



THE ROYAL NORWEGIAN MINISTRY  
OF DEVELOPMENT COOPERATION

# Evaluation Report 2.86



**Mali:  
Matforsyning og  
katastrofebistand**



# MATFORSYNING OG KATASTROFEBISTAND

Report to: The Royal Norwegian Ministry  
of Development Cooperation

Prepared by: Johan Helland, Chr. Michelsens Institutt (DERAP)  
Mariken Vaa, Institutt for samfunnsforskning

Oslo, April 1986

The views expressed in this report are those of the authors and should not be attributed to the Royal Ministry of Development Cooperation.



M A L I : Matforsyning og Katastrofebistand

En rapport til Departementet for Utviklingshjelp.

av

Johan Helland, Chr.Michelsens Institutt (DERAP)

Mariken Vaa, Institutt for Samfunnsforskning

Forord

Sommaire

1. Mali : En økonomisk oversikt	1
2. Mali : Matforsyningen	12
3. Katastrofeberedskap i Mali	29
4. Utenlandsk katastrofebistand	37
5. Vurdering av norsk bistand	49
6. Anbefalinger	64

Vedlegg I:	Liste over forkortelser
Vedlegg II:	Kart I - VI
Vedlegg III:	Skriftlig materiale fra Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse
Vedlegg IV:	Litteratur og dokumentasjon
Vedlegg V:	Reiserute og møter i Mali
Vedlegg VI:	Mandat



## F O R O R D.

Mandatet for denne studien var svært omfattende i forhold til den tiden som sto til rådighet. Vi har derfor måtte foreta en del avveininger med hensyn til hvilke punkter som skulle tillegges mest vekt, også ut fra tilgangen på materiale.

Under forarbeidet ble det raskt klart at norske biblioteker var dårlig forsynt med litteratur om franskspråklige Sahel-land. En del av den litteraturen som ble bestilt fra utlandet nådde oss for sent til at vi fikk full nytte av den under forberedelsene til oppholdet i Mali. Det samme gjelder dokumentasjonen fra FN-systemet som ble skaffet tilveie gjennom DUH. I Mali var det ofte vanskelig å skaffe rapporter og dokumenter fysisk til veie selv om de fantes.

Når det gjelder de norske organisasjoners arbeid i Mali, har vi gått i relativt lite detalj om nødhjelpsaksjonene i 1984 og 1985. Disse aksjonene ble for en stor del gjennomført av personer som ikke lenger var i Mali under vårt besøk der og vi måtte støtte oss til skriftlige rapporter. Matutdelingen foregikk over store områder, ofte til mennesker som ikke var hjemmehørende i området. Å legge opp noe eget feltarbeid blandt dem var ikke realistisk i løpet av de få ukene vi var i Mali. Vi har derfor lagt mest vekt på å redegjøre for organisasjonenes arbeid slik vi er blitt kjent med det gjennom dokumenter og samtaler med deres representanter under vårt besøk i Mali. Dette gjelder også for organisasjonenes planer om langsiktige utviklingsprosjekter og fortsatt nødhjelpsinnsetning.

Vi ble møtt med stor velvilje både i Oslo og Bamako hos representanter for de norske organisasjonene. I Bamako ble vi også møtt med samme velvilje hos forskjellige internasjonale hjelpeorganisasjoner og av representanter for de maliske myndigheter. Vi er spesielt takknemlige for all den praktiske assistanse vi fikk ved Bamako-kontorene til Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse.

Fantoft/Oslo, April 1986.

Johan Helland

Mariken Vaa





S O M M A I R E.

Le gouvernement norvégien a décidé d'augmenter son assistance à des pays africains frappés par la sécheresse, notamment l'Ethiopie, le Soudan et la République du Mali.

Jusqu'à présent, le gouvernement norvégien a apporté de l'aide au Mali sous la forme de fonds d'urgence par la voie des ONGs norvégiennes et internationales. Simultanément et par des organismes internationaux, la Norvège a aussi contribué au développement à long terme.

Afin de mieux s'informer sur la situation actuelle au Mali, le Ministère Royal norvégien de la coopération pour le développement a envoyé une mission d'études au Mali en février 1986. Les membres de la mission étaient:

M.Johan Helland, Institut Christian Michelsen, Bergen et  
Mme Mariken Vaa, Institut de Recherches Sociales, Oslo.

L'objectif de la mission était de rassembler des informations sur

- la situation alimentaire au Mali
- les expériences acquises dans le domaine d'aide d'urgence au cours des dernières années
- la transition de l'aide d'urgence à la coopération pour le développement à long terme
- les activités des deux ONGs norvégiennes: L'Aide de l'Eglise Norvégienne (AEN) et la Fondation Commémorative Strømme (FCS), qui sont au Mali depuis 1984, y compris leurs projets d'aide d'urgence aussi bien que leurs projets de développement à long terme.

Le rapport de la mission doit aboutir à des conseils concernant le rôle que peut jouer l'aide norvégienne au Mali. Dans quelle mesure les crédits doivent-ils être affectés à l'aide d'urgence à court terme ou à l'assistance au développement long terme? Dans quelle mesure l'aide doit-elle être concentrée ou bien répartie sur le plan géographique et sectoriel? Quelles modifications doit-on éventuellement apporter aux projets en cours, et quelles mesures nouvelles doit-on éventuellement envisager?

Au cours du mois de février 1986, la mission a eu des entretiens avec des représentants des autorités maliennes à Bamako, des représentants des ONGs norvégiennes et internationales, et des agences diverses. La mission a voyagé dans la 1ère, la 5ème, la 6ème et la 7ème région, où elle a rencontré des représentants des autorités régionales et locales, des ODRs, des ONGs qui s'y sont installées, et des représentants de populations locales.

Les observations principales sont les suivantes:

La pénurie des denrées alimentaires au Mali s'est aggravée au cours des dernières années. L'ampleur exacte du déficit céréalier est difficile à déterminer à cause de la faiblesse des systèmes d'évaluation de la production céréalière. Les estimations sur les besoins alimentaires de la population sont divergeantes et les données démographiques sont également incertaines.

Les situations graves auxquelles les Maliens ont souvent à faire face ne sont pas le résultat de catastrophes anormales, subites et imprévues. La sécheresse est un état normal dans toute la région sahélienne depuis des siècles.

Auparavant les systèmes de production traditionnels alimentaient des populations assez importantes. La situation actuelle est le résultat d'une crise écologique grave. Une des causes principales en est la surexploitation continue des terres pauvres. La production agricole se fait actuellement aux dépens d'un milieu naturel qui par conséquent s'appauvrit.

Les récoltes modestes dans les régions les plus déficitaires en céréales pendant les années 1982-84 ont mené non seulement à la pauvreté mais aussi à la misère et la famine. La situation précaire dans laquelle se trouvent les systèmes de production pastoraux après plusieurs années de sécheresse a aussi contribué à la famine. Des milliers de personnes ont quitté les zones les plus sinistrées de l'intérieur. On estime que 1,2 millions de Maliens sont touchés par la crise actuelle.

La réaction de la communauté internationale à l'appel lancé par le gouvernement malien a été généreuse. Cependant, la mobilisation massive d'aide d'urgence a été compliquée par l'enclavement externe et interne du pays. Souvent on a dû improviser les opérations d'assistance. Le transport de l'aide alimentaire aux populations touchées a parfois été retardé.

Par des mesures politiques et administratives, les autorités maliennes, en collaboration avec des organismes multilatéraux et bilatéraux, se sont mises à assainir la situation alimentaire de la nation. L'autosuffisance alimentaire et la lutte contre la désertification font partie de la stratégie de développement du plan national qui cherche aussi un meilleur équilibre entre l'aide d'urgence et les initiatives de développement à moyen et à long terme.

Les conseils principaux de la mission sont les suivants:

Pour que la Norvège puisse jouer un rôle plus actif au Mali, une première condition serait d'établir dans les organismes norvégiens une connaissance approfondie du pays et de ses problèmes. Actuellement, leur compétence pour évaluer les besoins du pays, pour planifier des interventions et pour gérer des projets utiles est très limitée.

Comme plusieurs autres pays sahéliens le Mali se trouve dans une crise écologique profonde. Il est donc très important de mieux comprendre les systèmes de production et comment ils provoquent la surexploitation des ressources naturelles. Toute intervention qui n'attaque pas la base de ces problèmes risque plutôt d'accélérer la destruction de l'environnement.

Dans une telle perspective, les solutions durables ne se trouvent que dans la réhabilitation des écosystèmes. Un aménagement des ressources naturelles sans les épuiser est nécessaire, ce qui exige un engagement à long terme. A court et à moyen terme les systèmes de production continueront sans doute à produire des situations critiques qui demanderont des actions de secours.

Si l'on était capable de prévoir des situations de crise agricole on pourrait par un système d'alerte limiter les besoins d'aide à des interventions ponctuelles, précises et limitées. A court terme, l'assistance à un tel système d'alerte est la meilleure façon de renforcer la capacité de la nation de prévenir des famines avant qu'elles ne deviennent catastrophiques.

Les deux ONGs norvégiennes se sont installées dans le cercle de Bafoulabé en lère région et dans le cercle de Gourma Rharous en 6ème région. Ici elles ont établi des accords de coopération avec les autorités locales. Situées dans les zones les plus sinistrées du pays, elles prévoient d'assister des programmes de

développement long terme, tout en gardant leurs capacités d'intervention en cas de crise.

Dans leurs plans de travail les organisations présentent des programmes de développement rural assez ambitieux. Les plans considèrent comme nécessaires des connaissances approfondies des conditions locales et visent à créer des relations de coopération étroites avec l'administration responsable du développement au niveau local. Les zones d'intervention correspondent aux structures administratives, ce qui doit faciliter ces deux tâches. La nécessité d'une collaboration active avec les autorités du cercle est souvent soulignée. Mais on sous-estime les difficultés que pose le déséquilibre entre les services techniques et administratifs locaux et les équipes étrangers. Malgré la décentralisation administrative au Mali, les services sur le plan local n'ont que des moyens financiers très limités à leur disposition, alors que les équipes des ONGs disposent de fonds et d'autres moyens considérables.

Jusqu'à présent les institutions locales n'ont pas participé activement à la planification et à l'élaboration des programmes. Les documents contiennent également peu de guides opérationnels pour atteindre les buts. Les plans révèlent des connaissances défectueuses quant au contexte écologique, économique, politique et administratif.

Les organisations norvégiennes qui s'intéressent au développement du Mali doivent améliorer le niveau de leur connaissance du pays. Une meilleure formation des cadres norvégiens est nécessaire et il faut faire des efforts continus afin de systématiser les expériences acquises sur le terrain. Les solutions adéquates et praticables aux problèmes du Mali demandent une collaboration à long terme et les organismes norvégiens doivent mieux se préparer pour y participer d'une façon constructive.

\*\*\*\*\*

# 1 . M A L I : E N Ø K O N O M I S K O V E R S I K T

## 1.0.1

### Innformasjonsgrunnlaget.

Det statistiske underlagsmaterialet i Mali er i likhet med en rekke andre afrikanske land av svært varierende kvalitet. I en nylig publisert oversikt over den lokalt tilgjengelige jordbruksstatistikk vises det at produksjonstall kan variere med opp til 75% alt etter hvilke kilder man benytter (se OSCE,1986). For jordbruks sesongen 1983/84, for eksempel, oppgir Direction Nationale de l'Agriculture (DNA) en høst på 670.000 tonn sorghum og hirse, mens Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI) oppgir en høst på 1.147.000 tonn.

En grundig gjennomgang av slike forhold ligger langt utenom mandatet for denne studien og vi har heller ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på slike diskrepanser. Det er derfor vanskelig å ha noen godt fundert mening om hvilke tall som er de mest realistiske. De samtaler vi hadde i Mali viste imidlertid til at DNA's tall ofte kommer fra administrative rapporter utarbeidet av administrativt personell i regionene, mens DNSI har etablert et eget system for innsamling av husholdningsstatistikk, i samarbeid med FN's "Programme Africain de Mise en Place des Dispositifs d'Enquête auprès des Ménages" (PADEM), uten at vi derved kan si noe mer om validiteten av den statistikk som samles inn. I de tilfeller hvor kilder oppgis og hvor det finnes alternative tall har vi valgt å bruke PADEM/DNSI's produksjonsstatistikk.

## 1.0.2.

Når vi her spesielt peker på den usikkerhet som knytter seg til jordbruksstatistikk i Mali skyldes dette at jordbruk og husdyrhold er den viktigste sektor i Mali's økonomi. Over 80% av befolkningen bor på landsbygden og livnærer seg hovedsaklig ved mat de produserer selv. En oversikt over den økonomiske situasjonen i Mali vil derfor variere markert alt etter hvilke utgangspunkt man velger med hensyn til jordbruksproduksjon. I den dokumentasjon som finnes er det ofte uklart hvilke tall som benyttes.

I tillegg til betydelige feilkilder med hensyn til landbruksstatistikk, bør det også nevnes at planleggingsdepartementet i Mali selv regner med at over 70% av

GNP befinner seg utenfor pengeøkonomien. De tall som legges frem bør derfor betraktes som omtrentlige. I den grad det har vært mulig å kryss-sjekke tallene Mali's planleggingsdepartement legger frem med f.eks de tall IMF opererer med stemmer disse noenlunde godt overens. Man bør likevel huske at de forskjellige dokumenter ofte henter tall fra hverandre, så vi har stort sett måtte nøye oss med å sjekke at tallene er internt konsistente.

### 1.1.1.

Oversikt over den økonomiske situasjonen.

Den grove oversikten over Mali's makro-økonomiske situasjon som presenteres her er for det meste hentet fra den dokumentasjon planleggingsdepartementet i Mali la frem for en giverkonferanse arrangert av UNDP i desember 1985. For en grundigere gjennomgang, særlig av bistandssituasjonen vises det til disse dokumentene (ref. République du Mali: Second International Conference of Donors for the Economic Recovery and Development of the Republic of Mali, Vol.1 - Principal Report, Vol.2 - Annexes, Vol.3. - Document de Synthèse, Bamako, Dec.1985)

### 1.1.2.

Noen oversiktstall:

#### GNP i 1982-priser, 1981 - 1985 (i milliarder Fr.CFA)

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
	343.8	366.4	356.5	361.1

#### Fordelingen av GNP, 1981 - 1985. (i %)

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Primærsektor	51.8	53.0	47.8	47.4
Sekundærsektor	14.7	13.7	15.1	15.6
Tertiærsektor	33.5	33.3	36.1	37.0

GNP per capita, 1981 - 1985. (i Fr.CFA)

<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
47.335	49.290	46.789	46.236

( 1984: 1 US \$ = 437/- Fr.CFA)

## 1.1.3

Mali har siden 1981 iverksatt betydelige reformer og innstrammingsiltak i den økonomiske politikken. Til tross for svikt i jordbruks-produksjonen fra 1982 blir disse tiltakene ansett som vellykkede. Av viktige trekk kan nevnes liberalisering av kornmarkedet (hvor den statlige kornforretning OPAM i 1985 bare har monopol på omsetningen av ris), reduksjon av offentlig ansatte gjennom opphevelse av den tidligere automatiske ansettelse i staten av alle som gikk ut fra skoler og andre høyere utdanningsinstitusjoner, fastfrysing av offentlige lønninger (bare med unntak av ett tillegg for de lavest lønnede i hele perioden) og strengere kontroll med offentlige utgifter. Statens engasjement i forretningsvirksomhet er siden 1982 blitt tatt opp til ny vurdering og sektoren er i ferd med å bli kraftig omstrukturert. Flere tapsbringende foretak er blitt nedlagt, bl.a. det statlige flyselskap Air Mali, og antallet ansatte innen slik offentlig virksomhet er blitt redusert med 20%.

Noe av det viktigste som har skjedd innen Mali's økonomiske politikk siden 1981 er Mali's inntreden i den vestafrikanske pengeunion (WAMU) 1. juni 1984. Mali mottok betydelig bistand, først og fremst fra Frankrike for å gjennomføre dette tiltaket.

Til tross for at Mali har maktet å gjennomføre en hel rekke økonomiske reformtiltak så gjenstår det fremdeles at landet er blandt de fattigste land i verden. Mali er fattig på ressurser og over 80% av befolkningen er avhengig av en svært ustabil og sårbar landbruksproduksjon. Selv mindre svikt i landbruket gir seg store utslag.

## 1.1.4.

Lav, og synkende, GNP per capita har ikke gitt grunnlag for noe særlig innenlands sparing. Man regner med at over 95% av GNP konsumeres og det overveiende meste

av investeringer må finansieres utenfra. Mali's utenlandsgjeld har øket fra 78% av GNP i 1981 til 107.7% av GNP i 1983 og var ventet å nå 109.1% av GNP i 1984. Mali har i tillegg hatt et betydelig underskudd på handelsbalansen med utlandet i samme periode, og derfor er Mali finansielt svært avhengig av utlandet.

Mali's utenrikshandel, 1981 - 1985 (i milliarder Fr.CFA)

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
<u>EKSPORT</u>	41.8	47.6	63.0	79.0
Av dette:				
Bomull	40.9%	38.8%	44.6%	53.0%
Husdyr	33.4%	35.9%	33.8%	26.9%
<u>IMPORT</u>	105.9	109.7	133.7	161.9
Av dette:				
Matvare-import	21.1%	18.5%	22.6%	35.2%
Oljeprodukter	19.1%	20.7%	16.8%	15.7%
Betjening av utenlandsgjeld ( i % av eksport-inntekter):	13.8%	6.4% *	9.4%	12.2%

(Fra IMF, 1985:viii)

\* Nedgangen i 1982 skyldes refinansiering

1.1.5.

Mali's viktigste eksportvarer er bomull og husdyr. Bomull dyrkes i de sørlige og nedbørrike deler av landet og takket være gode klimatiske forhold i disse områdene og fordelaktige priser økte bomulls-produksjonen fra 98.000 tonn i 1981/82 til 141.000 tonn i 1983/84. Produksjonen av jordnøtter derimot, som i 1971 utgjorde 22% av eksporten, har imidlertid sunket ganske dramatisk.



Produksjonen var på topp i 1975/76 med et eksportvolum på 93.000 tonn. Mellom 1975 og 1982 falt realprisen på jordnøtter med 50%. Etter 1981/82 er produksjonen blitt halvert hvert år og utgjorde i 1983/84 bare 26.000 tonn som i hovedsak gikk til lokalt konsum.

Innen husdyr-sektoren er situasjonen langt mer uklar. Store deler av Mali's befolkning er avhengig av husdyrproduksjon, enten i en ren pastoral tilpassning eller i kombinasjon med jordbruk, og husdyr er i tillegg til å være en viktig eksportartikkel også av stor betydning for lokalt konsum. Man regner med at tørken fra 1982 og fremover slo ut i reduserte dyreflokker, men det er ikke klart hvordan reduksjonen fordelte seg mellom økt dødlighet, økt lokalt konsum og økt eksport. Det er også store forskjeller mellom de forskjellige typer husdyr, hvor sauer og geiter antagelig er den type dyr som klarte tørken best og som raskest vil vokse i antall igjen.

Eksporttallene fra 1982 og fremover må også sees i lys av prisene på husdyr i denne perioden. Innenlands falt prisene ganske markert mens de på eksportmarkedet i nabolandene i sør holdt seg gunstige. Hushold som solgte dyr for å dekke konsumutgifter ble derfor tvunget til å selge relativt flere dyr til relativt lavere priser. Det er derfor ikke uventet at eksporten i første del av perioden økte.

### 1.2.1.

Oversikt over bistand til Mali, 1981-1985.

Den mest omfattende oversikt over den bistand Mali mottar fra de forskjellige givere finnes som nevnt i den bakgrunnsdokumentasjon Mali's planleggingsdepartement la frem i desember 1985 i forbindelse med en konferanse med deltagelse fra Mali's viktigste givere. Ifølge dokumentet er dette det mest omfattende forsøk til nå på å skaffe oversikt over hvor mye bistand som blir mottatt, hvor den kommer fra og under hvilke betingelser den blir levert.

Det er ikke fullt samsvar mellom hovedrapporten og anneksene på alle punkter. Særlig når det gjelder bistandstall for 1985 er tallene ofte høyere i hovedrapporten, noe som muligvis kan skyldes oppdateringer. De utdrag som presenteres her er hentet fra hovedrapporten.

## 1.2.2

Prosjektbistand og annen bistand ,1981 - 1985 (i milliarder Fr.CFA)

	<u>Fra før 1981*</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Landbruk	31.6	19.3	11.1	26.9	52.3	57.8
Sekundærsektor	23.4	21.1	60.7	31.8	28.3	34.1
Infrastruktur	27.6	21.9	14.5	12.9	18.8	5.6
Menneskelige ress.	8.0	11.9	12.6	10.6	23.4	4.8
<b>PROSJEKTBISTAND</b>	<b>90.7</b>	<b>74.2</b>	<b>99.0</b>	<b>85.2</b>	<b>122.8</b>	<b>102.3</b>
Katastrofebistand		0.01	2.0	4.0	12.7	20.8
Matvarebistand		2.5	5.1	4.1	2.9	4.6
Diverse annen bistand		0.9	0.02	1.9	3.4	3.1
<u>Betalingsbalansestøtte</u>		<u>6.6</u>	<u>14.5</u>	<u>13.8</u>	<u>11.4</u>	<u>3.2</u>
<b>ANNEN BIISTAND</b>						
<u>("non-project aid")</u>		<u>10.1</u>	<u>21.8</u>	<u>23.9</u>	<u>30.5</u>	<u>31.8</u>

(Fra République du Mali,1985:58/74)

\* Tilsagn fra givere men ikke brukt.

## 1.2.3.

I forhold til 5-års planen 1981-1985 oppnådde Mali ifølge planleggingsdepartementet omtrent den mengde bistand som forutsatt i planen, selv om det ikke er helt klart om man bruker det opprinnelige eller det reviderte plantall. Det ble imidlertid foretatt noen forskyvninger mellom sektorene:

Planlagte investeringer, 1981-1985:

	5-års plan	Bistand
Landbruk	32.3%	29.95%
Sekundærsektor	31.2%	35.05%
Infrastruktur	27.4%	20.26%
Menneskelige ress.	9.3%	12.95%

1.3.1.

Gjennomføring av 5-års planen.

Det hersker stor uenighet mellom den vurdering Mali's planleggingsdepartement gjør av gjennomføring av 5-års planen og de vurderinger man finner hos f.eks IMF. Det brukes forskjellige mål på gjennomføringstakten i de forskjellige dokumentene og vurderingene peker i forskjellige retninger.

Planleggings-departementet har en relativt optimistisk vurdering av Mali's kapasitet til å ta imot og gjøre seg nytte av bistanden. Departementet har kalkulert en absorpsjonsrate (definert som raten mellom de samlede utbetalinger i perioden og nye bistandsforpliktelser i samme periode) og ved å anvende denne raten på Mali's samlede bistand i planperioden (både prosjektbistand og s.k. "non-project aid") viser departementet til en absorpsjonsrate på ca. 65% for alle sektorer, med variasjoner mellom sektorene fra ca. 91% innen infrastruktur til ca. 36% innen menneskelige ressurser.

IMF derimot tar utgangspunkt i at 5-års planen opprinnelig la opp til et investeringsvolum på 468 milliarder CFA, et tall som på grunn av prisstigning og forsinkelser ble revidert til 731 milliarder CFA i 1983. I midten av 1984 hadde man fått finansiering til to tredjedeler av dette programmet (dvs. 486 milliarder CFA) og av dette hadde man brukt 258 milliarder CFA, eller omtrent en tredjedel av det reviderte planmål. Dette gir følgende implementeringsrater:

Gjennomsnittts implementeringsrater, 1981-1984:

Landbruk	33%
Sekundær-sektor	46%
Infrastruktur	34%
Menneskelige ress.	19%

(IMF 1985:17)

1.3.2.

Til tross for den betydelig mer optimistiske tone planleggingsdepartementet legger an blir det innrømmet at Mali's kapasitet til å nyttiggjøre seg bistanden er begrenset av en rekke forhold. I diskusjonen av disse begrensinger legger planleggingsdepartementet vekt på både økonomiske og institusjonelle forhold i Mali, men også på enkelte sider ved den bistandspolitikken som føres av de forskjellige givere.

Av økonomiske faktorer er det først og fremst den internasjonale prissituasjonen som nevnes, men også Mali's begrensede innenlandske sparing og virkningene av tørken fra 1982 og fremover blir tillagt stor betydning. Et sterkt sentralisert planleggings-apparat som likevel har relativt dårlig oversikt over prosjektene, omstendelige byråkratiske rutiner, mangel på kvalifisert personell og prosjekter planlagt uten støtte i lokalbefolkningen blir trukket frem som sterke institusjonelle begrensinger.

Enkelte sider ved givernes bistandspolitikken blir også nevnt, så som tendensen til å konsentrasjon i enkelte områder og innen de "enkleste" sektorer. Enkelte givere får en svært dominerende stilling innen en sektor eller i forholdet til lokale og regionale myndigheter uten å vise tilstrekkelig interesse for å koordinere aktivitetene med verken andre givere og prosjekter eller Mali's eget planleggingsapparat. Binding av bistanden fra enkelte givere til f.eks innkjøp av uegnet maskineri blir pekt på som et område hvor giverne skaper unødige vansker og forsinkelser.

1.3.3.

Som nevnt innledningsvis så har Mali i planperioden 1981-1985 gjennomført en rekke tiltak for å bedre situasjonen, gjennom prisreformer i landbruket, innstramming av offentlig forbruk for å forbedre den innenlandske sparingen, og omstrukturering av den offentlige sektor, inkludert en rekke omfattende desentraliseringstiltak. Det er ventet at disse tiltakene på litt sikt vil bedre

Mali's kapasitet til å gjøre seg nytte av bistand. Hittil har ikke avkastningen av investeringene svart til forventningene.

#### 1.4.1.

##### Sammensetting av bistanden.

I den dokumentasjon Mali's planleggingsdepartement la frem i forbindelse med giverkonferansen i desember 1985 skilles det mellom prosjektbistand og såkalt "non-project aid", dvs. katastrofebistand, matvarebistand og budsjett-støtte.

##### Bistanden i planperioden 1981-1985:

	Prosjekt-bistand	"Non-project aid"
Bilateral bistand	56.9%	45.1%
Multilateral bistand	43.1%	54.9%
-----		
Bistand på gavevilkår	51.5%	57.7%

#### 1.4.2.

Et viktig trekk ved denne fordelingen er at andelen "non-project aid" har økt fra 17.1% av all bistand i 1981 til 33% i 1985. Ca. 42% av all "non-project aid" i planperioden er betalingsbalansestøtte, finansiert gjennom lån fra IMF, Algerie og OPEC Special Fund. En annen viktig årsak til den relative veksten av "non-project aid" er matvare- og katastrofebistand som økte kraftig i 1984 og 1985 og som for hele planperioden utgjorde nokså nøyaktig 50% av "non-project aid".

Et trekk man bør legge merke til ved bistanden som blir mottatt av Mali er at det meste av den kommer fra noen få store givere. 4 store giverland (Canada, Frankrike, Vest-Tyskland og USA) står for 55% av den bilaterale prosjektbistanden, mens Verdensbanken og EEC alene står for 60% av den multilaterale prosjektbistanden.

Innen "non-project aid" er forholdene omtrent de samme. USA står for 49% av den bilaterale bistanden mens IMF og EEC står for 71% av den multilaterale "non-project aid".

## 1.4.3.

## Matvarebistand

Ovenfor er det gjort et skille mellom matvarebistand og katastrofebistand, i henhold til det skille som den tilgjengelige dokumentasjon opererer med. Nå er det klart at det meste av katastrofebistanden består av mat. Det er imidlertid grunn til å kommentere dette skille litt nærmere.

Flere av Mali's viktigste bistandsyttere har lenge presset på for å få liberalisert kornmarkedet i Vestafrika ("Club du Sahel", Verdensbanken, USAID). Etter forslag fra en ekspertgruppe oppnevnt av "Club du Sahel" i 1980 gikk Mali med på å oppheve reguleringen av kornprisene. Med unntak av ris, tillot man fri prisdannelse på korn for å stimulere produksjonen og for å dempe smuglingen av korn dyrket i Mali til nabolandene hvor prisene tidligere var høyere. Den statlige kornforretningen OPAM (Office des Produits Agricoles du Mali) garanterer imidlertid en minstepris og står fremdeles for en betydelig del av omsetningen, særlig i de områder av landet som har underskudd på lokal kornproduksjon, men selger også til en lang rekke offentlige og halvstatelige institusjoner. Disse tiltakene, kjent som PRMC ( Programme de Restructuration du Marché Céréaliier ) har stort sett vært vellykket, selv om effektene av det ikke har kunnet gi seg fullt utslag på grunn av tørken. PRMC ble iverksatt i 1982 og har vært finansiert gjennom motverdien av matvarehjelp som selges av OPAM på det lokale marked.

Denne regelmessige, eller programmerte matvarehjelpen er forskjellig fra den matvarehjelpen som ble stilt til disposisjon i forbindelse med tørken i 1982. I oversikten over "non-project aid" ser man derfor at katastrofebistanden, inkludert betydelige mengder matvarehjelp, økte betraktelig hvert år fra og med 1982. Den regulære matvarebistanden økte også i 1982, det året PRMC ble startet, men har siden holdt seg noenlunde stabil.

Det må også nevnes at Mali har hatt en betydelig kommersiell import av korn i hele perioden, på toppen av både den regulære matvarebistanden og katastrofebistanden. Den kommersielle matvareimporten økte fra 18.5% av den samlede importen i 1982 til 35.2% i 1984. Denne matvareimporten må selvsagt sees i forbindelse med underskuddet på utenrikshandelen og den bistand Mali har mottatt i betalingsbalansestøtte, men selv i tørkeårene etter 1982 har den kommersielle matvareimporten helt frem til 1985 vært høyere enn den samlede matvarebistand:

Import av matkorn til Mali, 1981 - 1985 ( i tonn):

	<u>1980/81</u>	<u>1981/82</u>	<u>1982/83</u>	<u>1983/84</u>	<u>1984/85</u>
Samlet matvarebistand	36 800	53 700	82 800	127 100	200 450
Kommersiell import	90 540	70 900	98 000	169 100	190 900

(Fra OSCE 1986)

## 1.5.1.

Selv om Mali er et fattig land med store økonomiske problemer og for tiden ute av stand til å brødfø seg selv, så regner man likevel med at det teknisk sett er mulig for Mali å bli selvforsynt med mat. Bare 15% av landet er dyrkbart, men med de nødvendige (og i første omgang kanskje urealistiske) omlegginger i de lokale produksjonssystemene kan man produsere mellom 200 og 350 kg matkorn per innbygger på halvparten av den dyrkbare marken selv i et middels dårlig år (République du Mali 1986, Document de synthèse:7).

Hittil har ikke jordbruksproduksjonen klart å holde tritt med befolkningsøkningen som man regner med ligger på 2.5% per år. Mali's kommende 5-årsplan har imidlertid som hovedtema å gjøre landet selvforsynt med mat. Dette vil i alle fall være en omfattende prosess og vil kreve investeringer Mali ikke selv kan finansiere. Det er helt klart at dette er planer som krever langt mer enn økt bistand. Sahel-landene, inkludert Mali mottar allerede mer bistand per innbygger enn noe annen region i verden, uten at dette har gitt de resultater man håpet på.

Siden dannelsen av "Club du Sahel" i 1976 har mye av bistanden til Sahel-landene hatt form av kontrakter, dvs. at landene har forpliktet seg til å gjennomføre en rekke reformtiltak som giverne anser som nødvendige. Liberaliseringen av kornmarkedet har vært et slikt tiltak. Gjennomføringen har tatt tid og er enda ikke fullført, så det er for tidlig å si i hvor stor grad dette bidrar til å løse problemene. Kontrollen med offentlige utgifter og restrukturering av den offentlige sektor er et annet viktig problemområde hvor giverne insisterer på reformtiltak.

En rekke av de økonomiske reformene giverne krever har konsekvenser av sosial, politisk og økologisk karakter som man ikke har klar oversikt over. Matvareforsyningen i Mali, som blir diskutert i neste avsnitt, henger nøye sammen med en rekke slike forhold, og av disse er det kanskje den økologiske krisen som skaper de mest skremmende perspektiver for fremtiden.

## 2 . M A L I : M A T F O R S Y N I N G E N

### 2.0.1

Mellom 80 og 90 prosent av befolkningen i Mali lever av landbruk. Mali er et stort land, med en flate som dekker 1.241 millioner kvadratkilometer, men landbruksressursene i landet er sterkt begrenset av klimatiske forhold. Selv om store deler av landet (over 55%) er ørken, er det store innbyrdes forskjeller mellom de andre delene av landet. For å få et bedre overblikk kan det være nyttig å dele landet opp i s.k. agro-klimatiske soner.

Den vanligste inndelingen i slike soner er vist på Kart I, men Kart I viser også at det hersker uenighet om data-grunnlaget for en slik inndeling. Noen bruker 200mm-nedbørslinjen som nordlig grense for jordbruk, andre kilder plasserer denne grensen nærmere 300 mm. Igjen andre bruker utbredelsen av gressarten *Cenchrus biflorus* (kjent i Mali som cram-cram, med en næringsrik frøproduksjon som er viktig i kostholdet i de nordlige deler av landet) som grense for Sahel. Det vil plassere grensen nærmere 150mm årlig nedbør. Det er heller ikke alltid fullt samsvar mellom forskjellige kilder om hvordan nedbøren fordeler seg. Men dersom man følger den klassifisering som vanligvis brukes så kan Mali deles opp i følgende agro-klimatiske soner:

Definisjon (mm nedbør/år)	Sone	Andel av Mali
Under 200 mm	Sahara	55.3%
200 mm - nordgrense for jordbruk	Sahelo-Sahara	11.4%
Nordgrense for jordbruk - 350 mm	S A H E L	5.8%
350 - 600 mm	Sahelo-Sudan	9.9%
600 - 800 mm	Sudan	5.1%
Over 800 mm	Sudano-Guinea	12.5%

(World Bank, 1985:36)

Denne soneinndelingen er selvsagt langt fra så entydig som den kan se ut ved første øyekast. Nedbøren varierer sterkt og nedbørsgrensene er svært omtrentlige. Målingene er basert på relativt korte tidsserier og soneinndelingen vil variere alt etter hvilken periode man bruker. Gjennomsnittets nedbør for perioden 1931-1960 ligger for eksempel betydelig høyere enn tallet for



perioden 1951-1980. Man bør også ta med i betraktningen at sannsynligheten for regn øker med høyere gjennomsnittlig nedbør; grovt regnet er sannsynligheten for nedbør opp til 90% av gjennomsnittet i 200mm sonen 60% , men 90% ved 800 mm.

### 2.0.2.

Tørke, definert som moderat tørke ved opp til 25% svikt i nedbøren, eller alvorlig tørke når nedbøren er mindre enn 75% av gjennomsnittet, er ikke noe uvanlig fenomen i Mali. Man må regne med at i alle fall 2 av 5 år, kanskje så mye som 2 av 3 år er tørre.

I et historisk perspektiv er definisjonen av tørke problematisk. Sahara og Sahel er blitt gradvis tørrere over de siste flere tusen år og i de siste 35 år (hvor man har meteorologiske målinger) er det helt klart at gjennomsnittsnedbøren har gått tilbake.

Gjennomsnittsnedbør, 1950 -1980 (mm/år):

Stasjon	1951-60	1961-70	1971-80	1951-1980
Tombouctou	242.3	171.0	153.0	188.7
Gao	305.6	216.8	195.2	238.3
Mopti	624.2	535.1	450.8	537.1
Kayes	769.1	699.2	605.0	690.5
Ségou	774.4	733.0	619.7	709.4
Bamako	1111.3	1092.0	995.7	1057.0
Sikasso	1328.8	1231.4	1128.6	1251.3

(Fra Jean,1985:81)

Lokal tørke kan imidlertid også oppstå på grunn av dårlig fordeling av regnet innen et område eller på grunn av en forsinket regntid, i tillegg til reduksjon i nedbørsmengden. I Mali har man i dette århundre hatt flere tørkeperioder, og de som vanligvis regnes opp er 1900-1903, 1910-1916, 1930-1931, 1944-1948, 1968-1973 og 1979-1984.(Jean,1985:79)

### 2.0.3

I tillegg til usikre nedbørsforhold er jordsmonn også svært ofte en begrensende faktor. Jorden er fattig på mineraler, særlig fosfater og nitrogen, har et lavt humusinnhold og dårlig evne til å holde på fuktighet. Den er også sårbar for

erosjon og må for det meste karakteriseres som lite fruktbar, selv i områder med tilstrekkelig nedbør. Nyryddet mark i tidligere regnskogsområder er f.eks. langt fra så fruktbar som man skulle tro på grunnlag av den tunge skogen som tidligere vokste der. (se Kowal & Kassam, 1978:114ff)

#### 2.0.4.

Ifølge PIRT (Projet inventaire des ressources terrestres du Mali) er omtrent 14% av Mali egnet jordbruksland (République du Mali, 1985:134), med ytterlig 10% regnet som jordbruksland med varierende og lav egnethet, så som områder som periodisk oversvømmes av flomvann. Kart VI viser fordelingen av jordbruksland slik det klassifiseres av PIRT.

#### 2.0.5 .

Dette betyr imidlertid ikke at så mye land dyrkes hvert år. Man regner med at mellom 1.5 til 2 millioner hektar er i årlig produksjon, avhengig av en rekke forhold, som f.eks. nedbør, tilgang på arbeidskraft, priser etc. Det meste av dette arealet (mellom 80 og 90%) brukes til dyrking av mat. I 1984 viser PADEM's undersøkelser at 1.78 millioner hektar ble brukt til matproduksjon:

1984:	Dyrket areal (hektar)	Kg/ha.*
Hirse	815 223	728
Sorghum	580 347	868
Mais	126 332	1142
Ris	113 283	891
"Fonio" ( <i>Digitaria exilis</i> )	51 341	968
Bønner/erter	95 976	

(République du Mali 1985:141)

\*Gjennomsnittstall for hele landet.

Med utgangspunkt i dyrket areal i 1980/81 (1.502 millioner hektar) er det laget følgende indeks over variasjonene i areal benyttet til matproduksjon i Mali (untatt areal brukt til bønner/erter):

Variasjoner i oppdyrket areal (Indeks: 1.502 mill.ha.= 100):

1975/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
76	72	78	74	82	100	96	106	114	103

(Fra OSCE, 1986)

## 2.0.6.

Avkastningen per hektar viser også store variasjoner fra år til år og fra område til område innen landet i samme år. Avkastningen for hirse, sorghum og "fonio" kombinert viser følgende variasjon:

Variasjon i avkastning, hirse/sorghum/"fonio", kg/ha (gj.snitt, hele Mali):

1975/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
789	754	879	674	628	544	687	664	793	671

(Fra OSCE, 1986)

Jordbrukssesongen 1983/84 var ikke god, med svikt i nedbøren kombinert med forsinkelser i regntiden og dårlig utbredelse av regnet i store deler av landet. PADEM's tall viser derfor store variasjoner i avkastningen per hektar mellom de forskjellige områdene:

Avkastning, 1983/84 for hirse, sorghum og ris, kg/ha (gj.snitt for regionen):

Region	Hirse	Sorghum	Ris
Kayes	387	379	178
Koulikoro	787	651	913
Sikasso	1125	1264	631
Ségou	619	679	715
Mopti	870	950	809
Tombouctou	309	2614	1627
Gao	-	299	1215

(Fra République du Mali 1985:141)

Produktiviteten i Sikasso-regionen helt sør i landet ligger for eksempel mange ganger over det man finner i f.eks Kayes. Særlig bemerkelsesverdig er svikten i risproduksjonen som i 1984 i Ségou og Mopti lå på henholdsvis 715 og 809 kilo per hektar , mens avkastningen under kontrollert irrigasjon i f.eks Tombouctou og Gao lå langt høyere. Avkastningen på sorghum i Tombouctou er også bemerkelsesverdig, uten at vi har gode nok lokalkunnskaper til å kunne forklare slike store variasjoner.

#### 2.0.7.

Med så store variasjoner i både oppdyrket areal og avkastning kan man vente store variasjoner i den samlede produksjon av matkorn:

#### Produksjon av matkorn, 1975 -1985 (i 1000 tonn):

	<u>1975/76</u>	<u>76/77</u>	<u>77/78</u>	<u>78/79</u>	<u>79/80</u>	<u>80/81</u>	<u>81/82</u>	<u>82/83</u>	<u>83/84</u>	<u>84/85</u>
Hirse/										
Sorghum/										
Fonio	953	874	1013	949	763	734	999	1080	1147	901
Mais	37	68	115	103	76	45	61	89	114	101
Ris	196	298	303	158	240	122	135	153	216	109
-----										
Matkorn	1186	1240	1431	1210	1079	901	1195	1322	1507	1112
Indeks	132	138	159	134	120	100	133	147	167	123

(Fra OSCE 1986)

#### 2.0.8

Disse tallene viser at situasjonen antagelig ikke var så kritisk som det ble gitt offisielt uttrykk for i 1984. Det må imidlertid understrekes sterkt at vurderingene er helt avhengig av hvilket tallmateriale man bruker. Tallene overfor er basert på PADEM's husholdsundersøkelser, men bruker man de offisielle tall fra Direction Nationale de l'Agriculture (DNA) får man helt andre resultater. DNA's tall har lagt under PADEM's tall i hele perioden fra 1980:

Sammenligning av PADEM's og DNA's jordbruksstatistikk (produksjon i 1000 tonn):

	1975/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
PADEM	1186	1240	1431	1210	1079	901	1195	1322	1507	1112
DNA	1088	1217	1049	1306	1172	892	1106	1017	874	698

(Fra OSCE 1986)

### 2.1.1.

Det meste av Mali er ikke egnet til dyrking og en betydelig del av befolkningen lever av husdyrhold, enten i en helt pastoral tilpassing eller i forskjellige former for blandingslandbruk der husdyr inngår som viktige komponenter i produksjonssystemet. Det er antagelig svært vanskelig å dele befolkningen opp i klart adskilte kategorier (se f.eks. Cissé, 1981), ettersom det snarere er snakk om gradvise overganger i betydningen av respektive husdyrhold og jordbruksproduksjon.

Ifølge folketellingen av 1976 i Mali var det bare en liten del av befolkningen (6.7%) som ble klassifisert som "nomades". Kart IV viser fordelingen av husdyr i Mali og det går her klart frem at selv i jordbruksområdene finnes et betydelig antall husdyr. Man regner med at over 80% av alle husdyr i Mali (både storfe og småfe) inngår i produksjonssystemer med aktiviteter innen både jordbruk og husdyrhold (Swift 1985:40).

Til tross for den store betydning husdyrproduksjon har i Mali (mellom 25 og 35% av eksportinntektene kommer fra eksport av levende dyr) så inkluderes husdyr og husdyrprodukter bare i begrenset grad i diskusjonen av matvaresituasjonen i Mali. Riktignok inngår kornprodukter som den viktigste del av dietten hos så å si alle befolkningsgrupper i Mali, men sesongmessig er husdyrprodukter viktige såvel hos nomadene som hos de fastboende. Ifølge FAO's Animal Production Yearbook var den samlede husdyrproduksjonen i 1981 på 102.000 tonn kumelk, 74.000 tonn saue- og geitemelk, 2476 tonn smør og 85.000 tonn kjøtt.

En undersøkelse viser at i noen Tamachek-leirer (Tamachek'ene, eller Touareg'ene regnes gjerne som de mest utpregede pastoralister i Mali) kan man på årsbasis dekke godt og vel 50% av matbehovet fra kjøtt og melk (Wagenaar-Brouwer i Hill, 1985:226ff) selv om kornprodukter vanligvis ser ut til å være viktigere og

mer typisk dekker fra 55 til 70% av ernæringsbehovet. Blandt fastboende Bambara og Sarakollé kommer fra 65 til 85% av kaloriene fra kornprodukter. Animalske proteiner utgjør imidlertid fra 5 til 25% av det totale proteininntaket. (Lefevre 1986:210).

#### 2.1.2.

Det bør imidlertid understrekes at den del av befolkningen i Mali som er mest avhengig av inntekten fra dyr også er svært sårbar. De lever i de tørreste områdene av landet, hvor risikoen for svikt i nedbøren også er størst. I tillegg til at de blir direkte berørt av mangel på regn gjennom økt dødelighet i dyreflokkene er de også avhengig av å kjøpe det meste av maten på markedet selv i normale år. De er derfor sårbare overfor svingninger i bytteforholdet mellom dyr og korn. I en krisesituasjon vil prisene på dyr vanligvis falle mens prisen på korn stiger.

#### 2.1.3.

De tall som finnes for variasjonen i husdyrbestanden i Mali er svært problematiske å bruke. For det første vet man svært lite om hvordan tallene er fremkommet og for det andre viser tallene bare vekst eller reduksjon i bestanden uten å vise hvordan f.eks. beitevandring fra en region til en annen, eller selv ut av landet, slår ut. Man kan heller ikke lese fra slike tall hvor stor del av en reduksjon som skyldes mer eller mindre normale vandring, hvor mye som går til konsum i form av slakt, hvor mye som selges eller hvor stor del skyldes økt dødelighet. Tallene må derfor behandles med vel så stor varsomhet som de tall som er presentert for jordbruksproduksjonen.

#### 2.1.4

Landbruksproduksjonen i Mali varierer sterkt fra år til år og det kan være lite tvil om at den viktigste uavhengige variabel i de produksjonssystemer man har i Mali er nedbør. Men variasjonen i nedbør slår ut nokså forskjellig i jordbruk og husdyrhold.

Et pastoralt produksjonssystem tåler ofte variasjoner i nedbør bedre enn vanlig jordbruksproduksjon. Dette henger først og fremst sammen med mobilitet, dvs. man kan forfølge regnet. Man har også muligheter til å selge eller spise dyr når produksjonen i form av melk og kalver svikter. De som spiser for mye av flokken forsvinner fra beitemarkene og lar de som er igjen få bedre muligheter til å klare seg. Derfor finner man vanligvis en rekke år med

Variasjoner i husdyrbestanden, 1977 - 1984, per region (i 1000 dyr):

	1977	78	79	80	81	82	83	84
<b>KAYES</b>								
Kveg	1005	668	587	743	745	801	732	565
Småfe	833	880	827	898	981	1137	920	940
<b>KOULIKORO</b>								
Kveg	475	689	697	758	780	838	724	606
Småfe	971	1131	1235	1057	1125	1188	1173	1300
<b>SIKASSO</b>								
Kveg	634	1042	971	933	1092	1066	1053	1040
Småfe	289	447	442	475	756	618	614	375
<b>SEGOU</b>								
Kveg	309	512	627	663	686	739	720	595
Småfe	766	857	989	928	999	1063	1391	1300
<b>MOPTI</b>								
Kveg	1679	1080	1159	1699	1812	1974	1560	1447
Småfe	2429	1958	2587	2888	2724	2905	3231	3100
<b>TOMBOUCTOU</b>								
Kveg	252	372	361	776	863	775	558	432
Småfe	-	1588	1829	2846	3055	3003	1491	1307
<b>GAO</b>								
Kveg	179	240	257	270	411	460	314	194
Småfe	3244	1791	2024	2415	2732	2483	2379	2030
<b>MALI</b>								
Kveg	4536	4603	4665	5850	6396	6663	5676	4899
Småfe	8532	8652	9933	11587	12393	12437	11244	10382
Kameler	160	167	170	326	438	300	217	219

(OSCE 1986)

underskudd i nedbøren før man får de store og dramatiske utslag, som vist på Fig.1. Produksjonen av korn varierer mye mer fra år til år, selv om man bør ha i minne at variasjoner i nedbør alene vanligvis ikke er nok til å forklare svingningene.

Et viktig forhold innen husdyrproduksjonen er imidlertid at det tar relativt lang tid å bygge opp igjen bestanden etter tap, slik at en krise ofte får et etterslep på mange år. I jordbruksproduksjon, derimot, er sesongene langt mer uavhengig av hverandre. Dersom man mister f.eks. 20% av kvegflokkene så vil det vanligvis ta en 3 år å bygge den opp igjen, men dersom tapet er på 40% tar det derimot 12 år. Kameler, som har en svært langsom reproduksjonsrate tar mye lenger tid, men geiter, med en hurtig reproduksjonsrate, kan med et tap på 70% være tilbake på samme nivå etter bare 8 år (se Toulmin 1985). Disse tallene må betraktes som illustrerende, fordi det vil være store forskjeller i lokale sammenhenger. Har man muligheter til å bytte dyr, eller kjøpe livdyr på kreditt, eller livnære familien gjennom inntekt fra kilder utenom den pastorale sektor (f.eks. nødhjelpsleirer) så vil oppbyggingstakten være langt raskere. Man skal også huske at man kan miste så mange dyr at det ikke lenger er mulig å basere seg på reproduksjon i flokkene for å fortsette å livnære seg gjennom pastoral produksjon.

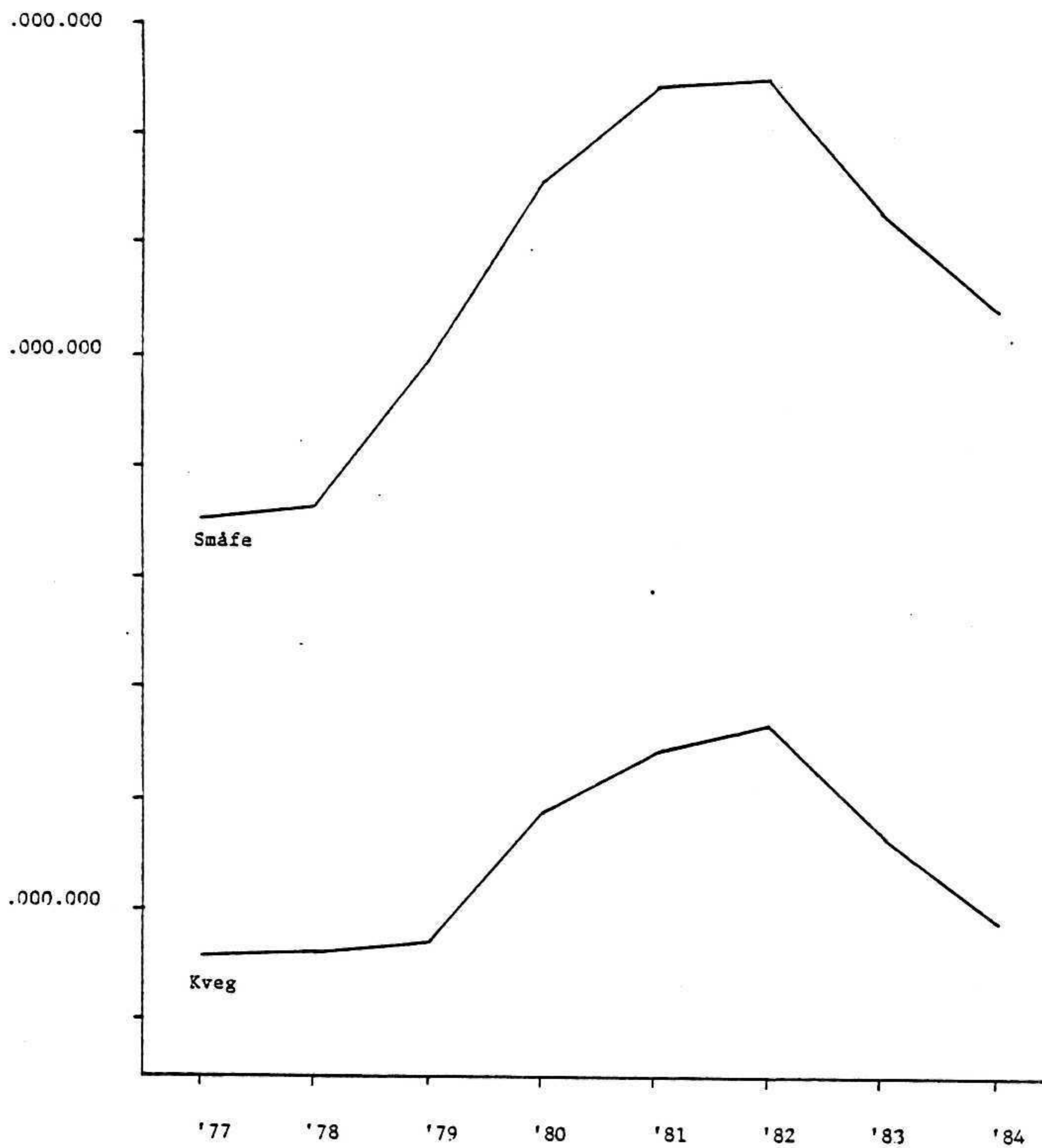
I produksjonssystemer hvor jordbruksproduksjon og husdyrhold er integrert og har gjensidige virkninger på hverandre vil selvsagt tap innen en sektor slå ut også i den andre. Tap av trekkokser til pløying, eller mindre gjødsling fra dyr som beiter stubbmark, og som i noen tilfelle er avhengig av dette foret for å klare seg gjennom tørketiden, er gode eksempler på slike koblinger. Bruken av okseplog i Mali har økt med ca. 10% per år det siste tiår (Toulmin, 1985:42) og fra tidligere undersøkelser vet man at maliske bønder som bruker okseplog dyrker mellom 40 og 70% større areal per aktivt husholdsmedlem enn de som ikke bruker plog (se McCown et al, 1979:305).

#### 2.1.5.

I tillegg til de økologiske begrensningene for landbruksproduksjon i Mali er det blitt pekt på enkelte andre viktige betingelser av økonomisk og organisatorisk art som virker negativt på landbruksproduksjonen. Prisene på landbruksprodukter har vært spesielt mye diskutert og Mali er nærmest blitt tvunget til å oppgi den tidligere politiske reguleringen av landbrukspriser og til å liberalisere



Fig. I : Antall store og antall småfe (sauer og geiter), 1977 - 1984



Etter tall fra OSCE, 1986.

kornmarkedet. Verdensbanken, IMF, USAID og Club du Sahel (som koordinerer bistanden fra en rekke givere) har alle sterkt gått inn for en slik liberalisering og et program for å omstrukturere kornmarkedet (kjent som PRMC) ble som nevnt satt igang i 1982.

Både de offisielle minsteprisene og prisene på det frie markedet har steget jevnt siden 1982, men det er svært uklart i hvor stor grad prisstrukturen har virket inn på jordbruksproduksjonen. Både Mali's planleggingsdepartement og IMF mener prisreformene har bidratt positivt (se IMF 1985:6 og République du Mali 1985:31), mens en rapport utarbeidet for Club du Sahel i 1985 mener at man ennå ikke har fått full uttelling eller gjort nok. Man bør imidlertid ikke glemme at det meste av produksjonen av hirse, sorghum og mais konsumeres direkte av produsentene og bare en mindre del ( 2 til 3% ) markedsføres. Dessuten må de betydelige mengder matvarehjelp og katastrofebistand som Mali har mottatt siden 1983 ha forstyrret prisdannelsene på det frie markedet.

Selv om det er vanskelig å skille ut effekten av prisinsentiver fra f.eks. effektene av klimatiske forhold når det gjelder størrelsen på matproduksjonen, så kan utviklingen med hensyn til bomull og jordnøtter kanskje gi en pekepinn. Prisen på bomull har holdt seg høy og produksjonen har øket hvert år, også etter tørken. Oppdyrket areal økte med 24% mellom 1981 og 1982, og ble utvidet med ytterlig 6% i 1983. Produksjonen, som i overveiende grad er konsentrert i Sikasso-regionen, økte fra 98.000 tonn i 1982 til 128.000 tonn i 1983 og 141.000 tonn i 1984.

Prisen på jordnøtter har derimot sunket og det samme har produksjonen. I 1982 ble det produsert 92.000 tonn jordnøtter, men produksjonen ble omtrent halvert i 1983 til 48.000 tonn og halvert igjen i 1984 til bare 26.000 tonn som for det meste gikk til lokalt konsum. (se IMF, 1985:8-10). Disse variasjonene i produksjonen av jordnøtter og bomull blir tilskrevet prisforhold, men sammenhengen mellom pris og produksjon kan ikke belegges så overbevisende når det gjelder matkorn.

Det er også blitt reist kritikk mot dårlig planlagte og overbyråkratiserte utviklingsprosjekter i landbruket (de s.k. ODR - Opération de Développement Rural), mot landbrukskooperativene og mot overdreven oppmerksomhet rettet mot eksportprodukter som bomull på bekostning av matproduksjonen. Mali er iferd med å gjennomføre en omfattende desentralisering av planleggingsapparatet såvel som administrasjonen og i den kommende femårs-plan venter man seg svært mye av lokalt initierte tiltak ("initiatives de base") innen landbruket. Disse skal

gjennomføres av lokale landsbyforeninger ("tons villageoises"), og skal etter meningen sikre bedre samsvar mellom utviklingsprosjekter og lokale problemer. Men det er hittil ikke blitt avsatt noe særlig med midler til disse desentraliserte tiltakene og man må i alle fall vente at det vil ta noe tid før man ser resultater. Det er svært vanskelig å skaffe seg oversikt over investeringer i landbruket ettersom Mali ikke stiller opp konsoliderte regnskaper for dem. Det hevdes at bare et sted mellom 5 og 15% av av investeringene siden 1975 er gått til regnbasert matkornproduksjon.

#### 2.1.6.

Selv om Mali potensielt kan produsere nok mat til å forsyne sin egen befolkning, så har ikke de eksisterende produksjonssystemene klart å holde tritt med befolkningsveksten. Det er imidlertid ikke lett å skaffe seg oversikt over i hvor stor grad Mali er selvforsynt med mat. I en konsulent-rapport til UNDR0/UNDP i 1985 (Remy, 1985) ble det påpekt at det hersker stor uenighet om

- a) størrelsen på landbruksproduksjonen
- b) størrelsen på befolkningen i Mali
- c) årsbehovene per capita.

Planleggingsdepartementet ( som bruker DNA's produksjonstall, se 2.0.8 ) legger frem tall over selvforsyningsgraden i 1984 basert på at Mali's befolkning er på 7.971 millioner mennesker med et årsbehov per capita på 224 kg matkorn i en diett som består av 70% kornprodukter:

#### Selvforsyningsgrad, 1984 (per region):

Kayes	15%
Koulikoro	59%
Sikasso	121%
Ségou	107%
Mopti	71%
Tombouctou	55%
Gao	9%
Mali totalt	66%

(République du Mali 1985:153)

En nylig utgitt sammenstilling av tilgjengelig landbruksstatistikk utarbeidet av EEC's statistikk-kontor ( i Bamako) legger frem tall for selvforsyningsgraden i 1986. Her har man som forutsetninger at befolkningen er på 8.322 millioner mennesker men at årsbehovet per capita er på 167 kg matkorn. Dessuten bruker man i denne oppstillingen produksjonstallene fra PADEM:

Selvforsyningsgrad, 1986 (per region):

Kayes	61%
Koulikoro	88%
Sikasso	142%
Ségou	135%
Mopti	55%
Tombouctou	61%
Gao	6%
Mali totalt	80%

(OSCE 1986)

Det er store usikkerhetsmomenter knyttet til begge disse oversiktene. Forutsetningene varierer sterkt uten at man har noen klar indikasjon på hvilke sett av tall som gir den riktigste fremstilling av situasjonen. Det er imidlertid nokså klart at et årsbehov på 224 kg per capita, uten å justere for de store forskjeller i sammensetting av dietten mellom forskjellige årsklasser og mellom forskjellige regioner, ligger for høyt. 167 kg per år per capita er nå akseptert av alle parter ( myndighetene i Mali og giverne) som det mest realistiske tall. Mali's Commission Nationale d'Aide aux Victimes de la Sécheresse - CNAVS - som er ansvarlig for samordningen av katastrofebistanden, bruker i sin oversikt over situasjonen for 1986 de samme tall som OSCE. Det vil si:

Årsbehov per capita:	167kg
Befolkning 1986:	8.322 millioner
Produksjon 1985/86:	1.118 millioner tonn
Årsbehov 1986	1.390 millioner tonn
Selvforsyningsgrad:	80.5%

(se CNAVS, 1985:27)

### 2.2.1.

I en bredt anlagt oversikt over ressursutnyttelse og ørkenspredning i Vestafrika nylig utgitt av Verdensbanken (se World Bank, 1985) skiller man mellom tre viktige produksjonssystemer i de tørre delene av regionen. Den terminologien som er brukt legger stor vekt på betydningen av skog og utnyttelse av treressursene i området. Inndelingen dreier seg om tilpassninger som omfatter både jordbruk og husdyrhold men med forskjellig vekt på disse hovedaktivitetene. Disse tre tradisjonelle produksjonssystemene (i rapporten kalt det agrosylvikulturelle, det agrosylvopastorale og det sylvopastorale) eksisterer side om side i Mali og svært mange av de trekk ved systemene som beskrives i rapporten fra Verdensbanken har gyldighet i Mali.

Disse tradisjonelle systemene har utviklet seg over lang tid og innebærer økologiske tilpassninger som har gjort at relativt store befolkninger kunne overleve under marginale forhold i disse tørre områdene. Selv om det har vært en markert forskjell i nedbørsmengdene fra 1965 frem til idag sammenlignet med f.eks. nedbøren fra 1950 til 1965, så gjennomgår disse produksjonssystemene problemer som stikker mye dypere enn en svikt i nedbøren.

### 2.2.2.

Disse tradisjonelle produksjonssystemene hadde en rekke trekk som gjorde at de vedlikeholdt seg selv i den forstand at utnyttelsen av naturressursene var avstemt til et områdes økologiske bæreevne. Uten å gå nærmere inn på detaljene ved disse selvregulerende trekkene (noe heller ikke rapporten gjør) så bør man slå fast at selvreguleringene ikke nødvendigvis var resultat av bevisste kunnskaper om økologi og ressursforvaltning. De oppsto snarere som implikasjoner av hvordan handlinger og tilpassninger hang sammen i systemer. Eksempler på dette er krig og slavehandel som impliserer reduserte befolkninger, sykdom og epidemier, dyreflokker som bukket under nettopp fordi de hadde overbeitet en begrenset område, pastorale hushold som måtte spise opp dyreflokken og så forlate den pastorale økonomien, jordbruksfamilier som ikke hadde arbeidskraft til å rydde nytt land etter at jorden var utpint. Men også administrative forordninger som ble opprettholdt av lokale myndigheter kunne innebære effektive reguleringsmekanismer.

### 2.2.3.

Fra Mali har man spesielt gode eksempler på det siste. I første halvdel av det forrige århundre organiserte Seku Ahmadou, herskeren av Dina-kongedømmet i de

sentrale deler av Mali, det berømte Leyde-systemet som regulerte tilgangen til og utnyttelsen av beiteressurser og jordbruksland i Nigerflodens innenlandsdelta på en imponerende effektiv måte. Så vidt man vet var det viktigste motivet for dette systemet å tillate nomadiske Peul-folk å være bofaste samtidig som de fremdeles kunne beholde husdyrhold som viktigste næringskilde. Seku Ahmadou som var en meget religiøs mann i tillegg til å være en mektig politisk leder mente det var nødvendig å være bofast skulle man bli en god muslim. Dette systemet brøt gradvis sammen, særlig etter kolonialiseringen av Mali, dels på grunn av politiske forandringer som førte til endringer i den autoritetsstrukturen Leyde-systemet var avhengig av, og på grunn av overbelastning i form av økende dyreflokker etter vaksinasjonskampanjer. (se Gallais, 1975)

#### 2.2.4.

Befolkningsøkning og andre forandringer av økonomisk og politisk art har i dette århundre gradvis svekket disse tradisjonelle produksjonssystemenes evne til å vedlikehold seg selv, dvs. å avpasse ressursutnyttelsen til bæreevnen i et område. Selv om Mali potensielt kan produsere mye mer mat enn det som er tilfelle idag, argumenteres det at under de produksjonssystemer man har idag så er det meste av landet allerede overbefolket i den forstand at bæreevnen i de fleste av de agroklimatiske sonene allerede er oversteget. Befolkningen overbelaster nå ressursgrunnlaget og i en slik situasjon skal det relativt små svingninger i nedbørsmengde til før produksjonen svikter. I tillegg slites ressursene ned på en slik måte selv i normale nedbørsår at de må utnyttas mer og mer intenst for at befolkningen skal overleve.

#### 2.2.5.

Det er svært mange problemer forbundet med å regne ut et områdes bæreevne, særlig hvis den uttrykkes i antall mennesker per arealenhet. Verdensbankens utredning har gått igjennom det tilgjengelige materiale for Vestafrika og kommet frem til at regionen som helhet er i alvorlig økologisk ubalanse. Bæreevnen for de forskjellige agro-klimatiske soner er beregnet ut fra behov for ved og brensel såvel som matproduksjon.

Bæreevne og befolkningspress (i mennesker per kvadratkilometer):

Sone	Bæreevne m.h.t.			Landbruks- befolkning	Bæreevne brensel	Nåværende* befolkning
	Jordbruk	Husdyrhold	Sum			
Sahara	-	0.3	0.3	0.3	-	0.3
Sahelo- Sahara	-	0.3	0.3	2	-	2
Sahel	5	2	7	7	1	7
Sahelo- Sudan	10	5	15	20	10	23
Sudan	15	7	22	17	20	21
Sudano- Guinea	25	10	35	9	20	10

\* Inkluderer bybefolkning.

(Fra World Bank, 1985:13)

## 2.2.6

En såpass grov tabell som den som er gjenngett ovenfor kan selvsagt ikke gi noe nøyaktig bilde av tilstanden i de forskjellige områdene i Mali, men den peker ut noen av de alvorligste problemene i forbindelse med ressursforvaltning og matproduksjon i Mali.

Det ser ut til å være lite tvil om at Mali er blitt merkbart tørrere de siste 15 år. Grovt regnet er den årlige gjennomsnittsnedbøren blitt redusert med 20%, noe som igjen betyr at grensene for de forskjellige agroklimatiske sonene er blitt flyttet omtrent 100 kilometer sørover. Svikten i tilførsel på vann merkes i hele landet. Ifølge Jean (Jean, 1985:83) er vannstanden i Niger 50-60 cm lavere nå enn gjennomsnittet for perioden 1925-1982. Uttørkingen merkes i andre elver og innsjøer også. Tradisjonelle (grunne) brønner må nå graves en halv meter dypere hvert år.

Mali har hatt en betydelig befolkningsvekst de siste 25 år. Tallene er usikre her som i så mange andre sammenhenger men man regner med at tilveksten har vært mellom 2.5 og 2.7% per år. Dette har ført til en utvidelse av dyrkningsområdene og til en kraftig reduksjon av brakkleggingsperiodene. Mens 80 til 90% av dyrkningsjorden tidligere ble lagt brakk hvert år er dette nå redusert til under 25% (Jean 1985:84). Nyrydding, særlig for mekanisert drift, har snauhugget store områder og pløyet det grunne produktive jordsmonnet for dypt. Den voksende befolkningen har øket behovet for brensel. 93% av energibehovet for husholdningsbruk i Mali dekkes av ved og man regner nå med at det blir tatt ut mellom 50 og 100% mer brensel ved en den tilgjengelige nyproduksjon.

På grunn av befolkningsøkningen, men også takket være utviklingstiltak som brønnboring og veterinærtjenester samt den unormalt fuktige perioden mellom 1950 og 1965 ble husdyrbestanden i Mali fordoblet mellom 1950 og 1972. Dette skjedde samtidig som nytt jordbruksland ble ryddet lenger og lenger mot nord og store vanningsanlegg ble utviklet langs Niger. De beiteområdene som på denne måten forsvant hadde tidligere vært brukt i tørketiden.

Økende press på ressursene og variasjoner i klimatiske forhold har ført til redusert produktivitet og en situasjon hvor man forbruker og sliter ned ressursene. Dette er særlig kritisk i de saheliske og sahelo-sudanske områdene av Mali. Men selv i det rikeste og mest produktive området av Mali, i Niger's innenlandsdelta ser man klare tegn på overforbruk og misbruk av ressursene, med overbeiting, nedhugging av skog, og oppdyrking av uegnede områder.

Det er mange tegn på at Sahara-ørkenen sprer seg sørover. I et lenger historisk perspektiv er ikke dette unormalt. For 15.000 år siden gikk grensen for ørkenen 400 kilometer lenger sør enn idag og denne grensen har beveget seg flere hundre kilometer både nordover og sørover siden den tid, i takt med fuktigere og tørrere perioder (Jean, 1985:87). Sanden sprer seg idag sørover igjen, er i ferd med å sluke Tombouctou og truer med å fylle elveløpet for Niger nord for Gao. Men samtidig spres ørkenen også fra sør, fra de sårbare områdene i Sahel-beltet som er blitt mer og mer utarmet og nedslitt, først og fremst gjennom overbelastning og overutnyttelse av for mange mennesker.

Man kan se mange av de samme prosesser, om enn ikke så tydelig, også i de andre mer robuste delene av Mali. Rydding av skog, overforbruk av brensel, kortere brakkperioder, økende erosjon og utvasking av næringsstoffer i jordsmonnet minsker produktiviteten og ødelegger ressursgrunnlaget.



### 2.2.7.

Tørke er verken noe nytt eller uvanlig fenomen i Mali. Den viktigste forandring som har skjedd i dette århundre er heller ikke at nedbøren er blitt redusert men at produksjonssystemene i dette landet ikke lenger makter å håndtere tørken. En rekke prosesser, fra befolkningsøkning til administrative og politiske omlegninger har ledet landet frem til en situasjon hvor befolkningen ikke lenger er istand til å brødfø seg selv og hvor mulighetene til å oppnå selvforsyning reduseres fra år til år. Disse mulighetene reduseres i takt med utpiningen av det naturlige ressursgrunnlaget. Nedbør og tørke har spilt en viktig rolle, men landet er antagelig så utarmet at en periode med bedre regn neppe vil bety noen varig forbedring.

Selvforsyning av mat må sees i en vid økologisk sammenheng og matproduksjonen kan ikke økes uten at landbruksaktivitetene samordnes med ressursforvaltning i vid forstand.

### 3. KATASTROFEBEREDSKAP I MALI .

#### 3.0.1

##### Tilgangen på informasjon.

Tilgjengelig dokumentasjon viser at det hersker til dels stor uenighet om hva som skjer i Mali med hensyn til matvareforsyningen og hva situasjonen er til enhver tid. Uenigheten dreier seg om grunnleggende men relativt konkrete forhold som nedbør og jordbruksproduksjon såvel som om hvordan tall skal tolkes. I en konsulentrapport til UNDRØ (Remy, 1985) blir det pekt på at denne uenigheten er skadelig både for Mali's troverdighet og for givernes evne til å reagere

Det samme forholdet er tatt opp i en rapport fra International Disaster Institute til Ford Foundation om katastrofeberedskaper i 6 afrikanske land, deriblandt Mali (IDR 1985). IDR understreker at dersom man overhodet skal kunne snakke om noen slik beredskap så er det et minstekrav at man vet nøyaktig hva som skjer i hvert enkelt sårbart område. I 1984 hadde man like lite presis informasjon og statistikk om hva slags virkninger tørken hadde i de enkelte områdene som det man hadde i 1973. Dermed hadde man også like dårlig grunnlag for håndtere katastrofen, til å målrette hjelpen og registrere virkningene av hjelpetiltakene som i 1973. (IDR, 1985:24)

#### 3.1.1

##### Styring og koordinering av katastrofebistand i Mali.

Hovedansvaret for forvaltningen av katastrofebistand i Mali ligger hos CNAVS - Comité (senere Commission) Nationale d'Aide aux Victimes de la Sécheresse - som ligger under inneriksdepartementet. CNAVS ble opprinnelig dannet i 1973 men lå en stund nede og ble reaktivisert i 1982.

CNAVS skal holde seg løpende orientert om matforsyningssituasjonen i landet og tar avgjørelser om å sette iverk krisetiltak. Anmodninger om matvarehjelp og katastrofebistand skal komme fra CNAVS som også er ansvarlig for koordinering og oppfølging av alle hjelpetiltak. CNAVS støtter seg til nødhjelpskommisjoner

utnevnt av Mali's eneste politiske parti UDPM - Union Démocratique du Peuple Malien på de forskjellige administrative nivåer, dvs. arrondissement, cercle og region. Disse kommisjonene, som begynte å fungere i august 1984, skal holde CNAVS orientert om den lokale situasjonen gjennom ukentlige radiomeldinger og har videre ansvar for å koordinere alle lokale hjelpetiltak. CNAVS hadde imidlertid ikke kapasitet eller operasjonelt ansvar for selve gjennomføringen av nødhjelpstiltak.

### 3.1.2

Vurderingene av hvor godt CNAVS fungerte som koordineringsinstans spriker noe. IDR konkluderte at katastrofeberedskapen i Mali i midten av 1984 var lav. Det ble pekt på at tilgangen på offisiell informasjon var dårlig, at CNAVS ikke fungerte som noe dokumentasjonssentral eller gjorde noe særlig for å forbedre eller standardisere de opplysninger som kom inn. CNAVS hadde på det tidspunkt IDR-studien ble gjort et svakt planleggingsapparat og manglet helt operasjonell kapasitet. Dette tillot forskjellige andre nødhjelpsorganisasjoner å utarbeide sine egne programmer uten at noen hadde oversikt over f.eks hvor godt et nødstilt område var dekket. Nødhjelpsorganisasjoner fikk i 1984 lite hjelp fra CNAVS og drev ofte arbeidet uten referanse til CNAVS. Myndighetenes eget nødhjelpsprogram var avhengig av transport og lagerkapasitet hos den statlige kornforretningen OPAM som IDR mente ga nødhjelpsforsyninger lav prioritet. (se IDR, 1985:31)

### 3.1.3

I mars 1983 ble det i Mali opprettet en nasjonal kommisjon som hadde som formål å gå gjennom matforsyningssituasjonen på bred basis og komme med forslag til en forbedret strategi for matforsyningen ( CESA - Commission nationale consultative d'étude et de suivi de la mise en oeuvre de la Stratégie Alimentaire du Mali ). Kommisjonen fikk en rekke undergrupper med et bredt spekter av utredningsoppgaver (økologiske ressurser og landbruksproduksjon, landbruksstatistikk, landbruksforskning, matvareforedling, markedsføring, transport og lagring, ernæring og helse). CESA ble først og fremst opprettet for å utarbeide en samordnet matforsyningsstrategi som skal danne grunnlag for den kommende 5-års planen. Dette planleggingsarbeidet må sees adskilt fra tiltak som tvang seg frem i forbindelse med katastrofebistand, men svært mye av CESA's arbeid har relevans for omorganiseringen av CNAVS. Først og fremst har CESA stått for en samordning av det grunnlagsmateriale som er et nødvendig første ledd for det arbeid som er lagt ned for å forbedre katastrofeberedskapen i Mali.

CESA arbeider med den overordnede matforsyningsstrategien. I et samarbeid med skarpere fokus på nødhjelpssektoren har UNDRØ startet et program for å ruste opp CNAVS. Målsettingene for dette arbeidet er først og fremst å forbedre kapasiteten i CNAVS til å systematisere innsamlingen av regelmessig informasjon, til å vurdere matforsynings situasjonen i landet, samt til å planlegge og koordinere nødhjelpstiltak.

CNAVS har allerede et regelmessig samarbeid med to ad hoc koordineringskomitéer ( Comité Technique CNAVS/ Donateurs, med UNDRØ som sekretariat og CCAU - Comité de Coordination des Aides d'Urgence/Organisations Non Gouvernementales) som ble dannet i løpet av 1984. CNAVS er videre i ferd med å få et permanent sekretariat og det arbeides med opprettelsen av et varslingsystem som spesielt skal dekke de mest sårbare områdene i regionene Kayes, Mopti, Tombouctou og Gao. Dette varslingssystemet (SAP - Système d'alerte précoce) håper man skal være på plass i løpet av våren 1986.

#### 3.1.4

Varslingsystemet skal trekke på opplysninger fra en rekke kilder. Det eksisterer allerede en rekke internasjonale varslingsystemer og nasjonalt i Mali arbeides det på flere hold med å forbedre kvaliteten og regelmessigheten på informasjonstilgangen. Mye av dette arbeidet er satt igang av CESA så arbeidet innen CNAVS vil mye bestå i å samordne opplysningene og sette dem inn i et varslingsystem.

Tilgangen på regelmessige rapporter fra FAO's fjernmålingssystem og de amerikanske NOAA satelittene skal forbedres, det meteorologiske nettverket under det regionale AGRHYMET skal rustes opp. På nasjonalt hold vil man kunne trekke på forbedret landbruksstatistikk og regelmessige rapporter fra forskjellige tekniske etater. SAP vil i tillegg ha en mobil enhet i hver av de fire mest sårbare regionene som skal yde faglig bistand m.h.t. datainnsamling innen landbruksproduksjon, helsetilstand, ernæring osv. De mobile enhetene skal også kunne organisere spesielle undersøkelser og surveys etter behov.

I forbindelse med SAP planlegges en utbygging av sambandsnett og antall målestasjoner på vegne av den nasjonale værvarslingstjenesten, men investeringer i utstyr og lignende er ellers begrenset. SAP er først og fremst et forsøk på å bruke det som allerede finnes av informasjon.

SAP vil avhenge av en rekke indikatorer som registrerer tilstand og forandringer i produksjonssystemene. Disse må derfor dekke en rekke forhold, fra

nedbør til markedspriser og ernæring. Ved å måle disse indikatorene regelmessig regner SAP med å kunne varsle kriser på et såpass tidlig tidspunkt at tiltak kan settes inn før alvorlige katastrofer inntreffer. SAP-initiativet har støtte fra en rekke av de statlige såvel som private giverne til Mali. EEC har påtatt seg å finansiere systemet som skal drives med faglig bistand fra den belgiske avdelingen av Médecins sans Frontières (MSF).

SAP vil videre samarbeide med USAID's regionale Famine Early Warning System (FEWS) som skal dekke hele Sahel-beltet og andre tiltak innen samme område, f.eks. britiske Save the Children Fund Information Network in West African Sahel.

### 3.1.5

Det arbeid som forgår for å styrke CNAVS er begrenset til å gjøre CNAVS til en effektiv instans for overvåking av matforsynings situasjonen og samordning av hjelpetiltak. CNAVS er ikke ment å bli noen operasjonell enhet som selv skal stå for gjennomføringen av slike tiltak og har bare et begrenset budsjett. CNAVS har riktignok det administrative ansvar for alt nødhjelpsarbeid i Mali, men det praktiske hjelpearbeidet utføres av andre strukturer og organisasjoner.

### 3.2.1

#### Praktiske tiltak.

Mali er ikke selvforsynt med mat, selv om man kan være uenig om hvor stort underskuddet er, og landet har mottatt regelmessig matvarebistand i en årrekke. Til tross for dette så er Mali's kapasitet til å ta imot matvarebistand og nødhjelp begrenset av en rekke faktorer. Disse er dels av praktisk art, så som vanskelige kommunikasjoner, lange forsyningslinjer både frem til Mali og internt i landet, mangel på transport, dårlig utbygd veinett, jernbane og elvetransport, mangel på lagringsplass etc., men også av mer organisatorisk art. Et forhold som har vært spesielt kritisert er at CNAVS må støtte seg til den statlige kornforretningen OPAM for håndtering, transport og lagring av nødhjelpsforstyringer.

### 3.2.2

OPAM's tidligere monopol på kornomsetningen i Mali er kraftig nedtrappet og i 1986 er det bare den regulære rishøsten som må leveres til OPAM.

Omorganiseringen av OPAM har vært foretatt under påtrykk fra en rekke givere, først og fremst for å liberalisere kornmarkedet og fremme nasjonal kornproduksjon gjennom bedre produsentpriser, men også for å skjære ned på OPAM's store driftunderskudd. Omorganiseringen har stort sett vært vellykket, i og med at produsentprisene har økt og OPAM's driftunderskudd er blitt redusert med 50% siden 1981 (IDR, 1985:28).

OPAM har bl. annet som oppgave å holde områdene med "strukturelt underskudd" i matvareproduksjonen forsynt med matkorn. En god del av matvarebistanden ( både regulær matvarebistand i forbindelse med omorganiseringen av OPAM, såvel som katastrofehjelp, blir kanalisert gjennom OPAM som har ansvar for transport og lagring av kornet. I underskuddsområdene selger OPAM korn til offisielle priser som i praksis vil si til subsidierte priser. En del av det kornet OPAM håndterer disponeres av CNAVS som kan gi ordre om gratisutdelinger dersom CNAVS finner dette nødvendig. Slike utdelinger skal overvåkes av de lokale nødhjelpskommisjoner.

OPAM har ansvar for vedlikehold av de nasjonale kriselagre (SNS - Stock Nationale de Sécurité) plassert rundt i landet. Offisielt skulle SNS være på 58.000 tonn men har neppe kommet over 30.000 tonn noen gang (IDR, 1985:30). En oversikt fra november 1985 oppgir SNS til 10.600 tonn (CNAVS, 1985:23). Ifølge muntlige opplysninger fra OPAM i februar 1986 ble 15.000 tonn lokalt korn innkjøpt til SNS etter innhøstingen 1985.

### 3.2.3

Vurderingene av hvor godt OPAM har klart å holde underskuddsområdene forsynt med matkorn varierer. IDR-rapporten mener det har vært uheldig å la OPAM ha ansvar for transport og fordeling av både korn for salg og korn for gratis utdeling. Med den begrensede kapasitet OPAM hadde for transport og lagring av korn fikk "gratiskornet" lavest prioritet og OPAM konsentrerte seg om å holde tettstedene og regionhovedstedene forsynt.

IDR peker også på at man var så tilbakeholden med å bruke SNS-systemet at svært mange givere ikke lenger så på systemet som hensiktsmessig. (IDR, 1985:30). Dette systemet var ment å sikre matforsyningen til risikoutsatte områder men til tross for tydelige underskudd på mat i noen av disse områdene i 1983 og 1984 ble SNS bare benyttet i begrenset grad. IDR forklarer dette dels ved at man hadde svært dårlig oversikt over situasjonen på denne tiden, dels med at man hadde vansker med å fylle lagrene opp igjen og derfor ville beholde dem urørt så lenge som overhodet mulig.

Remy's vurdering er imidlertid at OPAM klarte å holde underskuddsregionene rimelig godt forsynt gjennom hele kriseperioden, men at det riktig nok sviktet når det gjaldt det lokale fordelingsapparatet (Remy, 1985:18). OPAM har ansvar for å levere korn til administrasjonssentra på "cercle" nivå og problemene oppsto ved den videre fordeling ut i distriktene. OPAM hadde fått sin transportkapasitet betydelig forbedret (ved å legge transporten ut på lokale anbud), men selv ved levering til "cercle" oppsto det problemer i enkelte områder. PSM var f.eks involvert i transport til "cercle" på vegne av OPAM.

Remy's vurdering av SNS er imidlertid på linje med IDR's observasjoner og Remy peker på at det var takket være et improvisert og parallelt system med "magasins d'urgence" under kontroll av de lokale komitéene, samt en stor innsats fra private og utenlandske nødhjelpsorganisasjoner at man klarte å håndtere så mye som 200.000 tonn i 1985.

### 3.3.1

#### Transport og lagringskapasitet.

Det er helt klart at den mengden med forsyninger som skulle transporteres og fordels i Mali fra 1984 og fremover truet med å sprengte den begrensede kapasitet til transport og lagring som Mali rådde over.

Ifølge ONT (Office Nationale des Transports) ble det importert 736.000 tonn varer til Mali i 1984 og av dette var 386.000 tonn, eller 52%, korn (République du Mali, 1985:270). Dette volumet var ventet å øke til 426.000 tonn i 1985.

Denne varemengden ble for det aller meste importert over de tre havnene Lomé, Dakar og Abidjan, hvor man i mai 1985 hadde en opphoping av gods tilsvarende 113.000 tonn. Etter hvert som regntiden satte inn var transportkapasiteten på det laveste og man ventet at varemengden i havnene ville stige til 178.000 tonn i løpet av juli.

### 3.3.2

Begrensingene i transportkapasitet skyldes flere forhold. Remy nevner følgende i sin rapport til UNDR0:

- konkurranse med andre land som benytter de samme havner
- konkurranse med sesongmessige transportbehov i naboland
- konkurranse mellom den offentlige matvareimporten og privat import

- lave transporttariffer for matkorn
- mangel på jernbanevogner
- utslitte lastebiler
- mangel på reservedeler
- manglende vedlikhold
- dårlig planlegging, programmering og koordinering
- byråkratiske hindringer og forsinkelser

(Remy 1985:43)

UNDRO selv og en rekke private organisasjoner har stilt f.eks. transportmaterieell til disposisjon, men det er klart at de fleste av de problemene som nevnes ovenfor trenger løsninger på et nasjonalt eller selv et regionalt vestafrikansk nivå. Det er også problemer som dreier seg om langt mer en nødhjelp. CNAVS har satt frem en del forslag for å avhjelpe transportkrisen med særlig vekt på det innenlandske transportsystemet, men de fleste av forslagene må sees i sammenheng med den kommende 5 års-planen snarere enn som nødhjelpstiltak, så som oppmudring av elveløpet mellom Mopti og Gao, bygging av nye veier, reparasjon av jernbanen etc. Det bør også nevnes at CESA har lagt ned et stort arbeid med hensyn til denne typen begrensinger på matforsynings-situasjonen. Utbygging av bedre kommunikasjoner ("desenclavement") er sammen med selvforsyning i landbruket og naturvern de viktigste tema i den kommende utviklingsplanen.

### 3.3.3

Lagerkapasitet har tidligere vært et problem og bl.a. norsk katastrofebistand til Mali har vært med på å øke kapasiteten. Ifølge CNAVS har man i Mali en total lagerkapasitet på 112.000 tonn (CNAVS 1985:37) uten at det blir gitt noen vurdering av om dette er tilstrekkelig. Ifølge UNDRO's månedsbulletin for januar 1986 er det et udekket behov for lagerplass i de fire mest sårbare regionene som følger:

Kayes	5.580 tonn
Mopti	4.940 tonn
Tombouctou	5.160 tonn
Gao	6.200 tonn



### 3.4.1

Katastrofeberedskapen i Mali er blitt betydelig forbedret siden 1984 da nødhjelpsarbeidet kom igang for alvor. Det arbeid som er gjort har først og fremst konsentrert seg om å forbedre styringen og samordningen av bistanden, og CNAVS er blitt en langt mer effektiv instans enn det som var tilfelle i 1984. Særlig viktig er det at man er nå iferd med å bygge opp et varslingsystem som skal gi CNAVS langt bedre muligheter til å reagere når katastrofe truer. Hvis SAP virker etter hensikten vil det bli mulig å gripe inn på et langt tidligere tidspunkt enn tidligere med mye mer begrensede tiltak rettet mot særlig truede områder eller grupper. Myndigheter har innledet et nært samarbeid med flere utenlandske givere for å styrke beredskapen og vil i lang tid ennå være avhengig av både finansiell og faglig støtte.

Erfaringene mellom 1973 og 1984 tyder på at verken givere eller nasjonale myndigheter var villige til å bruke mye penger på katastrofeberedskap. Derfor tok det også denne gang unødig lang tid å sette igang nødvendige hjelpetiltak. Den hjelpen som ble satt inn i 1983/84 og fremover har vært svakt styrt og dårlig koordinert fordi ingen med sikkerhet visste hvor man skulle dirigere innsatsen. Det er ingen tvil om at nødhjelpen ble ujevnt fordelt, at i noen områder ble det delt ut for mye mens andre kanskje fikk for lite.

Et veldrevet varslingsystem (SAP) er ikke et alternativ til katastrofeberedskap i form av forhåndslagre men et hjelpemiddel i forvaltningen av matvarehjelp. I et land som Mali vil det antagelig alltid være behov for punktinnsett i enkelte områder, enten maten kommer fra utenlandske givere eller landets egne myndigheter. Man må derfor se oppbyggingen av et varslingsystem og opprusting av katastrofeberedskapen som en viktig del av landets matforsyningsstrategi.

#### 4. U T E N L A N D S K K A T A S T R O F E B I S T A N D

Noen samlet framstilling av katastrofehjelpens sammensetning og omfang foreligger ikke, heller ikke analyser av hvorvidt innsatsen har vært relevant, eller hvilke utilsiktede konsekvenser den kan ha hatt. Framstillingen nedenfor bygger på skriftlig materiale stilt til rådighet av Innenriksministeriet i Bamako, videre av UNDP, UNDRO, UNICEF, Røde Kors Ligaen, samt Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse, og på samtaler med representanter for disse organisasjonene og andre hjelpeorganisasjoner, og med representanter for maliske myndigheter, både i hovedstaden og i regionene.

##### 4.1.2

##### Katastrofebistandens sammensetning

Malis krise 1982-1985 er av landets myndigheter såvel som utenlandske givere først og fremst definert som en forverring av landets matforsyningssituasjon på grunn av tørke og uår. Dette er et svært forenklet bilde. Hungerkatastrofer oppstår sjelden fordi mengden av tilgjengelig mat reduseres brått. De er snarere et resultat av dramatiske endringer i hvordan kjøpekraften er fordelt i befolkningen. Det var dette som skjedde i Sahel i 1969-73 (Sen 1981: 115), og som gjentok seg i 1979-84.

I 1983 fikk imidlertid matmangelen i deler av befolkningen slike dimensjoner at myndighetene lanserte en internasjonal appell om katastrofebistand for å hindre at store befolkningsgrupper dukket under av sult. I den tilsvarende krisen 1969-74 regner en med at 100.000 mennesker døde fordi matvarehjelp ikke kom fram i tide.

Mat har utgjort hoveddelen av den katastrofehjelpen Mali har mottatt utenfra. I volum har matkorn vært viktigst, men andre matvarer som tørrmelk, fiskeprotein, matfett, bønner, kjøtt og fiskehermetikk har også inngått.

Katastrofehjelpen har også omfattet en rekke andre varer og tjenester, innen

- kvegsektoren: for, farmasøytiske produkter, veterinærutstyr, boring av brønner i og nær beiteområder;

- helse: medisiner, vaksine, medisinsk utstyr, epidemibekjempelse gjennom vaksinasjonskampanjer, isolasjon og pleie av kolerasmittede, etablering av sentre for rehabilitering av underernærte småbarn, rehabilitering av lokale sykehus og sykestuer, og sikring av drikkevann;
- hjelp til hjemløse: husvære, klær, ulltepper og andre nødvendighetsartikler;
- infrastruktur, transportmidler og logistikk: lastebiler, reservedeler, ferjer over Niger, bygging av korn- og forlagre, flytransport av såkorn, eksperthjelp til å utrede hvordan landets katastrofeberedskap kan styrkes;
- hjelp til å bedre ernærings situasjonen: forsyning av såkorn og grønnsakfrø, brønnboring og hjelp til forskjellige typer vanningsanlegg.

#### 4.1.3

##### Hjelpens omfang

Noen samlet oversikt foreligger som sagt ikke. I penger er den utenlandske hjelpen anslått til 39,7 milliarder CFA i 1981-1985 (ca. NOK 800.000.000). Matvarer og innsats på helsesektoren har vært de viktigste komponentene (Remy 1985:16).

Gratis utdeling av mat foregikk bare i begrenset omfang før 1983/84. WFP fordelte 11.000 tonn mais i 1983, 10.000 tonn året etter. Frankrike delte ut 5.000 i 1982/83 og samme kvantum i 1983/84. USA delte ut 5.000 tonn maismel i 1982/83, og samme kvantum 1983/84. Dette var nødhjelp som ble distribuert direkte til befolkningen. Distribusjonskostnadene ble dekket gjennom salg av annen matvarehjelp.

Et program for gratis matutdeling ble etablert av UNDRO i 1984, i samarbeid med ASC (Assistance Suisse en cas de Catastrophe). Målgruppen var de hardest tørkerammede befolkningsgruppene i 7. region (Gao). I 1985 ble dette programmet utvidet til også på omfatte katastroferammede i 1. region (Kayes) og 6. region (Tombouctou). UNDRO alene er beregnet til å ha delt ut 65.000 tonn i 1985, (Remy 1985:15). Ifølge inneriksministeriet mottok Mali i alt 291 000 tonn i matvarehjelp i perioden 1. november 1984 til 31. oktober 1985. Av dette var 280 000 tonn matkorn.

Fordeling av matvarehjelp etter kilde

	<u>Tonn</u>	<u>%</u>
Bilateral hjelp	183 200	63,0
Multilateral hjelp	67 700	23,4
Private organisasjoner	18 900	6,5
Innkjøpt av PRMC og CNAVS	21 100	7,3

Fordeling av matvarehjelp etter distribusjonsform

	<u>Matkorn</u>	<u>Andre matvarer</u>	<u>Sum</u>	<u>%</u>
CNAVS, gratis utdeling	68 090	3 860	71 950	24,7
CNAVS, salg	47 910	50	47 960	16,5
Sum CNAVS	116 000	3 910	119 910	41,2
Priv.organ., gratis utdeling	43 970	2 970	46 940	16,1
Priv.organ., salg	3 090	-	3 090	1,1
Sum private organisasjoner	47 060	2 970	50 030	17,2
PRMC	90 320	-	90 320	31,0
SNS	15 250	-	15 250	5,2
Prosjekter	11 600	3 830	15 430	5,3
Sum	280 230	10 710	290 940	100,0
Avrundet	280 000	11 000	291 000	

Gratisdistribusjon utgjorde 134 000 tonn (46 %), derav 123 700 i matkorn. 41 000 tonn matkorn ble kjøpt innenlands eller i nabolandene (CNAVS 1986: 5-6).

En rekke private organisasjoner var engasjert i nødhjelp og utviklingsprosjekter før 1984, og en koordineringskomité, CCAU, ble dannet i slutten av 1983. Denne komiteen fungerer som bindeledd mellom private hjelpeorganisasjoner og de sentrale myndighetene, og danner et forum for koordinering av virksomhet og utveksling av erfaringer.

Hver enkelt hjelpeorganisasjon inngår en rammeavtale med de sentrale myndigheter, og forutsettes å arbeide i nær kontakt med myndighetene på cercle- og arrondissementnivå, og innen rammen av lokale prioriteringer. I løpet av 1984 og 1985 ble antallet private organisasjoner engasjert i nødhjelp mer enn fordoblet. I februar 1986 regnet man i planministeriet

i Bamako med at over 100 private organisasjoner hadde installert seg i Mali. Mange av dem opererer bare lokalt, og har ikke representasjon i hovedstaden. Dette, og antallet i seg selv, tilsier at effektiv koordinering er vanskelig, og dobling av innsats nærmest uungåelig. Vi fikk referert at landet er blitt karakterisert som "the last aid free-fire zone".

Videre er en rekke FN-organisasjoner engasjert i nødhjelp, spesielt UNDRØ og UNICEF og Verdens Matvareprogram. Malis hovedsamarbeidsland, USA, Frankrike, Vest-Tyskland og Canada, har også innarbeidet betydelige nødhjelpskomponenter i sine programmer i Mali.

Å skaffe fyldestgjørende materiale om alle disse organisasjoners virksomhet var ikke mulig innenfor rammen av dette oppdraget. Vi skal her derfor begrense oss til kort å omtale UNDRØ, UNICEF og Røde Korsligaens virksomhet, foruten de to norske organisasjonene Pastor Strømmes Minnestiftelse og Kirkens Nødhjelp. UNICEF og UNDRØ har en sentral plass i katastrofehistanden i Mali, og de tre private organisasjonene har mottatt betydelige beløp fra Norge til sitt arbeid der (se avsnitt 4.1.4).

UNDRØ spiller en helt sentral rolle i koordinering av informasjon. Hver måned lages en informasjonsbulletin om nødhjelpsbehov og nødhjelpsinnsett på områdene ernæring, logistikk, helse, jordbruk, kveghold og vannforsyning. UNDRØ er sekretariat for "Donors Technical Committee" som ellers består av representanter for WFP, CCAU, OPAM, FED, FAC, CIDA og USAID. Denne komiteen er det koordinerende ledd mellom hjelpeorganisasjonene og CNAVS.

I samarbeid med ASC sto også UNDRØ for utdeling av betydelige kvanta matvarehjelp i 1., 6. og 7. region i 1984-85, som nevnt ovenfor. UNDRØ har stasjonert FN-frivillige i Gao og Tombouctou som gir løpende rapportering om situasjonen hos nødstilte befolkningsgrupper.

Det bør også nevnes at det var en UNDRØ/UNDP-utredning i 1985 som la grunnlaget for omstrukturering av CNAVS og arbeidet med et koordinert varslingsystem (Remy 1985). Se for øvrig avsnittene 3.1 og 3.2.

UNICEF måtte i 1984 mer eller mindre suspendere sitt regulære landprogram som følge av nødsituasjonen. En hovedkomponent i virksomheten har vært å sette opp såkalte "overlevelsessentre" i lokale skoler, hvor det gis er-

nærings- og helseutdanning (og instruksjon i bruk av ORT-oppløsning) til lærere, kombinert med matutdeling og overvåking av helse og ernæringstilstand hos barn. Nærmere 200 slike sentre er i drift, i 1., 2., 5., 6. og 7. region. I tillegg kommer 70 ernæringscentre for gravide og ammende kvinner, og for underernærte barn. UNICEF forsyner dessuten en rekke skolekantiner i samarbeid med utdanningsministeriet. Disse er åpne også i skoleferien og for barn som ikke går på skolen. På helsesektoren har UNICEF bl.a. dels finansiert og dels gjennomført vaksinasjonskampanjer mot meslinger og hjernehinnebetennelse i flere regioner, og sammen med helseministeriet utarbeidet en behandlings- og beredskapsstrategi for kolera. Dessuten har organisasjonen koordinert 4 mobile helseteam.

En analyse av helsetilstand og helseinfrastruktur i 7. region, utført i samarbeid med M.S.F. (Médecins sans Frontières) og det franske fredskorps, førte til prosjektet Magasins Santé Sécheresse, som skal forsyne regionen med medisiner og vaksiner innen rammen av den eksisterende helsetjenesten. UNICEF legger i det hele stor vekt på å styrke eksisterende infrastruktur, og ikke skape organer som arbeider på siden av landets egne institusjoner. I tillegg til innsatsen for ernæring og helse har organisasjonen i de to siste årene vært aktiv på en rekke områder, bl. a. i finansiering av boring og graving av brønner for drikkevann og hagebruk i Tombouctou og Gao, støttet bygging av irrigasjonsanlegg for risdyrking i 6. region, og skaffet såkorn og grønnsakfrø.

UNICEF kommer i kontakt med den mest rammende delen av befolkningen gjennom nærings- og helsetiltak men også gjennom vannforsyningsprosjektene. Organisasjonen har nå tatt fatt på den vanskelige oppgaven å utrede hvordan befolkningen i sultleirene best kan skaffes nytt livsgrunnlag, enten ved nye økonomiske tilpasninger i de områdene de kom fra, eller som "nybyggere" i andre deler av landet.

#### Røde Kors-ligaen

Ligaens virksomhet i Vest-Afrika er koordinert fra et regionalt hovedkontor i Niamey, Niger. Nødhjelpsinnsetningen i Mali er konsentrert til 7. region, med et kontor i Gao og underdelegasjoner i hver cercle. Røde Kors-ligaen driver i alt 161 ernæringscentre for ernæringsrehabilitering av barn og utdeling av kornrasjoner til voksne. I tillegg utdeles proteinkjeks, ORT-blandinger og vitaminer når delegasjonens helse- og ernæringsspesialist tilrår det. RKL har vel 800 maliske medhjelpere i sitt arbeid i Gao, som lønnes med mat.

Arbeidet ble startet i 1984. Antallet mottakere har variert noe med årstidene, men ligger gjennomsnittlig på ca. 100.000, hvorav over en tredjedel er barn. Aksjonen vil bli noe trappet ned i løpet av 1986.

Delegasjonen har nå faste månedlige orienteringsmøter med de regionale myndighetene, for løpende vurdering av nødhjelpsbehovet og for å unngå parallellinnsats med andre organisasjoner. I tillegg til nødhjelpsaksjonen i Gao-regionen yter ligaen teknisk hjelp til utviklingen av Malis Røde Kors, bl. a. i form av kurser for opplæring av førstehjelps-personell og utredning av lokale utviklingsprosjekter som skal administreres av Malis Røde Kors og finansieres av andre lands Røde Korsforeninger.

#### 4.1.4

##### Norsk nødhjelp til Mali

Utenriksdepartementet bevilget i 1983 NOK 500.000 til WFP i Mali, og NOK 300.000 til innkjøp av lagertelt i 1985. Over DUHs nødhjelpsbudsjett ble det i 1984 bevilget NOK 500.000 til Euro Action Accord for kjøp av korn (i Niger) til utdeling blant tørkerammede i Mali, og NOK 163.670 til UNDRØ, for bedring av transportforhold i forbindelse med kolerabekjempelse blant tørkerammede. DUH bevilget også NOK 300.000 til WFP til innkjøp av lagertelt, samme beløp som UD.

Av DUHs samlede bevilgning på NOK 42.000.000 til fellesaksjonen "Afrikas tørke dreper" høsten 1984 ble i alt NOK 3.030.000 kanalisert til Mali, hvorav NOK 520.000 gjennom Norges Røde Kors til Røde Kors-ligaens arbeid der, det øvrige til KN.

Hoveddelen av norske nødhjelpsbevilgninger over DUHs budsjett til Mali i 1984 og 1985 er kanalisert via Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse, og fordeler seg slik på organisasjonene i 1984-85:

	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Kirkens Nødhjelp	5.039.290	15.150.000
Pastor Strømmes Minnestiftelse	2.600.000	2.461.000
Sum	7.639.290	17.611.000

I tillegg har begge organisasjonene brukt betydelige midler fra egne fond.

Bevilgningene er dels gitt i runde summer til katastrofebistand blant tørkerammede, dels til spesifiserte innkjøp.

I 1986 har KN fått bevilget kr. 5.000.000 til fortsatt nødhjelpsarbeid i Gourma, mens en søknad fra PSM på kr. 9.000.000 er under behandling i DUH (april 1986).

Kirkens Nødhjelps arbeid har vært konsentrert i Gourma som ligger syd for elven Niger og omfatter den syd-østlige delen av 6. region (cercle de Gourma-Rharous) og den delen av 7. region som ligger vest for elven. Hovedinnsatsen har vært konsentrert i Gourma-Rharous, med hovedbase i Gossi. I 1984 var virksomheten konsentrert om helsearbeid og transport og distribusjon av matkorn og andre nødhjelpsrasjoner. Helsearbeiderne utgjorde i 1984 ett av UNICEFs mobile team. Helsearbeidet fortsatte i 1985. I dette året ble matdistribusjonen betydelig opptrappet, og lager- og transportkapasitet styrket. Parallelt med nødhjelpsarbeidet har organisasjonen hele tiden arbeidet med utforming av planer for langsiktige utviklingsinnsats i området.

Pastor Strømmes Minnestiftelse tok sikte på å konsentrere sin innsats i den tredje av de mest tørkerammede regionene, Kayes, i samarbeid med Den Norske Santalmisjonen og amerikanske protestantiske misjoner. PSM bygget i løpet av 1984 opp en betydelig transportkapasitet, som dels ble brukt til å transportere korn gitt av USAID, samt distribusjon av mat i 5. region, 1. region og deler av 2. region. Foruten matdistribusjon har arbeidet i 1984-85 omfattet oppbygging av base i Bafoulabé (1. region), løpende surveys av matbehovet i 1. region, og utarbeidelse av planer for langsiktig utviklingsarbeid i Bafoulabé cercle.

For nærmere en beskrivelse og vurdering av disse to organisasjonenes nødhjelpsarbeid og prosjektplaner vises til kap. 5.

#### 4.1.5

##### Relevans av katastrofebistanden

De forskjellige skriftlige kildene opererer med tall på 1,2 - 1,3 millioner av Malis befolkning som direkte berørt av krisen. Av disse er



de fleste bosatt, eller har vært bosatt i, 1. Region (Kayes), 6. Region (Tombouctou) og 7. region (Gao). Landets egne myndigheter slo alarm først i 1983 da store flokker uten eksistensgrunnlag trakk inn mot byene i disse regionene. I ettertid er det lett å si at dette er tegn på at katastrofehjelpen ble satt inn for sent; om man hadde hatt kunnskaper, innsatsvilje og midler ville mange kunne blitt hjulpet til å skape et nytt livsgrunnlag nær eller på sitt hjemsted før de måtte gi seg på vandring etter føde. Det ville trolig kostet langt mindre enn de beløp som siden 1984 er brukt på nødhjelp overfor denne gruppen av katastroferammede, og på å avverge eller begrense epidemier. En stor del av den vandrende befolkningen var tidligere nomader, som i løpet av de foregående årene med sviktende beite og forverrede byttevilkår for kvegprodukter mot korn hadde mistet det meste av kveget.

Slike omveltninger har også store sosiale omkostninger på lang sikt. Sultleirene rundt Tombouctou, Gao, Mopti og Niore ble snart hovedsakelig befolket av kvinner med barn, syke og gamle. Mange av de arbeidsføre mennene dro sørover for å finne dagarbeid i de mindre tørkerammede jordbruksområdene sør i Mali, eller i nabolandene. Men ettersom det i beste fall dreier seg om sesongpreget leilighetsarbeid, blir der neppe meget til overs til å underholde de som ble etterlatt nærmere hjemstedet. En rekke hushold er utvilsomt oppløst for godt. Å hjelpe en ikke arbeidsfør eller bare begrenset arbeidsfør leirbefolkning til nytt eksistensgrunnlag er en av de store utfordringene såvel for Malis myndigheter som for de utenlandske hjelpeorganisasjonene. Ifølge det materialet vi har gjennomgått, er det bare UNICEF i samarbeid med Malis helse- og sosialministerium som hittil har begynt å ta fatt på dette problemet.

Sammenlignet med nødsårene 1969-74 må likevel berettiget nødhjelp ha nådd fram til folk på deres hjemsted i langt større grad enn dengang (Glantz 1976, Filseth 1974).

Hvor avgjørende nødhjelpen har vært for befolkningens ernærings situasjon er likevel uklart. Opplysninger fra KN, fra UNICEF, Røde Korsligaen og UNDRØ tyder på at der fremdeles eksisterer både elastisitet og ressurstilfang i den tradisjonelle økonomien. I KNs intervensjonsområde Gourma anslo man at nærmere 50.000 hadde samlet seg umiddelbart rundt oasen i Gossi vinteren 1984/85, mens befolkningen i samme avgrensede område vinteren 1985/86 ble anslått til å være 30.000, hvorav mange er blitt

trukket inn i byen Gossis økonomi. Gossi hadde før 1983 en befolkning på ca. 10.000. KN delte ut gratis mat i Gourma til 80 000 mennesker i løpet av en 18-måneders periode. Grovt regnet innebærer volumet som ble delt ut dekking av matbehovet for 6-10 uker. Deres innsats framholdes - av lokale talsmenn - som avgjørende for at befolkningen i Gourma skulle overleve. Dette må skyldes tidspunktet for utdelingene. Befolkningen har åpenbart hatt tilgang til annen mat i det meste av perioden. Antallet i leirene av katastroferammete både ved Gao, Timbouctou og Mopti var i februar 1986 bare brøkdeler av året før. Røde Korsligaen registrerte imidlertid ny tilstrømming til Gao i desember 1985 - januar 1986.

Tilstrømmingen av hjelpeorganisasjoner 1984-85 ga uklar arbeidsdeling dem imellom. Lovet matvarehjelp ble forsinket pga. begrenset kapasitet ved havnene i Dakar, Abidjan og Lomé og på transportmidler derfra til dit hjelpen skulle i Mali. Dette førte utvilsomt både til at det ble delt ut eller tilbudt gratis mat i områder hvor det ikke var behov for det, til dobbeltutdelinger og til matutdeling på feil tidspunkt, som under innhøstingsperioden i 1985, da bøndene hadde behov for dagarbeidere og skulle markedsføre deler av sin avling.

Hvor omfattende uberettiget gratisutdeling av mat har vært, er det umulig å anslå. Maliske myndigheter på regionnivå (Mopti) var overfor oss mer opptatt av at de utenlandske hjelpeorganisasjonene i 1984-85 satte igang matutdeling uten å konferere med lokalmyndigheter og uten koordinasjon seg imellom, enn av at der ikke var behov for nødhjelpen. De representantene for myndigheter på cercle- og arrondissementnivå vi snakket med (Bafoulabé, Sofara, Gossi) framholdt meget sterkt at de norske organisasjonenes matutdeling hadde vært helt avgjørende for forsynings-situasjonen, meget betimelig og korrekt utført.

#### 4.2.0

##### Konsekvenser

Å skille mellom forutsette og uforutsette konsekvenser av katastrofehjelpen er nokså kunstig, ettersom en rekke konsekvenser skulle, med rimelig kjennskap til tidligere sultkatastrofer og nødhjelpsinnsetning, nedfelt i lett tilgjengelig litteratur, (Copans 1975, Jackson 1982, Sen 1981, Giri 1983, 1986) være meget forutsigbare. De kan ikke desto mindre ha vært uforutsette.

#### 4.2.1

##### Virkninger av matvarehjelp

Den franske Sahel-eksperten Jacques Giri framholder i sine to siste bøker (1983, 1986) at den internasjonale matvarehjelpen stilt til rådighet av WFP og bilaterale givere har en rekke uheldige konsekvenser. Den gis som gaver, men selges via statlige kornforretninger til så lave priser, at landets egne bønder ikke stimuleres til å produsere utover å dekke eget konsum. Matvarehjelpen skaper kunstig lave leveomkostninger i byene, og bidrar derfor avgjørende til migrasjon fra landsbygda til byene. Økonomisk fungerer den først og fremst som betalingsbalansestøtte, og til å skjule de reelle administrasjonskostnadene i oppsvulmete statlige kornmonopolforretninger.

Katastrofehjelp kan også ha disse negative konsekvensene for lokal produksjon og prisdannelse, dersom den settes inn i større omfang enn det er behov for, og på feil tidspunkt i forhold til innhøsting og markedsføring av lokal matproduksjon. Men selv helt berettiget nødhjelp i form av gratis matutdeling til subsistensløse befolkningsgrupper har lett negative konsekvenser om den ikke kombineres med tiltak for å skape økonomisk selvhjulpenhet. Den bryter ned eksisterende fordelingssystemer og solidaritet i lokalsamfunn, og skaper passivitet og apati hos de som mottar hjelpen.

Lokale ledere inviteres til å svartmale ressursituasjonen i sine landsbyer for å trekke gratis matutdelinger dit. Det styrker nok deres popularitet, men bidrar neppe til at landsbyens evne til selvhjulpenhet styrkes.

Dokumentasjonen fra Malis egne myndigheter og forskjellige hjelpeorganisasjoner viser at man teoretisk nok er klar over disse betenkelighetene ved varige nødhjelpsaksjoner. Oppbyggingen av transportkapasitet og personell og kompetanse i gratisutdeling av mat får imidlertid lett en egen tyngde, slik at man kan komme til å fortsette matdistribusjon utover hva det reelt er behov for. Det er lett å slå seg til ro med at man umulig kan gjøre noe direkte galt ved å dele ut mat i et så fattig land hvor underernæring er så utbredt som i Mali.

## 4.2.2

## "Mat for arbeid"

Både CNAVS, CCAU og en rekke av hjelpeorganisasjonene har imidlertid gått inn for at gratisutdelingen av mat i stor skala må stoppes, og at forsyningssituasjonen i de kriserammede deler av befolkningen heller skal sikres gjennom "mat for arbeid"-prosjekter. Noen prinsipiell drøfting av betenkelighetene ved slike prosjekter kunne ikke spores. De er imidlertid grundig dokumentert (Jackson 1982). De kan oppsummeres i følgende punkter:

- Uten teknisk kompetanse i planleggingen og utførelsen av prosjektene kan de lett bli rituelle øvelser, som f.eks. veier som bygges så dårlig at de er garantert å bli ødelagt i regntiden. Dette vil imidlertid sikre at "mat for arbeid"-prosjektet fortsetter neste sesong. Dette er meget gunstig for de som bygger veier mot lønn i matvarer, men det er neppe utviklingsfremmende.
- I "mat for arbeid"-prosjekter som tar sikte på å styrke lokal produksjonskapasitet, som damanlegg o.l. er det ofte de fattigste befolkningslagene som står for arbeidet, mens de mer velstående høster fordelene av innsatsen.
- "Mat for arbeid"-prosjekter er ofte utformet slik at de forutsetter fortsatt bistand. Det viktigste for deltakerne er maten de får i gjengjeld for arbeidsinnsatsen, ikke om prosjektet er nyttig for lokalsamfunnet.

Når dette er sagt, bør det også sies at "mat for arbeid"-prosjekter, sammenlignet med gratis matdistribusjon, kan være en effektiv måte å skille mellom reelt nødstilte og de som kan skaffe seg mat på annen måte. Men "mat for arbeid"-prosjekter sikrer ikke nødvendigvis velferden til de ikke arbeidsføre, barn, syke og gamle. Som nevnt har mange av de arbeidsføre forlatt sine hjemsteder, og andelen avhengige i den gjenværende befolkning må antas å være stor.

## 4.2.3

## Politiske og institusjonelle konsekvenser

Omfanget av og publisiteten omkring katastrofehjelpen har utvilsomt ført til at Malis nasjonale myndigheter har måttet omprioritere prosjekter og planer slik at landets egeninnsats konsentreres om å øke selvhjelpenheten. De fire hovedmålsettingene i 5-årsplanen (selvforsyning i matvarer, sikring av vannforsyning og kontroll over vannressursene, kamp mot forørkningsprosessen, bedring av tilførselslinjer og interne kommunikasjoner) later til å være forstått og akseptert på alle administrative og politiske nivåer. Utenlandske observatører framholdt også at den omfattende hjelpeinnsatsen i de fattigste regionene har ført til at maliske sentralmyndigheter ikke lenger kan neglisjere disse områdene, politisk og økonomisk, i samme grad som før.

Selve antallet av hjelpeorganisasjoner og omfanget av deres virksomhet har tvunget fram en koordinering dem i mellom, og mellom hjelpeorganisasjonene og de nasjonale myndighetene. Men svermen av utenlandske hjelpearbeidere med dårlig landkunnskap og stor utålmodighet med å komme i gang representerer nok også en betydelig belastning på mange ledd i administrasjonen og lokalt. Det gjelder ikke minst lokale tekniske etater, som fra før har svært begrensede ressurser.

Problemet er alment. Magnar Norderhaug (1986: 91) siterer en erfaren FN tjenestemann fra Senegal:

"Afrikas største problem er for mange mennesker som drar rundt på kontinentet med løsninger på problemer som de ikke forstår."

Han fortsetter:

"Unødige utenlandske delegasjoner oversvømmer dessuten de nødstilte landene istedet for å få til effektiv samordning gjennom internasjonale organer.

Burkina Faso, et av de mest lutfattige Sahel-landene, ble nedrent av over 300 utenlandske delegasjoner på ett år. Botswana (som også er tørkerammet) tok nylig skritt til å stoppe denne trafikken etter å ha mottatt 175 unødige utenlandske delegasjoner på ett år. (s.92)

Under vårt opphold i Mali fikk vi et levende inntrykk av at mange tjenestemenn hadde mye av dagen opptatt med å ta i mot representanter for hjelpeorganisasjoner og utenlandske delegasjoner.

## 5. VURDERING AV NORSK BISTAND

### 5.1.0

#### Oversikt over norsk utviklingshjelp til Mali

Før nødhjelpsinnsetningen de siste årene ble norsk hjelp vesentlig kanalisert gjennom FN-systemet og Verdensbanken, gjennom regionale programmer. Ifølge opplysninger fra UD ble det ikke bevilget offentlige midler til nødhjelpsarbeidet i Mali i 1974-75. Norske organisasjoner var imidlertid involvert i hjelpearbeidet blant tørkerammede i Niger, hvor mange av de mest nødstilte var nomader som var kommet over grensen fra Mali (Filseth 1974).

Ingen norske organisasjoner har selv drevet bistandsprosjekter i Mali før 1984, da Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse etablerte seg. I februar 1986 fikk også Det Norske Misjonsselskap bevilget 120.000 kroner fra NORAD til forundersøkelse for et utviklingsprosjekt blant Peul-folket i Mopti-regionen. Organisasjonen har i mange år arbeidet blant denne folkegruppen i Kamerun. Tidligere har NORAD bevilget tilsammen kr. 677.000 i årene 1978-1981 til den belgiske organisasjonen Iles de Paix's program i Tombouctou, via "Fremtiden i våre hender." Dette programmet omtales nærmere i punkt 5.1.3.

### 5.1.1

#### Norsk multilateral bistand til Mali

Norge er en av de største bidragsyterne til flere organisasjoner i FN-systemet, som UNICEF og UNDP. Hvilken andel av det generelle bidraget til de forskjellige FN-organisasjonene som kommer Mali til gode, lar seg imidlertid ikke spesifisere.

Såvidt vi har kunnet bringe på det rene ut fra dokumentasjon stilt til rådighet fra DUH finansierer Norge bare ett multi-bi prosjekt i Mali. Det gjelder ILO-0032, et opplæringscenter for kooperativdannelse for produksjon, foredling og markedsføring av kvegprodukter og håndverksprodukter. Virksomheten har vært konsentrert i Kayes, Koulikoro og Sikasso. Det norske bidraget var på kr. 1.200.000 i 1984 og nærmere 400.000 i 1985. Prosjektet ble evaluert i 1983. Dette er et underprosjekt under det regionale samvirkeprogrammet Norge finansierer gjennom

ILO i tilknytning til Verdens matvareprogramms hjelp til Senegal, Mauritania, Burkina Faso, Mali og Niger. Dette programmet, ACOPAM (Appui Coopératif aux Activités de Développement assisté par le Programme Alimentaire Mondial en Zone Soudano-Sahélienne) har i alt mottatt 10.000.000 NOK fram til 1985. Hvilken andel av dette beløpet som kommer Mali til gode er vanskelig å spesifisere. ACOPAMs formål er å bidra til at matvarehjelp fra WFP settes inn i produktive tiltak og lokalsamfunnsutvikling, spesielt gjennom støtte til dannelsen av produksjonskooperativer gjennom "mat for arbeid", dessuten gi produksjonsveiledning, støtte til lagerbygg, o.l. og ikke minst, opplæring i kooperativ organisering.

Norge bidrar dessuten med betydelige beløp til Verdensbankens/WHO's program for å bekjempe elveblindhet i Vest-Afrika. Det omfatter landene Benin, Ghana, Elfenbenskysten, Mali, Niger, Togo og Burkina Faso. Arbeidet tok til i 1974 og er beregnet fullført i 1997. 9 land bidrar med finansiering. Programmet kostet 178 millioner dollar fram til 1985, hvorav Norge bidro med NOK 22.500.000. Norge har bundet seg til å yte ytterligere NOK 18.000.000 for de neste fem årene. Hvilken andel som kommer Mali til gode lar seg heller ikke her spesifisere.

Som følge av SSE-bevilgningen vil Norges bistand til Mali gjennom FN-systemet øke i de nærmeste årene. I 1986 har Norge vedtatt å støtte det IDA-finansierte Mopti Area Development Project med NOK 15.000.000 i 1986-1989, et skogprosjekt i 2. region, likeledes finansiert av IDA, med NOK 22.500.000 i perioden 1986-1991, og tilsammen NOK 4.800.000 til tre UNSO/UNDP prosjekter i Mali i 1986. (De dreier seg om planting av Acacia Senegal for produksjon av Gum Arabic, tiltak for å redusere vedforbruket i husholdningene og forundersøkelse av utnyttelse av vannsystemet i Lac Faquibine for jordbruksformål.)

### 5.1.3

#### Ile de Paix - Tombouctou

Bidraget fra NORAD via "Fremtiden i våre hender" utgjør bare en liten del av finansieringen av dette programmet. Men i kraft av sin vellykkethet når det gjelder bl.a. å øke matproduksjonen fortjener det en nærmere omtale.

Programmet er svært omfattende: graving og boring av brønner i nomade-områder, planting av daddelpalmer, helseopplysning i flere landsbyer, bygging av damanlegg og våtmarksdyrking av ris, barnehager i byen Tombouctou og mye annet.

Den viktigste komponenten er likevel risdyrkingsprosjektet på Kourioumé-sletten utenfor Tombouctou. Her er i alt 555 hektar sikret overrisling med vann fra Niger gjennom en dieseldrevet pumpestasjon. Risavlingene blir derfor gode også i år med sviktende nedbør og varierende vannstand i elven. Avkastningen var 3 tonn per hektar i 1985/86, det høyeste i Mali, og 2-3 ganger så mye som i Office du Nigers område. Vel 800 familier fra Tombouctou by har fått tildelt hver sin parsell, og avlingen fra Kourioumé brødfør nå nærmere 10.000 personer.

Brukerne er organisert i kooperativ, og samlede drifts-, administrasjons- og vedlikeholdsavgifter til kooperativet beløper seg bare til 10% av verdien av avlingen. Anlegget er inndelt i felter og de som er naboer i byen dyrker parseller ved siden av hverandre. Dette sikrer bl.a. samarbeid om vedlikehold av demninger og kanaler og er sikkert en viktig medvirkende årsak til at prosjektet er så vellykket. En annen årsak kan ligge i at prosjektet er bygget opp over lang tid. Det startet allerede i 1975, og opplæring og etterutdanning av mekanikere til drift og vedlikehold av pumpestasjonen har vært meget grundig. Forberedelse av organisering som kooperativ har foregått gjennom mange år i samarbeid med rådgivere fra ACOPAM. ACOPAM har også støttet bygging av kontorer og møterom for kooperativet, organisert alfabetisering og bokføringskurs og bistått med å utarbeide statutter i samsvar med Malis lovverk når det gjelder produksjonskooperativer. Den belgiske "moderorganisasjonen" skal etter planen trekke seg ut i 1989.

Dette anlegget stiller omkostningene ved utenlandsk nødhjelp i et grellt lys. Prosjektlederen van Camfort fortalte oss i februar 1986 at driftsutgiftene til irrigasjonsanlegget i ett år (diesel, reservedeler og personell) tilsvarer omkostningene ved å bringe 30 tonn nødhjelp fram til Tombouctou. Risproduksjonen på Kourioumé-sletten var i 1985 over 1.600 tonn.



## 5.2

### Effektivitet og mulige virkninger av norsk innsats

ACOPAM-programmet har vært evaluert flere ganger. Det vil derfor ikke bli tatt opp her. Likeledes må Verdensbankens/WHOs program for bekjempelse av elveblindhet i Vest-Afrika antas å være gjenstand for løpende evaluering. Vi har ikke vurdert det som å ligge innenfor vårt mandat å gå nærmere inn på dette programmet, heller ikke UNSO/UNDP og IDA-prosjektene Norge nylig har vedtatt å støtte. Framstillingen vil derfor begrense seg til de norske organisasjonene som siden 1984 har vært engasjert i nødhjelp i Mali, og deres forberedelse av langsiktige hjelpe-tiltak.

Begge organisasjonene kom til Mali i 1984. Forløpet av innsatsen har ikke vært parallellt. Pastor Strømmes Minnestiftelse var opprinnelig innstilt på å konsentrere sin nødhjelpsinnsetning i 1. region. I praksis kom nødhjelpsarbeidet både i 1984 og 1985 hovedsakelig til å bestå av transport og distribusjon av matkorn i flere regioner. At Bafoulabe i 1. region nokså tidlig ble identifisert som intervensjonsområde for mer langsiktig utviklingsarbeid er derfor ikke begrunnet i at man hadde opparbeidet lokalkunnskap gjennom bred innsats i forskjellige former for nødhjelp akkurat her. Valget av Bafoulabe skyldes nok snarere at Den Norske Santalmisjonen allerede var installert her.

Kirkens Nødhjelp, derimot, har helt fra begynnelsen arbeidet innenfor et avgrenset - om enn stort - geografisk område. Nødhjelpsarbeidet har foruten matdistribusjon også omfattet både ernæringsrehabilitering og preventiv og kurativ helseinnsats. Denne organisasjonen bør derfor forutsettes å ha opparbeidet grundigere lokalkunnskap og -kontakt i sitt intervensjonsområde, og å ha kommet lengre med forberedelse av utviklingsorientert innsats.

### 5.2.1

#### Kirkens Nødhjelp - katastrofebistand og langsiktig hjelp

Fra juli 1984 fram til februar 1985 arbeidet KN formelt som et UNICEF-team. Intervensjonsområdet var som nevnt den maliske delen av Gourma, og omfattet områder både i 6. og 7. region. Våren 1985 undertegnet organisasjonen en avtale med sentralmyndighetene (Protocole d'Accord).

Virksomheten i 1984 var foruten helsearbeidet i samarbeid med UNICEF, transport og distribusjon av 1000 tonn matkorn, som nådde ca. 50.000 mennesker. Utvikling av hagebruk ble påbegynt gjennom "mat for arbeid"-prosjekter. Oppbyggingen av basen i Gossi ble satt i gang.

Nødhjelpsarbeidet økte i omfang i 1985, og lager- og transportkapasitet ble styrket. Det ble delt ut ca. 500 tonn matkorn pr. måned. Samtidig fortsatte arbeidet på helsesektoren og i utviklingen av hagebruk.

Tidlig i 1985 ble det laget en utredning om utvidet innsats på helsesektoren, og litt senere en mer omfattende utredning om forutsetningene for matproduksjon i Gourma. Denne konkluderte med at hagebruk bare kan gi et lite tilskudd til den lokale matforsyning, og anbefalte at det ble satt igang grundige studier av vannressursene og av sosio-økonomiske forhold. 200 mm/år nedbørsgrensen går gjennom området. Men der er flere innsjøer, og noen av disse holder seg året rundt: de er muligens deler av et mer omfattende undergrunns vannsystem. Området Gourma avgrenses dessuten mot nord av Niger-elven, som gir muligheter for irrigasjonsjordbruk.

I løpet av høsten 1985 ble det så utarbeidet forslag til rammeplan 1986-1990 og årsplan for 1986.

Programmet er meget omfattende. Hovedmålsettingene er å

1. heve levekår og livskvalitet;
2. stabilisere naturmiljøet;
3. etablere varige næringer for å opprettholde livsgrunnlaget.

Sektorielt er programmet delt inn slik:

Økologi og jordbruk: De økologiske prosessene i området skal kartlegges, med sikte på å finne egnete tiltak for å øke matproduksjonen i Gourma. Tiltak på husdyrsektoren sies å ha høy prioritet på sikt og det viktigste første skritt er å stabilisere husdyrtallet. I første del av perioden gis plantedyrking høyest prioritet, likeledes utarbeidelse av arealbruksplaner og kartlegging av bruksrettigheter i Gossi. Mulighetene for oppstartning av kooperativer og spesielle kvinnebruk skal undersøkes.

Helse: Målsettingen er å samordne tilgjengelige ressurser i et vedlikeholdbart primærhelsetjenestetilbud, i samarbeid med helsemyndighetene, UNICEF og private organisasjoner; videre vaksinasjonstilbud og barnekontroll, opplæring av malisk personell, sikring av drikkevannskilder, bekjempelse av epidemiske sykdommer, hygieneundervisning og videreutvikling av det mobile helsetjenestetilbudet.

Lokal infrastruktur: Underprosjektene har en tosidig målsetting. De skal bidra til generell samfunnsutvikling, men også være valgt ut og tilrettelagt på en måte som gjør dem egnet som "mat for arbeid"-prosjekter. Den daglige ledelsen skal være på maliske hender.

Gjennom "mat for arbeid"-prosjekter skal det bl.a. bygges skoler og veier og et "ungdommens hus" i Gossi. KN vil bidra med teknisk ekspertise og materiell støtte. "Mat for arbeid"-prosjektene ventes å stå for 25% av matkorndistribusjonen i 1986. Brønngraving og brønnrehabilitering skal ikke lønnes med matvarer, men i penger etter gjengse satser for lønnsarbeid.

Nødhjelp: Matutdeling til de som lever nær sultegrensen vil fortsette i 1986 og kanskje også i 1987. Det vil bli etablert et sikkerhetsnett av desentraliserte, midlertidige lagre. Det skal etableres varslings- og kontrollsystemer for å øke treffsikkerheten og sikre at hjelpen når fram til de fattigste. En regner med at i 1986 vil 80.000 mennesker trenge mer eller mindre totalforsyning av korn. KN planlegger å distribuere 500 tonn korn per måned i 1986; det tilsvarer en halv FN-rasjon daglig. Antakelsen er at resten vil folk kunne dekke selv, bl.a. gjennom sanking av ville kornsorter, lønnsarbeid, byttevirksomhet og handel. Erfaringene fra 1984-85 viste at den lokale økonomien ikke hadde brutt helt sammen (se forøvrig punkt 4.1.5 foran).

Alle programaktivitetene forutsettes gjennomført i nært samarbeid med lokale myndigheter og med andre hjelpeorganisasjoner og innen rammen av Malis nasjonale målsettinger.

KNs målsetting helt fra starten av Mali-programmet har vært at nødhjelpen måtte kombineres med mer langsiktige utviklingstiltak. Det kan synes som denne delen er kommet noe kort. Utover "mat for arbeid"-prosjektene, hvor bl.a. lokale skolebygg og helsestasjoner er rehabilitert, er

arbeidet for en stor del fremdeles på utrednings- eller forutredningsstadiet. Riktignok har hagebruksvirksomheten økt i omfang, men som organisasjonens egen utredning av 1985 peker på, kan hagebruk ikke bli noe viktig tilskudd i den lokale matforsyning. Alle programdokumenter siden begynnelsen har understreket behovet for sosio-økonomiske studier i området. Noen strategi for å gjennomføre slike eller planer for hva de skulle brukes til, forelå ikke i februar 1986. Når det gjelder kveghold, som er den tradisjonelle tilpassingen i Gourma, er strategiarbeidet kommet svært kort.

Organisasjonens personel i Gossi framholdt at ved siden av nødhjelpen og helsearbeidet, vil 1986 være et utredningsår. Arbeidet med kartlegging av bruksrettigheter og utarbeidelse av arealbruksplaner vil stå sentralt. Dette er både vanskelig og viktig, men utredninger av produksjonssystemer og andre økonomiske og sosiale forhold burde kunne settes igang parallelt.

#### 5.2.2

#### Pastor Strømmes Minnestiftelse - nødhjelp og planlagt utviklingsprosjekt

Som nevnt tidligere besto organisasjonens arbeid i 1984-85 i alt vesentlig å stille transport- og distribusjonskapasitet til rådighet for USAID i samarbeid med amerikanske organisasjoner. Samtidig ble behovene for videre nødhjelp i 1. region utredet, og det ble utarbeidet forslag til et langsiktig utviklingsprogram i Bafoulabe Cercle. Det er disse to forslagene som behandles her.

Nødhjelp: PSM søkte 16. mars 1986 DUH om NOK 9.000.000, alternativt NOK 5.000.000 til "mat for arbeid"-prosjekter i 1. region i 1986, i Cerclene Kayes, Yelimané og Bafoulabé. 9 mill. er anslått som nødvendig om maten skal være korn kjøpt lokalt, 5 mill. om man baserer seg på at halvparten av kornet stilles gratis til rådighet av USAID. Søknaden viser til surveys foretatt for PSM av Per Aarvik i november 1985 og William Postma i februar 1986. Rapportene fra disse to surveys er stilt til rådighet for evalueringsteamet (jfr. vedlegg III).

Per Aarviks survey konkluderer imidlertid med at det trenges nærmere undersøkelser i de landsbyene han besøkte, av folk som snakker lokale språk og har forutsetninger for å bedømme situasjonen bedre. "Mat for

arbeid"-prosjekter ble ikke drøftet med representanter for disse landsbyene. William Postmas survey ble gjort i andre landsbyer, men delvis i samme arrondissement som Per Aarviks. Ingen av dem omfattet Bafoulabé Cercle. Landsbylederne ble intervjuet om avling i 1985, igjenværende lagre, befolkningstørrelse og aldersfordeling og antall arbeidsføre. Idéen om "mat for arbeid" ble introdusert og landsbyrepresentantene bedt om å identifisere prosjekter de var interessert i og som kunne gjennomføres uten andre investeringer enn deres eget arbeid. På bakgrunn av opplysninger gitt av representanter for landsbyene anslås avlingssvikten i 1985 til å være mellom en og to tredjedeler av et normalår.

Dette stemmer forsåvidt godt med estimatene fra OSCE (1986), som gir en dekningsgrad fra egen avling 1985/86 på 42% i Cercle de Kayes, 72% i Cercle de Bafoulabé og 24% i Yelimané.

Hverken OSCE's estimer eller PSMs egne surveys tar opp befolkningens eventuelle kjøpekraft gjennom penger sendt hjem fra arbeidsmigranter i Bamako eller i utlandet, heller ikke andre buffere mot matmangel, som sanking av ville vekster, salg av ved etc. Der er utvilsomt store variasjoner i ressurser innen hver landsby og mellom landsbyer, både i lager av egen avling, i kjøpekraft og i andre ressurser. Der er kanskje store lommer av nød. Det er imidlertid uklart hvordan den planlagte matutdelingen mot arbeid skal kunne imøtekomme de mest nødstilte, som ofte er de ikke arbeidsføre.

Man er kommet fram til et totalbehov på 4.100 tonn fram til neste innhøsting i slutten av oktober. Dette bygger på befolkningsantall og 150 g pr. person pr. dag. Ernæringsbehovet ut over dette regner man med folk vil kunne dekke selv. "Mat for arbeid"-prosjektene er tenkt å vare i 4-6 uker. Planene for matutdelingen er laget i samarbeid med CNAVS og USAID.

PSM forutsetter i sin søknad at egnete "mat for arbeid"-aktiviteter skal kunne identifiseres av deres eget team i samarbeid med landsbyledere. Såvel i CNAVS som hos representanter for lokalmyndigheter vi var i kontakt med ble det imidlertid understreket, at "mat for arbeid"-prosjekter må utarbeides i samråd med og under overvåkning av representanter for tekniske etater på cercle- og arrondissementnivå. Bare slik kan man sikre seg at de faller innenfor rammen av lokale prioriteringer og er teknisk forsvarlige. Disse etatene er ofte underbemannet og

har også lite ressurser forøvrig til rådighet. Men det bør likevel tas kontakt med representanter for myndigheter over landsbynivå om slike aktiviteter, av grunner som er anført ovenfor.

#### Planlagt utviklingsprosjekt: Bafoulabé Integrated Rehabilitation Programme

Kayes-regionen har høyere spebarnsdødelighet og lavere forventet levealder enn noen av de andre regionene i Mali.

Cercle de Bafoulabé er på 20.120 km<sup>2</sup> og har ca. 140.000 innbyggere. Den sydlige halvdel av Balfoulabe ligger syd for 800 mm/år nedbørsgrense, resten innenfor 600 mm/år grensen. Området hører med andre ord til de mer nedbørrike i Mali. I Bafoulabé møtes elvene Bafing og Bakoye og danner Senegalfloden. Forutsetningene for både regnbasert og irrigert jordbruk er m.a.o. tilstede.

Etter OSCE's estimater for 1985/86 har Bafoulabé Cercle noe høyere selvforsyningsgrad i matvarer enn 1. region som helhet, henholdsvis 74% og 61% (OSCE 1986). Men som i regionen for øvrig migrerer en høy (men ukjent) andel av den arbeidsføre befolkningen for å skaffe seg lønnsarbeid i andre deler av Mali eller i utlandet. Hvilken betydning dette har for den lokale økonomien, både i form av pengene som sendes hjem og som tapping av arbeidskraft i jordbruket, er hverken vurdert eller trukket inn i PSM's prosjektforslaget.

Prosjektforslaget bygger på en utredning som M. Lundgren, J. Høgetveit og G. Engström utførte for PSM i 1985, på organisasjonens egen erfaring fra nødhjelpsarbeidet i 1984/85, og på lokalkunnskap fra Den Norske Santalmisjonen, som har vært stasjonert i Bafoulabe i noen år.

Forslaget beskriver hovedmålsettingene for programmet slik:

1. høyne lokalbefolkningens levestandard;
2. gi uttrykk for en kristen omsorg for medmennesker.

Som kvantifiserbare størrelser på at målene er nådd nevnes

- at klimaforårsaket migrasjon ut av området stopper;
- at feilernæring på grunn av matmangel avskaffes;
- at analfabetismen blant voksne reduseres til under 60%;
- at spebarnsdødeligheten halveres;

- at alle hushold har adgang til rent drikkevann innen 30 minutters gange;
- at alle innbyggerne har adgang til felles tjenester; og endelig
- at 70% av den voksne befolkningen er klar over at programmet implementeres av en kristen organisasjon.

Dette er meget ambisiøse målsetninger, selv innen den lange tidsrammen programmet har (12 år). Men det er vanskelig å se noen sammenheng mellom velferdsmålsetningene og ønsket om at 70% av den voksne befolkningen skal være klar over at det er en kristen organisasjon som har hjulpet til å realisere dem.

Prosjektforslaget nevner en rekke konkrete tiltak i jordbrukssektoren, dessuten skogpleie, erosjonsbekjempelse, helse, voksenopplæring, kommunikasjoner og "community development". Samtidig erklæres at alle idéer og initiativ må være generert nedenfra av lokalsamfunnene selv og alt operasjonelt ansvar skal ligge hos maliere, enten ansatte i prosjektet eller i lokaladministrasjonen, med de utenlandske ekspertene som rådgivere.

De økologiske konsekvensene av tiltakene skal overvåkes løpende, og man forutsetter et underprogram med forskningsinnsats for å sikre at de forskjellige inngrepene ikke har kort- eller langsiktige negative konsekvenser for den økologiske balansen i området. Likeledes vil det bli utarbeidet et forskningsprogram for å overvåke "de sosialantropologiske konsekvensene i implementering av rehabiliteringsvirksomheten" (sic). En venter at Den Norske Santalmisjonens lokalkunnskap vil være spesielt verdifull i denne sammenheng.

En samarbeidsavtale er allerede inngått med myndighetene på cercle-nivå, i samsvar med gjeldende praksis for private organisasjoners virksomhet i lokale utviklingsprosjekter i Mali. Prosjektforslaget forutsetter nært samarbeid med det Verdensbankfinansierte helseprosjektet i området og med lokale myndigheter på alle sektorer det omfatter, likeledes med det kanadisk-finansierte ODIK-prosjektet i nordre del av prosjektområdet.

Strategien som er valgt er som nevnt en "nedenfra-og-opp" tilnærming, alle idéer og initiativ skal komme fra lokalsamfunnene selv. Dette er i og for seg et meget verdifullt poeng, og antakelig en forutsetning for at programmer av denne art skal ha noen varig positiv virkning. Foreløpig

står dette som en hovedmålsetting, men det er uklart hvordan de konkrete forslag til programaktiviteter på de enkelte områder står i forhold til denne strategien.

Om programmet skal realiseres, bør rekkefølgen i de forskjellige programkomponentene bygges om. Hvordan forskjellige inngrep vil virke på den økologiske balansen kan ikke vurderes uten mye grundigere kjennskap til den aktuelle økologiske situasjon og virkningene av nåværende arealbruk enn de foreliggende programdokumenter avspeiler. Likeledes kan en vanskelig finne fram til "lokale initiativ" som er relevante og realiserbare for å høyne velferdsmålsettingene uten mye nærmere kjennskap til lokale produksjonssystemer i jordbruk og husdyrhold, arbeidskraftressurser, fordelingssystemer, pengeøkonomiens betydning og befolkningens egne prioriteringer når det gjelder velferd. Det er viktigere å få klarlagt sosiale forutsetninger på forhånd, enn det som i programdokumentene kalles "sosialantropologiske konsekvenser" etterhvert.

### 5.3

#### Samarbeidsrelasjoner

##### 5.3.1

#### Nasjonale og lokale myndigheter og nasjonale institusjoner

Begge organisasjonene legger i sine programdokumenter stor vekt på samarbeid med maliske myndigheter, sentralt og lokalt. I praksis virker det som samordningen kan være noe mangelfull og hvilke myndighetskontakter man har litt tilfeldig. Dette kan sikkert føres tilbake til manglende landkunnskap i hovedorganisasjonene da det ble vedtatt i å sette igang nødhjelpsaksjonene, og lite forberedelsestid for de som skulle ut i felten. Etter ankomsten har naturlig nok dramatikken omkring gjennomføringen av nødhjelpsaksjonene blitt dominerende. Det er ikke blitt tid til å utdype landkunnskapen noe særlig, heller ikke til å orientere seg om virksomhetsområder og kompetansestruktur i de maliske organer det ville være naturlig å samarbeide med. Pastor Strømmes Minnestiftelses surveys om matforsyning og muligheter for "mat for arbeid"- prosjekter i deler av 1. region er for eksempel utført uten at man på forhånd undersøkte hva som måtte foreligge av tilgjengelig informasjon. Det regionale plandirektoratet er imidlertid det sentrale organ for informasjon om økonomiske forhold i regionen. Tekniske etater på cercle- og arrondissementnivå var heller ikke trukket inn i surveyen.



I enkelte tilfelle kan det virke som om hastverket også førte til noe ukritisk siling av den informasjon man fikk i aller første fase. Det kan føre til at man kommer skjevt ut når den langsiktige innsatsen skal planlegges og gjennomføres. Som eksempel kan nevnes at da KN startet sitt helsearbeid som UNICEF-team, var det i nærmere samarbeid med det maliske forskningsinstituttet INRSP (Institut National de Recherches de Santé Publique) enn helseministeriet. Hadde man brukt mer tid på å orientere seg om dette instituttets problematiske forhold til helseministeriet, ville en del vanskeligheter man siden har møtt trolig vært unngått.

Å arbeide i nær kontakt med lokale myndigheter kan nok være frustrerende. De kan ha svak og skiftende bemanning, og lokale tekniske etater mangler ofte både transportmidler og andre ressurser. Men både i nødhjelpsinnsetsen og i utviklingsarbeidet er det viktig at de utenlandske hjelpearbeidernes iver og utålmodighet ikke tar overhånd. Til tross for de beste motiver kan man risikere i gjøre mer skade enn gagn. Utviklingstiltak som ikke er formet slik at de kan overtas og drives med lokale ressurser og av lokale instanser blir fremmedlegemer som hindrer heller enn å fremme utvikling, for eksempel ved at institusjoner påføres driftskostnader de ikke kan bære.

### 5.3.2

#### Samordning med internasjonale og private hjelpeorganisasjoner

I programdokumentene fra både Pastor Strømmes Minnestiftelse og fra Kirkens Nødhjelp blir det lagt stor vekt på å holde seg orientert om andre organisasjoners arbeid i Mali, og å holde løpende kontakt med de som opererer innenfor samme område. Men det blir ikke satt av tid til verken å studere andres erfaringer eller å holde seg systematisk informert om hvilke andre organer som har virksomhet igang i eget intervensjonsområde. Slike aktiviteter, som kunne gi vesentlige korrektiver til hvordan arbeidet legges opp og gjennomføres, blir salderingsposten på et trangt tidsbudsjett.

Begge organisasjonene later til å ha liten eller ingen kontakt med UNDRØ. Som nevnt er denne organisasjonen sentral når det gjelder løpende informasjon om nødhjelpsinnsetts og nødhjelpsbehov, og i arbeidet med å styrke det nasjonale varslingsystemet innen rammen av CNAVS. De norske organisasjonene bør informere seg bedre om dette arbeidet, gjøre aktiv bruk av UNDRØs informasjonstjenester, samt holde organisasjonen løpende underrettet om sine egne nødhjelpsaksjoner og planer.

### 5.3.3

#### Bruk av konsulentttjenester og faglig ekspertise

Hvordan man finner fram til konsulenter og hvilken faglig ekspertise man støtter seg til virker nokså tilfeldig i begge organisasjoner. Vårt inntrykk er at konsulenter rekrutteres etter personlig kjennskap og organisasjonsmessige og profesjonelle nettverk, og ikke etter forsøk på å lokalisere ekspertise med relevant landkunnskap. Dette gjelder kontakten til både norske og internasjonale fagmiljøer. Mangelen på landkunnskap såvel hos organisasjonene selv som de rådgivere de bruker, gjør også at kontakten til maliske og franske fagmiljøer blir tilfeldig. Malisk fagkunnskap utnyttes lite, simpelthen fordi organisasjonene ikke vet hvor den finnes, eller kanskje til og med regner med at den ikke finnes. Det siste er ikke tilfelle på alle felter.

### 5.4.0

#### Forholdet til norske bistandspolitiske retningslinjer

Det er for tidlig å si om prosjektene "drives i samsvar med lokalbefolkningens ønsker og behov, og hvorvidt de beforder aktiv lokal deltakelse og framtidig overtakelse". Hvordan kvinnenes interesser ivaretas, er det også for tidlig å si noe om. Disse retningslinjene er svært generelle. Å etterprøve hvordan de realiseres, er først mulig ut fra en helhetsvurdering av prosjektenes utforming og drift over lengre tid. Programdokumentene fra begge organisasjoner slutter seg til slike bistandspolitiske retningslinjer. Organisasjonens arbeid til nå gir ingen avklaring m.h.t. hvordan de skal omsettes i praksis.

Kirkens Nødhjelp: På flere programområder er innsatsen fremdeles under utredning. Listen over forhold som skal undersøkes er lang. Samtidig drives en rekke aktiviteter, bl.a. i form av "mat for arbeid" og som regulær nødhjelp. Det virker som om aktivitetene er mer begrunnet i at man har kapasitet til å gjennomføre dem enn at de er utformet i samsvar med befolkningens egne prioriteringer. Ett eksempel er rehabilitering av skolebygg. En rimelig tolkning av den lave skolesøkingen i Gourma er at befolkningen prioriterer skolegang for barna meget lavt. Men skolebyggingen gir en anledning til utdeling av mat mot arbeid, og mattilbudet i nye skolekantiner gjør at skolesøkingen øker. Det kan selvsagt være svært positivt i og for seg at folk får mat og at barn kommer på skole.

Men selve prosessen stadfester en hjelper-klient-relasjon framfor å legge grunnlaget for samarbeid. I det daglige arbeidet settes det heller ikke av tid til å systematisere erfaringene fra kontakt med lokale institusjoner og befolkningsgrupper.

Pastor Strømmes Minnestiftelse: Utviklingsprogrammet er ennå på planstadiet. Dokumentasjonen fra forundersøkelsene illustrerer det som er sagt ovenfor om bruk av konsulenttjenester og faglig ekspertise. De teamene som har utført dem har gjennomført et imponerende møteprogram på kort tid. Men dokumentene viser sviktende landkunnskap og grunn forståelse av lokale kulturelle, sosiale og økonomiske forhold. For eksempel omtales kveghold som uten særlig økonomisk betydning. Rehabiliteringsprosjektet settes ikke i forhold til de grunnleggende regionale sammenhenger som gjennom generasjoner har fått sitt uttrykk i arbeidsmigrasjon. Den har i senere tiår ført til en karakteristisk "postgiro-økonomi" (remittance economy) som danner utgangspunktet for all utvikling i området.

#### 5.5.0

##### Valg av teknologi

Transportmidler: Begge organisasjonene har drevet nødhjelp over svært store avstander, ofte i veiløst terreng. De har naturlig nok bygget opp en bilpark av terrenggående vogner og tilhørende vedlikeholdskapasitet. Avveiningen mellom hva som pekte seg ut som egnet materiell og hvilke merker det gikk an å skaffe reservedeler til i Mali har ikke alltid vært like heldig. I praksis har en del av bilparken stått i perioder, i påvente av flybårne reservedeler, eller fordi lokal verkstedkompetanse var dårligere enn man hadde grunn til å forvente.

Baser: Kirkens Nødhjelp installerte seg i Gossi først i lokale jordhus som ble utbedret etterhvert, med strøm fra eget aggregat og installasjon av sanitæranlegg. Organisasjonen er nå i ferd med å bygge opp en ny base, med bolighus, kontorbygg, verksted, pumpestasjon og lagerhaller. De bolighusene som er bygget til nå stikker seg ut i forhold til Gossis arkitektur forøvrig. Kontorbygg og lagerbygg er blitt landemerker, glinsende bobler i aluminium. Det dreier seg om prefabrikerte konstruksjoner fra et tysk firma. Disse ble valgt fordi det skulle ta så kort tid å få dem på plass. I praksis viste det seg å ta like lang tid som om man hadde valgt lokale materialer og teknologi. De øvrige bolighusene skal bli mer i pakt med lokal byggeskikk og teknologi.

Pastor Strømmes Minnestiftelse har begynt oppbyggingen av en base i Bafoulabé med strømaggregat, vannforsyningsanlegg og en del prefabrikerte bolighus. I 1984 ble disse ble valgt fordi de ville kunne komme raskere opp og ville bli billigere enn å bygge hus på stedet. Om man da vurderte lokal teknologi og materialer fikk vi ikke bragt på det rene. Men senere har PSM engasjert en arkitekt som har utredet hvordan lokale byggeskikker kan nyttes i den framtidige utbyggingen av prosjektområdet.

Mali er et svært fattig land. For at utviklingsprosjekter skal kunne overtas av lokale strukturer uten å belaste dem utover deres bæreevne, kreves stor omhu i valg av maskiner og materialer. Effektivitet i katastrofeinnsats krever derimot ofte dyrt materiell og høyt energiforbruk. Dette er antakelig et uløselig dilemma. Det er nok en viss fare tilstede i begge organisasjoner for at målsettingen om å utforme prosjektene slik at de kan overtas lokalt forblir en papirerklæring, mens man i praksis bygger opp baser og maskinpark som demonstrerer at effektivitet i utviklingsarbeid krever store pengeinnsprøytninger i materiell og drivstoff.

## 6. A N B E F A L I N G E R .

### 6.0.1

Det meste av norsk bistand til Mali de siste 15 år har bestått av katastrofebistand som i overveiende grad har vært kanalisert gjennom norske private organisasjoner. Gjennom støtte til multilaterale bistandsorganisasjoner har imidlertid Norge også bidratt til mer langsiktig utviklingshjelp, samtidig som en del av den multilaterale bistanden også har gått til katastrofehjelp.

Forutsetningene innen norske offentlige og private bistandsorganisasjoner til å vurdere behov, planer, gjennomføring og resultater i tilknytting til norsk bistand til Mali har vært begrenset. Man har i stor grad vært henvist til annenhånds informasjon og vurderinger gjort av interesserte parter.

Dersom man skal gå inn i et aktivt bistandsarbeid i Mali, i motsetning til å bare stå som finansieringskilde for prosjekter drevet av andre, er det en uomgåelig forutsetning at man styrker den generelle land- og områdekunnskap innen bistandsorganisasjonene og aktivt skaffer seg den spesielle kompetanse som kreves for å arbeide med de grunnleggende og dyptgående problemer Mali står overfor.

### 6.1.1

Sammensettingen av norsk bistand.

Det er ingen tvil om at det i Mali ofte hersker nødstilstander som man ikke kan stille seg likegyldig til.

Ved en vurdering av hvordan norsk bistand til Mali bør fordeles er det imidlertid viktig å være klar over at den nødstilstand som man regelmessig konfronteres med ikke i første rekke er resultat av unormale, uventede og overraskende katastrofer. Tørke opptrer nokså regelmessig og de produksjonssystemene man finner i Mali har opp igjennom historien evnet å vedlikeholde relativt store befolkninger i marginale områder med stor variasjon i nedbør og naturlig produktivitet.

I denne rapporten har vi forsøkt å vise at nødstilstandene først og fremst er symptomer på en dyptgående økologisk krise. Store deler av Mali er i ferd med å ødelegges gjennom vanskjøttel og overutnyttelse av et spinkelt ressursgrunnlag.

Årsakene bak denne krisen er mange og uoversiktlige, men dersom man ikke finner frem til de sammenhenger som vedlikeholder presset på naturressursene og angriper problemet ved roten så vil all bistand i beste fall bare behandle symptomene, i verste fall bidra til å vedlikeholde presset og sette ekstra fart på den ødeleggelsesprosessen man forsøker å stoppe.

#### 6.1.2

Ettersom nødstilstandene i Mali ikke i første rekke skyldes unormale eller katastrofepregede hendelser, men er et resultat av vedvarende "normal" utnyttelse av ressursene, så blir det vanskelig å lage klare skiller mellom forskjellige former for bistand.

#### 6.1.3

I et slikt perspektiv er det nokså selvsagt at det bare er langvarig og langsiktig bistand, rettet mot ressursvern og naturforvaltning i bredest mulig forstand som vil nytte. Det er like selvsagt at en slik innsats nødvendigvis må ta lang tid og neppe vil løse de mer umiddelbare problemer. Så lenge produksjonssystemene er i ubalanse vil de være svært sårbare for selv små svingninger i nedbørsmengden.

I mellomtiden vil Mali stadig gjennomgå hungersperioder. Den dystre sannhet er at hungersnød ikke er noe unormalt fenomen så lenge ubalansen i produksjonssystemene er tilstede. Man må derfor vente at det stadig vil være behov for nødhjelp til Mali.

#### 6.1.4

Selv om hungersnød med stor sannsynlighet vil fortsette å være et av Mali's store og viktige problemer, så er ikke slike tilstander jevnt fordelt over hele landet og gjennom hele året. Nødstilstandene opptrer sporadisk og i enkelte områder, men får ikke katastrofale dimensjoner dersom de kan møtes med punkt-innsats når og hvor de dukker opp. Derfor er det viktig å ha varslingsystemer som registrerer truende hungersnød på et tidlig tidspunkt og som er presise nok til å dirigere punktinnsetsen dit hvor den trengs. Mali's myndigheter samarbeider nå med en rekke bistandsorganisasjoner for å etablere et slikt varslingsystem.

#### 6.1.5

Varslingssystemet er kanskje den viktigste delen av en katastrofeberedskap som tar sikte på å registrere nødstilstand og møte problemer på et tidlig tidspunkt. Denne beredskapen var lav i Mali men et betydelig arbeid legges nå ned for å styrke landets kapasitet, både administrativt og praktisk, til å håndtere svikt i matforsyningen. En opprustet beredskap vil på kort sikt være det viktigste katastrofebyggende tiltak man kan støtte, og inntil man har fått rehabilitert det nedslitte ressursgrunnlaget vil en slik beredskap være nødvendig.

#### 6.1.6

En vurdering av hvor norsk bistand bør settes inn kan ikke stille langsiktig utviklingshjelp opp mot kortsiktig nødhjelp. Selv om de underliggende problemer som produserer hungersnøden bare kan løses gjennom en langsiktig innsats så kan man ikke godta at mennesker dør av sult mens man er i ferd med å gjennomføre langsiktige prosjekter. Nødhjelp skaper imidlertid like mange problemer som den løser og erfaringene fra de to siste omgangene med massiv nødhjelp til Mali (1973-74 og 1984/85) gir klare signaler om at skadevirkningene av nødhjelp i alle fall vil kunne kontrolleres bedre gjennom en styrket katastrofeberedskap og et varslings- og overvåkingssystem som tillater presis og differensiert innsats.

#### 6.2.1

I likhet med katastrofeberedskapen så har Mali's økonomiske planleggingsapparat vært karakterisert som svakt og dårlig organisert. Muligvis som en konsekvens av dette så har en rekke bistandsfinansierte prosjekter vært organisert som mer eller mindre frittstående s.k. opération de développement rural (ODR). Disse ODR'ene har vært sterkt kritisert som ineffektive, overbyråkratiserte strukturer som man har store problemer med å styre eller samordne med de forskjellige fagetater både nasjonalt og i regionene.

#### 6.2.2

De to norske organisasjonene har mer eller mindre tilfeldig etablert seg i hver sin "cercle". Når man nå skal omforme et nødhjelpsprogram til en langsiktig utviklingsinnsats så har dette den fordel at man har et bestemt geografisk

område man kan lære bedre å kjenne og man har en klart avgrenset administrativ struktur (med hierarkisk organiserte fagetater) å arbeide innenfor. Mulighetene for en kordinert innsats innen flere sektorer burde være gode. Etter hvert som man blir bedre kjent med området og forholdene innen hver "cercle" har man muligheter for å justere innsatsen og dirigere den mot bestemte problemer eller sektorer som er særlig viktige.

### 6.2.3

Samarbeid med lokale fagetater blir tillagt stor vekt i de foreløpige planer begge de to norske organisasjonene har lagt frem. Poenget med dette må være at man ønsker å styrke mulighetene for den lokale administrasjonen til å arbeide med de problemene man finner innen hver "cercle".

Selv om man i utgangspunktet legger stor vekt på samarbeid med lokale myndigheter så er man ofte lite oppmerksom på de begrensede muligheter lokale tjenestemenn har til å gå aktivt inn i et samarbeid. Administrativt og organisatorisk er disse mulighetene i ferd med å bli bedre i Mali, gjennom en rekke desentraliseringstiltak som er blitt gjennomført i det siste. Finansielt er mulighetene blitt dårligere fordi regionene ikke har fått finansieringskilder sammen med det desentraliserte ansvaret for en rekke sektor. De lokale utslag av den krisen Mali gjennomgår med hensyn til driftsutgifter legger sterke begrensinger på lokaladministrasjonen. På kort sikt er det derfor ofte hensiktsmessig å legge prosjekter utenfor lokale strukturer, men på litt lenger sikt risikerer man å undergrave nettopp de lokale kapasiteter man har til hensikt å styrke.

### 6.2.4

Så lenge man ikke har spesielt god oversikt over problemene i Mali og heller ikke spesielt god ideer om hvordan problemene skal løses, er det opplagt fordeler ved å konsentrere innsatsen til begrensede områder. Man kan vente at kunnskaps- og kompetansenivå hos de som skal gjennomføre prosjekter vil øke etter hvert, men man må hele tiden sørge for at denne læringsprosessen ikke går på bekostning av den lokale administrasjon som tross alt har ansvaret for disse områdene. Samarbeid mellom partnere med så ulike forutsetninger som norske bistandsarbeidere og maliske tjenestemenn må nødvendigvis bli problematisk, ikke så mye på det personlige plan som på grunn av den dominerende stilling et bistandsfinansiert utviklingsprosjekt lett kan få i kraft av sin materielle og finansielle tyngde.



### 6.2.5

De prosjektforslag som er lagt frem hittil inneholder en del verdifulle elementer. Først og fremst må det regnes som positivt at man vil beholde en nødhjelpsberedskap parallelt med at man arbeider med de mer langsiktige mål. Målsettingene for prosjektforslagene er imidlertid svært generelle uten at det er lagt tilstrekkelig vekt på hvordan man konkret skal gå frem for å oppnå de mål man stiller opp.

Det planleggingsarbeidet som hittil er gjort bærer preg av tilfeldigheter og generelt sviktende kunnskaper om de økologiske, økonomiske, politiske og administrative sammenhenger man står i. Planene inneholder svært få operasjonelle retningslinjer og er i stor grad utarbeidet uavhengig av de myndigheter man har til hensikt å samarbeide med. Det kan lett innebære at man allerede i utgangspunktet avskjærer seg fra et effektivt samarbeid omkring de varige løsninger man ønsker å oppnå.

Det er imidlertid urimelig å vente at man skal ha full oversikt over et såpass fremmedartet land som Mali allerede på forhånd. Men gitt at man innen norske bistandsorganisasjoner har relativt liten erfaringsbakgrunn fra dette området må det være viktig å systematisk tilegne seg økt kompetanse og da er det nødvendig å legge langt større vekt på den læringsprosessen som skal til både med hensyn til generelle områdekunnskaper, faglige ferdigheter og praktisk gjennomføring av konkrete problemløsninger.

### 6.3.0

Norske bistandsorganisasjoner og norske fagmiljøer har ikke spesielt gode forutsetninger for å drive utviklingsarbeid i Mali. Det er imidlertid liten tvil om at Mali har et stort behov for utenlandsk bistand. I løpet av de siste 10 år har man oppnådd å få til en stadig mer åpen dialog mellom Mali og bistandsgivere om de problemer Mali står overfor og hvordan man skal gå frem for å løse dem. Den første forutsetning for at man skal kunne bidra med konstruktiv bistand er at man skaffer seg tilstrekkelig innsikt i disse problemene til å kunne delta i dialogen og i samarbeid utforme løsninger tilpasset problemene.



Vedlegg I : Liste over forkortelser

ACOPAM	Appui Coopératif aux activités de développement assisté par le Programme Alimentaire Mondial en Zone Soudano-Sahélienne
AEN	Aide de l'Eglise Norvégienne
AGRHYMET	Project: Strengthening of Agro-meterological and Hydrological Services (CILSS)
ASC	Assistance Suisse en Cas de Catastrophe
CCAU	Comité de coordination des aides d'urgence
CESA	Commission nationale consultative d'étude et de suivi de la mise en oeuvre de la stratégie alimentaire du Mali
CFA	Communauté Financière Africaine
CIDA	Canadian International Development Agency
CILLS	Comité inter-états de la lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CNAVS	Comité national d'aide aux victimes de la sécheresse
DNA	Direction nationale de l'agriculture
DNSI	Direction nationale de la statistique et de l'informatique
DUH	Departementet for utviklingshjelp
EEC	European Economic Community
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCS	Fondation Commémorative de Strømme
FED	Fonds Européen de Développement
FEWS	Famine Early Warning System
IDRC	International Development Research Centre
ILO	International Labour Office
IMF	International Monetary Fund
IDA	International Development Agency
IDR	International Disaster Research Institute
INRSP	Institut national de recherche en santé publique
KN	Kirkens Nødhjelp
MSF	Médecins sans frontières
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ODEM	Opération de développement d'élevage du Mali
ODIK	Opération de développement intégré du Kaarta

ODIPAC	Opération de développement intégré des productions arachidières et céréalières
ODR	Opération de développement rural
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONT	Office Nationale des Transports
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
ORT	Oral Rehydration Therapy
PADEM	Programme africain de mise en place des dispositifs d'enquête auprès des ménages
PIRT	Projet inventaire des ressources terrestres du Mali
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSM	Pastor Strømmes Minnestiftelse
RKL	Røde Kors Liga
SAP	Système d'alerte précoce
SNS	Stock national de sécurité
UBT	Unité de bétail tropical
UD	Utenriksdepartementet
UDPM	Union démocratique du peuple malien.
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization
UNICEF	United Nations (International) Children's (Emergency) Fund
UNSO	United Nations Sahelian Office
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WB	World Bank

\*\*\*\*\*

VEDLEGG II : KART

II - I : Nedbør og klimatiske soner

II - II : Reiserute

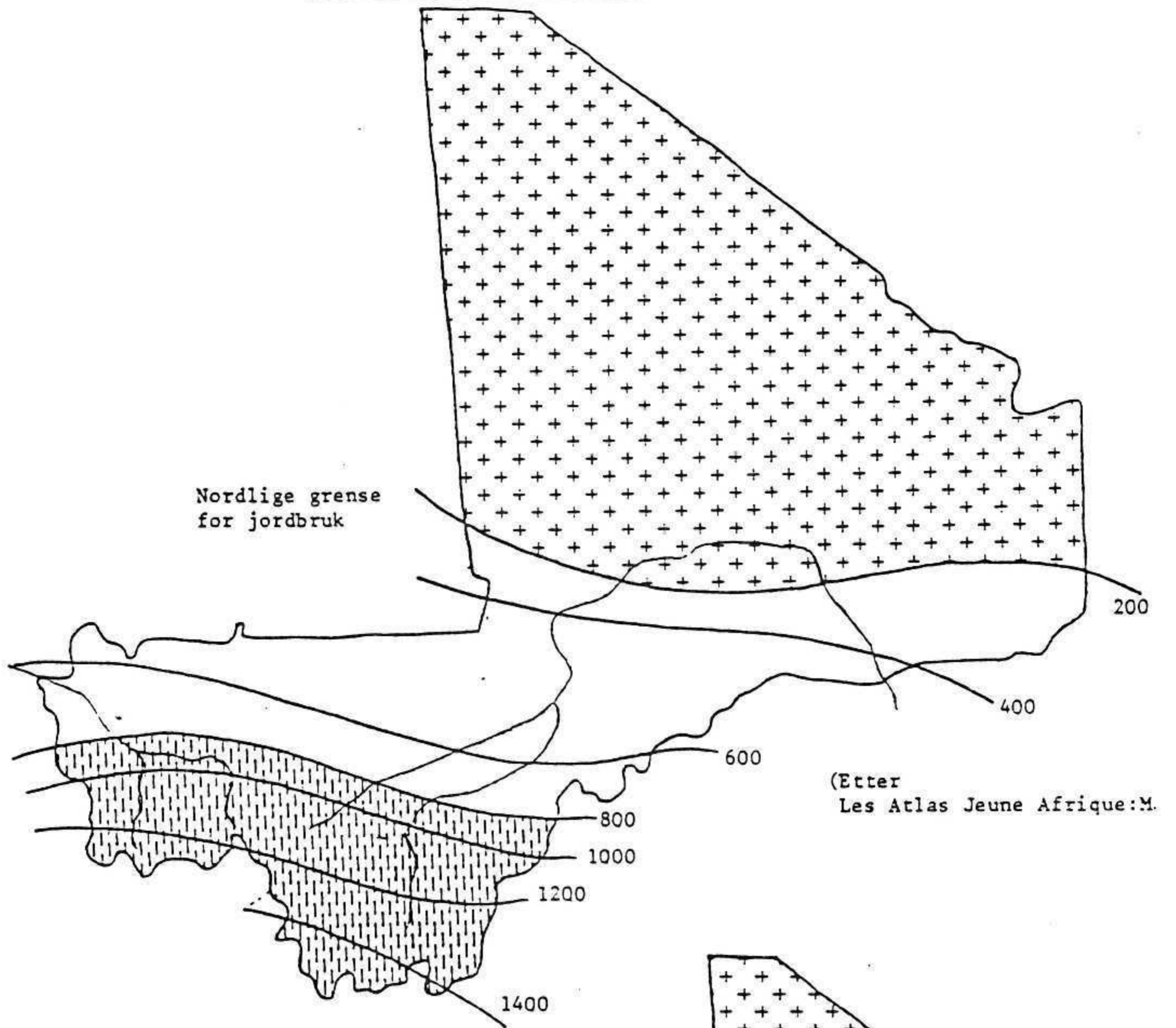
II - III: Jordbruk

II - IV : Fordelingen av husdyr

II - V : Administrativ Inndeling

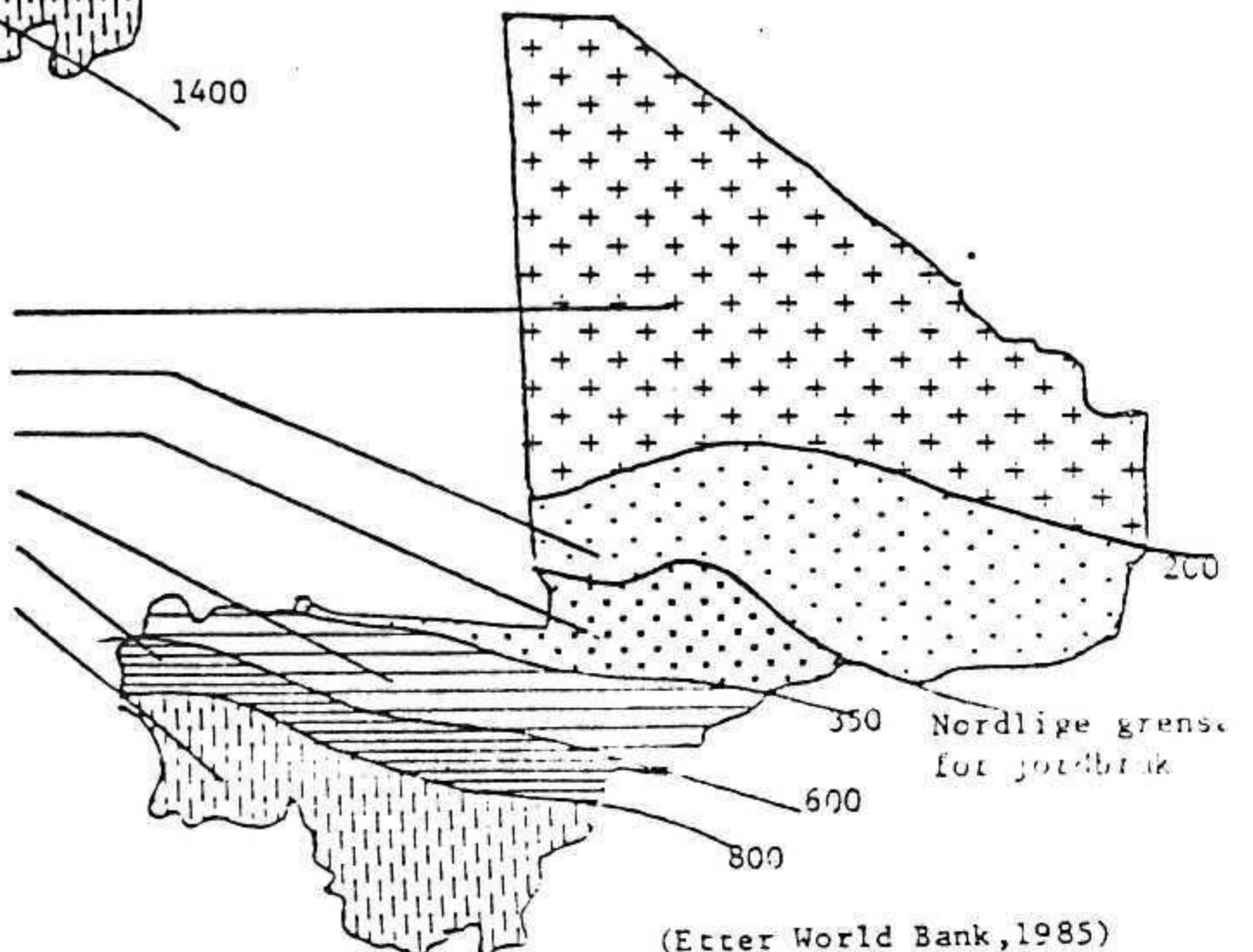
II - VI : Ressursutnyttelse

K A R T I : Nedbør og klimatiske Soner.



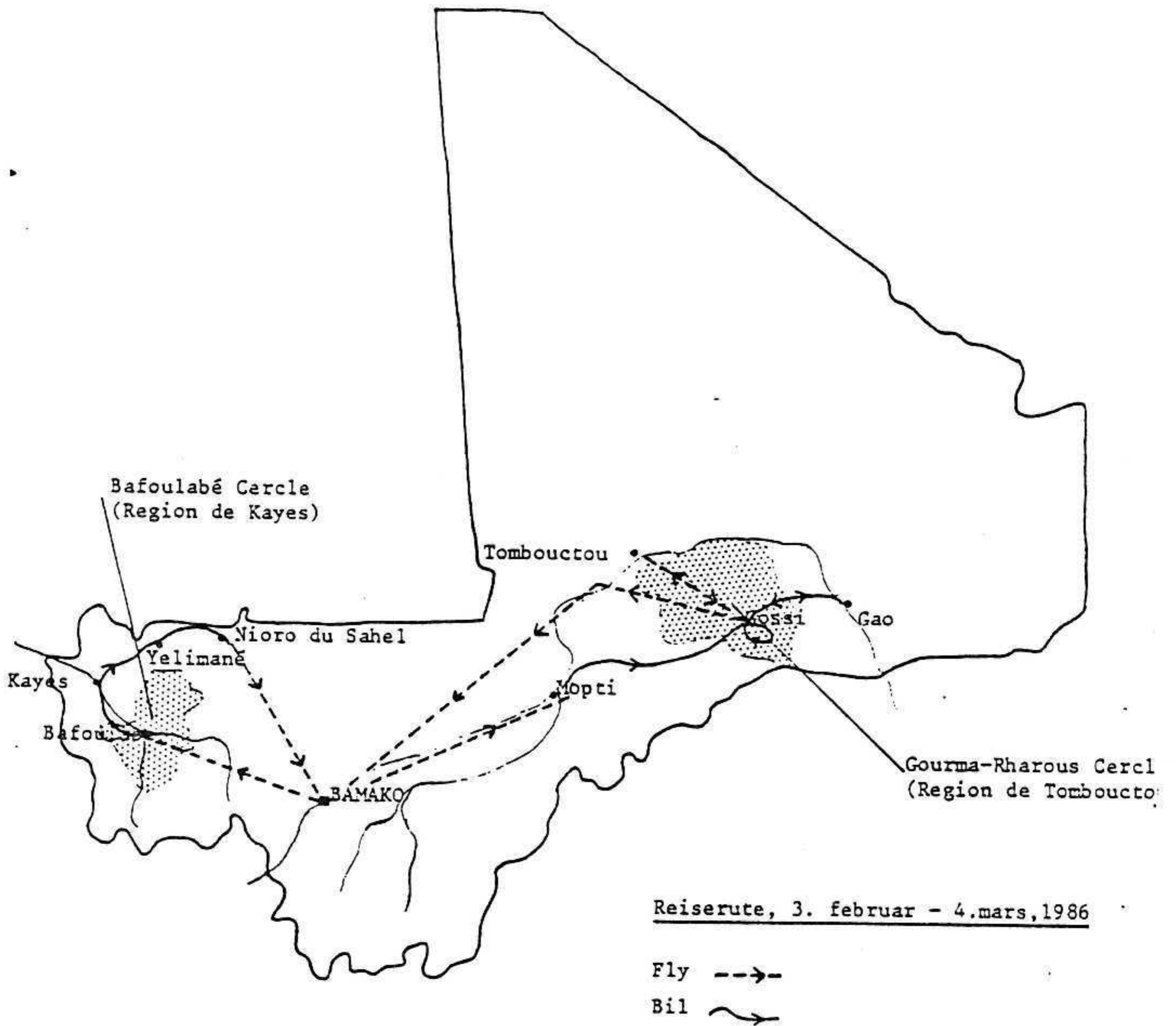
(Etter Les Atlas Jeune Afrique:M)

- Sahara
- Sahelo-Sahara
- Sahel
- Sahelo-Sudan
- Sudan
- Sudano-Guinea



(Etter World Bank, 1985)

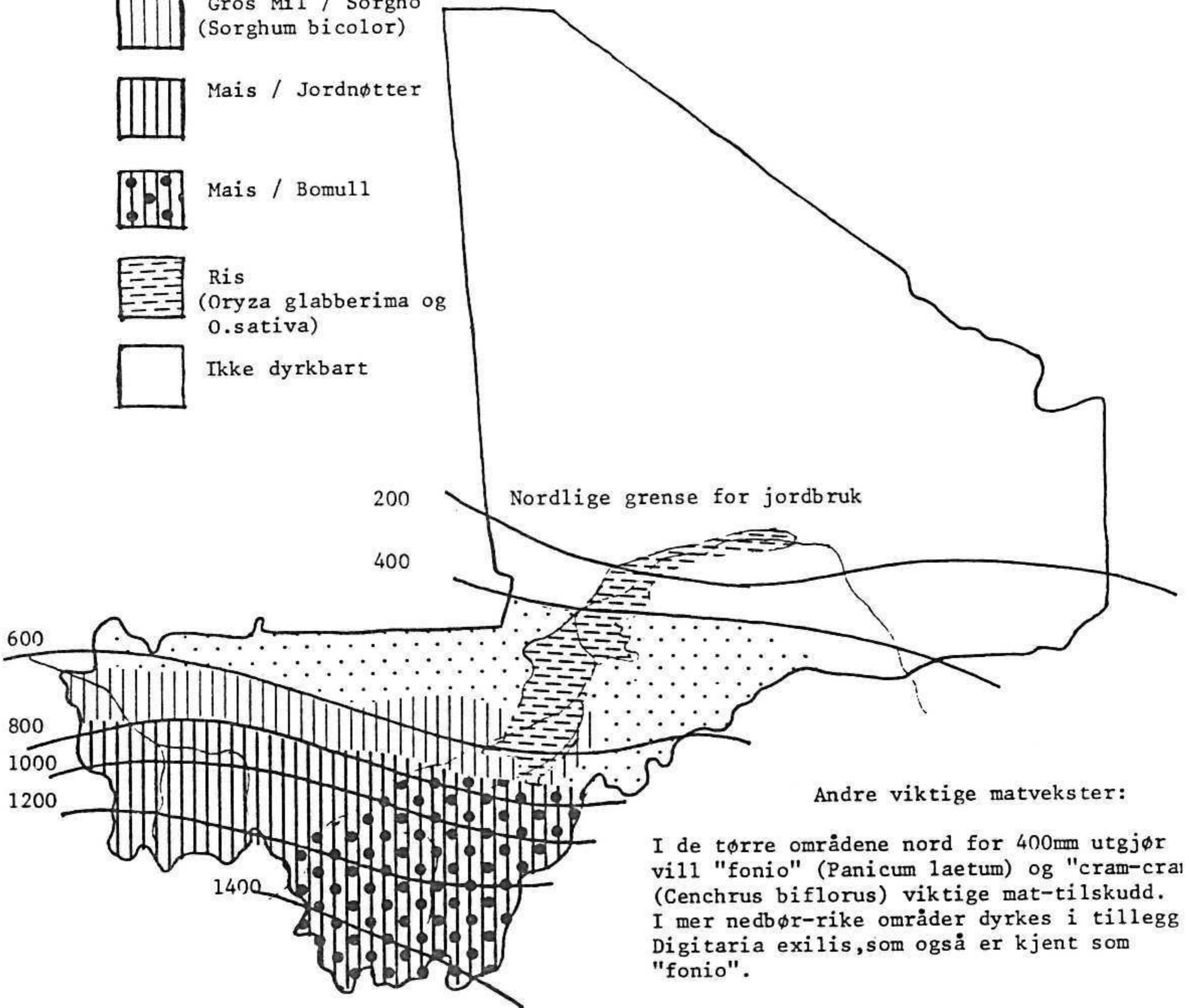
K A R T II : Reiserute



Reiserute, 3. februar - 4. mars, 1986

Fly --->---  
Bil —>

0 ————— 300 km



Andre viktige matvekster:

I de tørre områdene nord for 400mm utgjør vill "fonio" (*Panicum laetum*) og "cram-cram" (*Cenchrus biflorus*) viktige mat-tilskudd. I mer nedbør-rike områder dyrkes i tillegg *Digitaria exilis*, som også er kjent som "fonio".

Produksjon av mat-korn i Mali, 1975 - 1985 (i 1000 tonn)

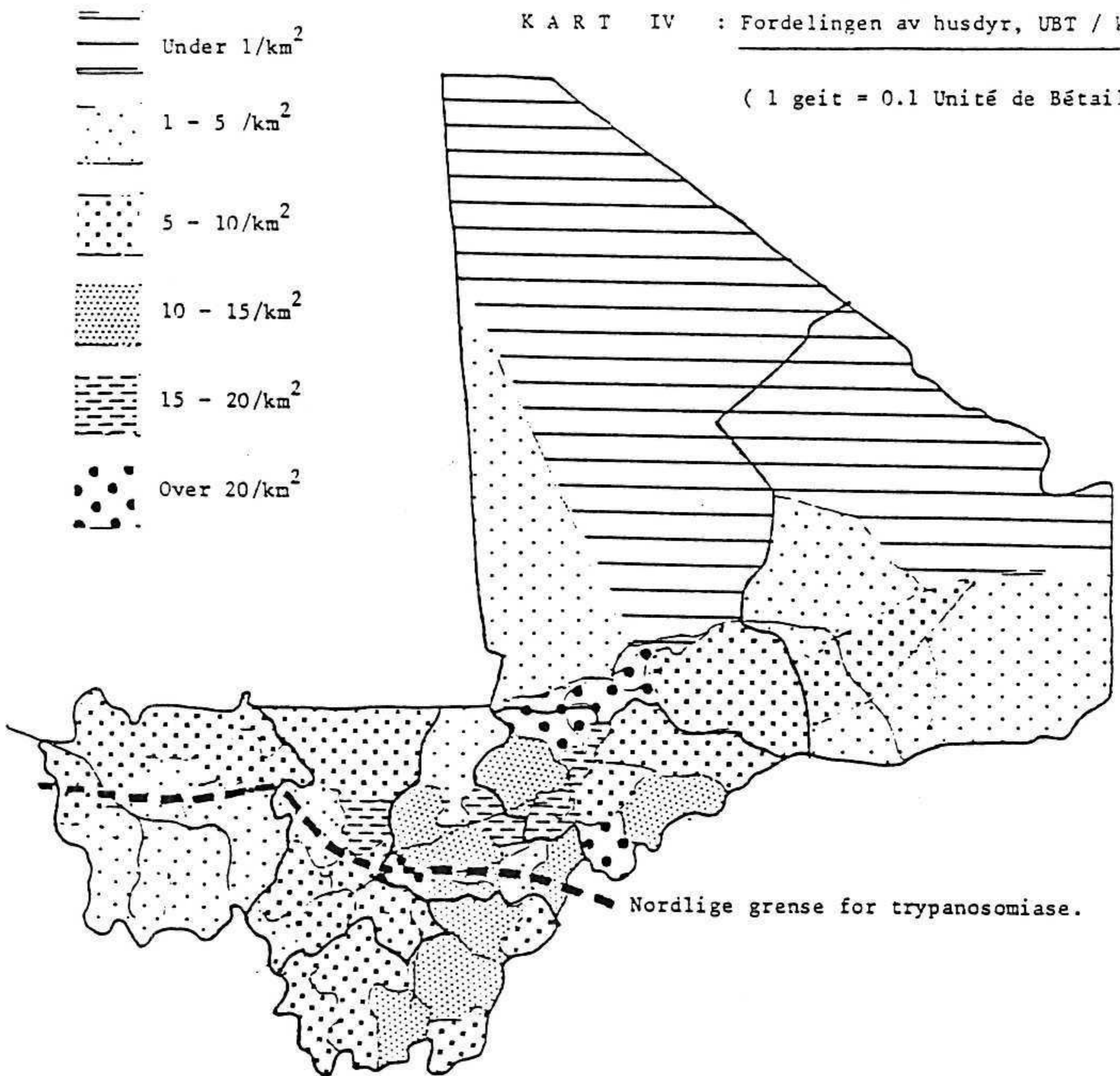
	Mil/Sorgho/Fonio	Mais	Ris
1975/76	953	37	196
1976/77	874	68	298
1977/78	1013	115	303
1978/79	949	103	158
1979/80	763	76	240
1980/81	734	45	122
1981/82	999	61	135
1982/83	1080	89	153
1983/84	1147	144	216
1984/85	901	101	109

(Tall fra DNSI,  
i  
Statistiques de Base,  
Cereales, Elevage  
OSCE, Bamako 1986 )



K A R T IV : Fordelingen av husdyr, UBT / km<sup>2</sup>

( 1 geit = 0.1 Unité de Bétail Tro)



Etter République du Mali, 1985:143

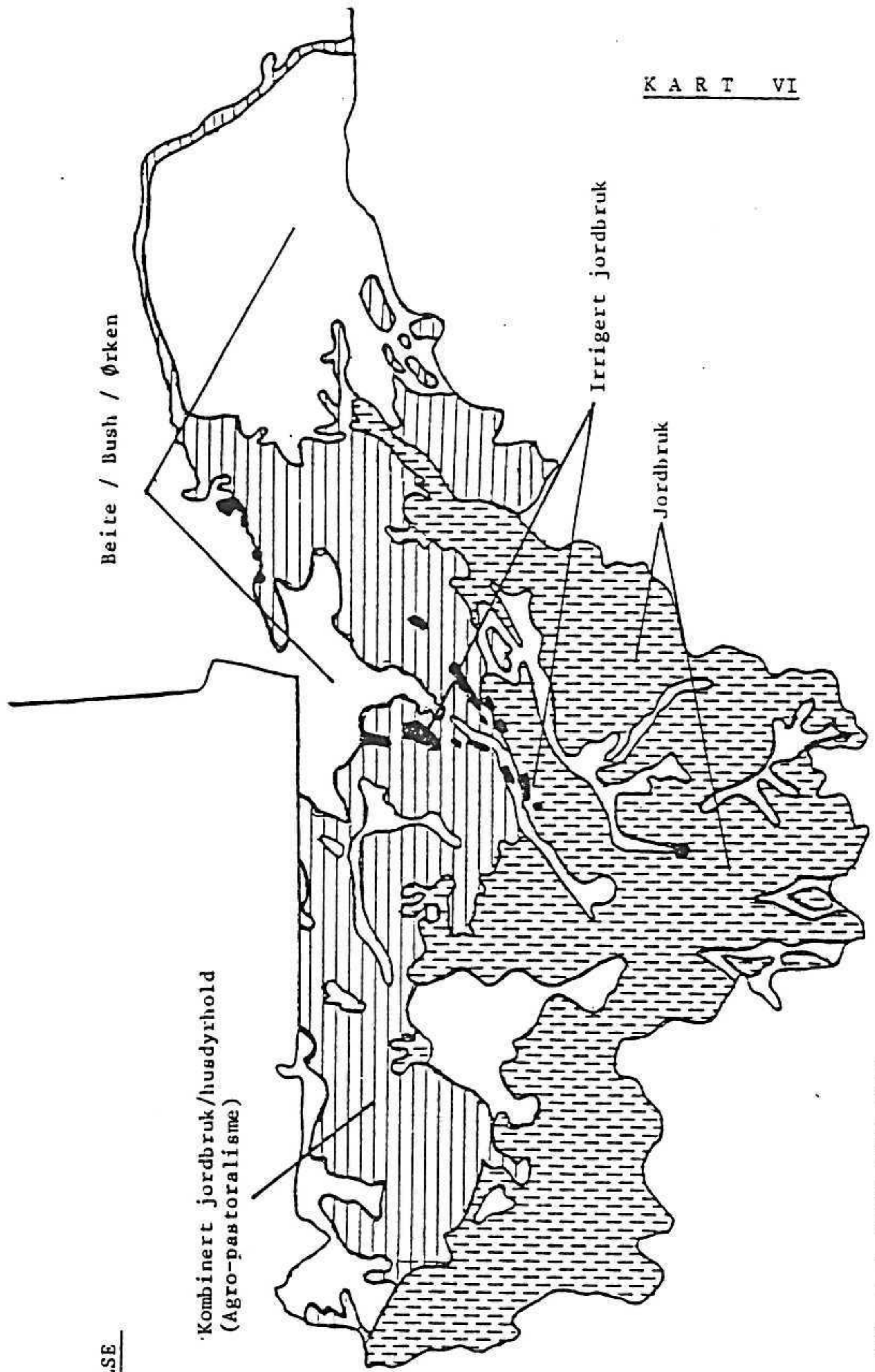
Dette kartet, basert på tall fra 1983 kan lett mistolkes. Fordelingen av husdyr i Mali er ikke statisk men forandrer seg fra sesong til sesong. Kartet viser imidlertid at jordbruksområdene inneholder en betydelig husdyrbestand.

K A R T V : Administrativ Inndeling.



- I - Région de Kayes - 7 cercles
- II - Région de Koulikourou - 7 cercles
- III - Région de Sikasso - 7 cercles
- IV - Région de Ségou - 7 cercles
- V - Région de Mopti - 8 cercles
- VI - Région de Toumbouctou - 5 cercles
- VII - Région de Gao - 5 cercles
- +  
District de Bamako - 6 communes

RESSURSUTNYTTELSE



(Etter République du Mali, 1985:135)

Vedlegg III: Skriftlig materiale fra Kirkens Nødhjelp og  
Pastor Strømmes Minnestiftelse

Kirkens Nødhjelp

- Kirkens Nødhjelps virksomhet  
Grunnlag, verdier, samarbeidsformer  
(des. 1984)
- Mali: Rapport fra reise 21. mai - 10. juni 1984  
(Trygve Øverby & Per Aarhaug, okt. 1984)
- Mali, a feasibility study for the NCA Gourma Project  
(Emergency Unit, NCA, March/April, 1985)
- Konsulentoppdrag i Mali jan.-febr. 1985  
(Aage Sand)
- The Gourma Project: NCA activities in Mali 1984  
(Gisle Grahl-Jacobsen, juni 1985)
- Activités d'Aen du Mali. Rapport General 1.1.-1.6-1985  
(Gisle Grahl-Jacobsen, juni 1985)
- MALI PROSJEKT  
(Forarbeid til rammeplan, nov. s1985)
- Årsplan 1986  
(des. 1985)
- Rammeplan 1986-1990  
(februar 1986, manuskript)
- Søknad til DUH om støtte til sultrammede i Gourma, Mali  
(februar 1986)

Pastor Strømmes Minnestiftelse

- Report from Survey to Mali 1st of May to 15th of June, 1984  
(S. Fosslund)
- Anbefalinger vedrørende PSMs nødhjelpsarbeid og helseprogram i Mali  
(J.R. Helle, S.H. Steen, aug. 1984)
- Project Description of Proposed Emergency Assistance.  
Project in Region One - Mali  
(PSM okt. 1984)
- Report on Emergency Assistance to Drought Areas in Mali  
June-November 1984 (PSM mars 1985)

- Notes and thoughts about the distribution  
(Per Aarvik, mai 1985)
  - Rapport etter rundtur i Bafoulabe Cercle for å kartlegge behovet for matvarehjelp og distribusjon av sakorn  
(Per Skjæveland, aug. 1985)
  - Evaluation of Stromme Memorial Foundation's Food Distribution Equipment, Procedures and Personnel in Mali 1985  
(S. Fosslund, nov. 1985)
  - Rapport de la situation de l'agriculture en lère Region  
(usign., udat.)
  - Report on Agriculture in Bafoulabe Cercle  
(usign., udat.)
  - Rapport sur la situation alimentaire dans le village de Kirane (og ti andre)  
(usign., udat.)
  - Report: Survey in the Northern Part of 1. region  
(Per Aarvik, nov. 1985)
  - Report on Survey of Feb. 1-21 1986  
(William Postma, feb. 1986)
  - Plan for Emergency Food Distribution in Kayes, Yelimane and Bafoulabe Cercle, Region 1, Mali  
(PSM March, 1986)
  - Programme Proposal: Bafoulabé Integrated Rehabilitation Programme  
(Jan. 1986)
- with appendices:
- Mali: a Country Profile  
(M. Lundgren)
- Summary of Report from Factfinding and Planning Mission in Connection with Bafoulabé Integrated Development Programme  
(M. Lundgren, G. Engström, J. Høgetveit, jan. 1986)

Vedlegg IV : Litteratur og dokumentasjon

- Ag Hama: Consumption and Marketing of Pastoral Products among the Kal Tamacheq in the Niger Bend, Mali.  
i The Future of Pastoral Peoples  
IDRC,  
Ottawa, 1981.
- Copans, Jean et al.: Séchéresses et famines du Sahel.  
Editions Maspéro  
Paris, 1975.
- Cissé, Salmane: Sedentarization of Nomadic Pastoralists and "Pastoralization" of cultivators in Mali.  
i The Future of Pastoral Peoples  
IDRC,  
Ottawa, 1981.
- Club du Sahel: Cereals Policy Reform in the Sahel.  
OECD.  
Paris, 1985.
- CNAVS: Commission Nationale d'Aide aux Victimes de la Sécheresse -  
Evaluation de la situation de l'alimentation, de l'agriculture  
et de l'élevage et prévisions pour 1986  
Bamako, Novembre 1985.
- Dalby, D, Harrison Church, RJ, Bezzaz, F (eds.): Drought in Africa 2.  
African Environment Special Report 6  
International African Institute.  
London, 1977.
- DUH: Departementet for Utviklingshjelp: Norge og Utviklingslandene  
1984.

- DUH: Departementet for Utviklingshjelp: St.meld.nr.74 (1984-85)  
Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1984
- FAO: Republic of Mali:  
Report of the Multi-donor Mission on the  
Food, Agriculture and Livestock Situation.  
Office of Special Relief Operations  
Rome, December 1982
- FAO: Food Situation in African Countries Affected by  
Emergencies  
Special Report,  
Global Information and Early Warning System on  
Food and Agriculture  
Rome, Sept. 1985
- Filseth, Gunnar: Jordan Brenner - Tørkekatastrofen i Afrika.  
Aschehoug & Co.  
Oslo, 1974.
- Gallais, Jean: Traditions pastorales et développement: problèmes actuels dans  
la région de Mopti (Mali).  
i  
T.Monod (ed.): Pastoralism in Tropical Africa.  
Oxford, 1975.
- Gallais, Jean: Pasteurs & Paysans du Gourma -  
La Condition Sahelienne.  
Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)  
Paris, 1975
- George, Susan: From the World Food Conference to 1984: a decade of failure.  
Third World Affairs 1985.  
Third World Foundation for Social and Economic  
Studies.  
London, 1985.

- Giri, Jacques: Le Sahel demain; catastrophe ou renaissance?  
Editions Karthala,  
Paris, 1983.
- Giri, Jacques: L'Afrique en panne; vingt-cinq ans de "développement".  
Editions Karthala.  
Paris, 1986.
- Glantz, Michael H (ed.): The Politics of Natural Disaster -  
The Case of the Sahel Drought.  
Praeger  
New York, 1976
- Glantz, Michael H (ed.): Desertification -  
Environmental Degradation in and around Arid Lands.  
Westview Press  
Boulder, Colorado, 1977
- Hill, Allan G (ed.): Population, Health and Nutrition in the Sahel.  
Issues in the welfare of selected West African Communities.  
Routledge & Kegan Paul  
London, 1985
- IDR: International Disaster Institute: Strengthening Disaster  
Preparedness in Six African Countries.  
London, 1985
- Ile de Paix: Troisième Ile de Paix de Tombouctou, République du Mali -  
Rapport Annuel 1984.
- IMF: Mali: Recent Economic Developments.  
(mimeo), April, 1985.
- Jackson, Tony: Against the Grain - The dilemma of project food aid.  
OXFAM  
Oxford, 1982.



- Jean, B:           Sécheresse et désertification au Mali: situation actuelle  
                  et perspectives.  
                  Revue Forestière Française, Vol.XXXVII (1985) No.2
- Kowal, J.M. & Kassam, A.H.: Agricultural Ecology of Savanna -  
                  A Study of West Africa.  
                  Clarendon Press  
                  Oxford, 1978
- Lefevre, Dominique: Etude de la Nutrition au Mali et Perspectives.  
                  Commission Nationale Consultative d'Etude et de  
                  Suivi de la Mise en Oeuvre de la Strategie Alimentaire  
                  du Mali (CESA).  
                  (Version provisoire, mimeo)  
                  Bamako, Fev.1986
- McCown, R.L., Haaland, G., de Haan, C.: The Interaction Between Cultivation and  
                  Livestock Production in Semi-Arid Africa.  
                  in  
                  "Agriculture in Semi-Arid Environments"  
                  Ecological Studies, Vol.34  
                  Springer Verlag  
                  Berlin/Heidelberg, 1979.
- Norderhaug, Magnar: Nødens økologi - Afrikas krise.  
                  Cappelen  
                  Oslo, 1986.
- OSCE           Office Statistique des Communautés Européennes -  
                  Statistiques de Base: Céréales, Elevage  
                  OSCE (mimeo)  
                  Bamako, Janvier 1986

- Remy, Christian: Pour une meilleure gestion et mobilisation de  
l'aide d'urgence au Mali.  
Rapport de Mission (mimeo)  
PNUD, Projet Mali/82/002  
Bamako, Juillet 1985.
- République du Mali: Second International Conference of Donors for the Economic  
Recovery and Development of the Republic of Mali.  
Vol.1: Principal Report  
Vol.2: Annexes  
+ Document de Synthèse  
Direction Nationale de la Planification  
Bamako, 1985
- Scott, E.(ed.): Life Before the Drought  
Allen & Unwin,  
London, 1984
- Sen, Amartya: Poverty and Famines - An Essay on Entitlement and Deprivation.  
Claredon Press.  
Oxford, 1981.
- Swift, Jeremy (ed.): Pastoral and Agropastoral Production Systems in  
Central Mali: Three Case Studies.  
International Livestock Centre for Africa (ILCA)  
Addis Abeba, 1985 (draft version)
- Toulmin, Camilla: Livestock Losses and Post-Drought Rehabilitation in  
Sub-Saharan Africa.  
LPU Working Paper No.9  
International Livestock Centre for Africa (ILCA)  
Addis Abeba, 1985.
- UNDRO: UNDRO Country Profile - Mali  
New York, n.d.

- UNDRO                    Bulletin d'information No.11  
                         Bamako, Janvier, 1986.
- UNICEF:                   UNICEF Emergency Profile: Mali  
                         New York, Oct. 1985
- UNICEF                   Update on Emergency Assistance to Affected  
                         Countries in Africa, 1 January, 1986  
                         New York, Jan. 1986.
- The World Bank: Desertification in the Sahelian and Sudanian  
                         Zones of West Africa.  
                         The World Bank  
                         Washington, 1985
- The World Bank: Programme de la Banque Mondial au Mali  
                         Mission Residente de la Banque Mondial,  
                         Bamako, Janvier 1985

\*\*\*\*\*

Vedlegg V : Reiserute og Møter i Mali, 3.februar - 4.mars,1986.

- 3.februar Ankomst Bamako. Middag med Svein Hardeberg, Kirkens Nødhjelp (KN) og Hans Torgny Indrebø, Stein Otto Andersen og Sigurd Fossland, Pastor Strømmes Minnestiftelse (PSM)
- 4.februar
- 1) Orientering om PSM's arbeid i Mali v/Sigurd Fossland  
Planlegging av besøk i PSM's prosjekt-område.
  - 2) Bestille kart på Institut National de Géographie.
  - 3) Orientering om KN's arbeid i Mali v/Svein Hardeberg.  
Planlegging av besøk i KN's prosjek-område.
  - 4) Planlegging av avtaler/besøk i Bamako.
- 5.februar
- 1) Samtale med Kader Coulibaly, CCAU
  - 2) Besøk i Ministère des Affaires Etrangères et de la  
Cooperation Internationale.  
Samtale med  
Amadou Dia, Chef de Cabinet og  
Moussa Cissé, Chef Adjoint de la Division  
de Cooperation Multilaterale.
  - 3) Besøk på Institut de Sahel.  
Samtale med M.Konaté, Directeur adjoint.
  - 4) Deltok i CCAU's ukentlige møte.
- 6.februar
- 1) Samtale med Leo de Vos, UNICEF's stedlige representant.
  - 2) Samtale med Michel Gautier, UNDP's ass.stedl  
representant.
  - 3) Samtale med Jacques Renk, Ass. Coordinateur Resident, UNDRO
- 7.februar
- 1) Samtale med Michael Furst, Verdensbanken's stedlige  
representant.
  - 2) Mottatt av Col.Abdrahmane Maiga, Ministre de l'Interieur.
  - 3) Samtale med M.Dicko, Conseiller Technique, Min.du Plan.

- 8.februar
- 1) Samtale med M.Dravé, Conseiller Technique, Min.de l'Agriculture.
  - 2) Samtale med M.Cissé og Mlle.Doumbia, Min.des Affaires Etrangères.
- 9.februar
- Lesing av rapporter.
- 10.februar
- 1) Møte i Min.des Ressources Naturelles med  
M.Coulibaly, Conseiller Technique  
Dr. Timbo, Conseiller Technique  
M.Diallo, Conseiller Technique, Direction Nationale de l'Élevage  
M.Diaré, Conseiller Technique, Direction Nationale des Eaux et Forêts.
  - 2) Samtale med M.Doucouré, Conseiller Technique i Min.de l'Interieur, formann i CNAVS.
  - 3) Samtale med Dr.Diakitè, direktør for ODEM.
  - 4) Middag hos Hilde og Alf Halvorsen, Santalmisjonen
- 11.februar
- Avreise med fly til PSM's prosjekt-område i Bafoulabé Cercle, Region de Kayes.
- 1) Møte i Bafoulabé med  
Capt.Georges Eomionko, Commandant du Cercle  
M.Kéba Sissoko, Deputé a l'Assemblée Nationale.  
M.Djibril Keita, 1.Adjoint au Commandant du Cercle  
M.Mamoudou Bella Deulbélé, 2.Adjoint au Commandant du Cercle.
  - 2) Møte med M.Paul Dembelé, Fonctionnaire, ODIPAC.
  - 3) Møte med Kristin Nordtug og Harald Tveit, Santalmisjonen.
- 12.februar
- Avreise med bil (stilt til rådighet av PSM) til Kayes.
- 1) Møte i Kayes med  
M.Yamoussa Coulibaly, Directeur Regional du Plan.  
M.Abdouye Niaré, Directeur Regional Adjoint Coopératif.  
M.Modibo Niakitè, Chef, Unité de Coordination et Appui aux Projets Coopératifs et Unions Coopératives.

- 2) Møte med William Postma, kanadisk frivillig hos PSM.

- 13.februar Avreise med bil til Dag-Dag.
- 1) Tilstede ved PSM's survey i landsbyen Dag-Dag, nord for Kayes.
- Videre med bil til Tanbakara og Dionkoulané.
- 2) Besøk hos Mission Protestante au Sahel i Dionkoulané.
- Videre til Yelimané.
- 3) Høflighetsvisitt hos Capt.Yussuf, Commandant du Cercle og overnatting i Yelimané.
- 14.februar Videre med bil via Kirané til Nioro du Sahel.
- 1) Møte med lokale representanter for World Vision.
- Retur til Bamako med fly.
- 15.februar
- 1) Møte i CCAU med J.Moineau, K.Coulibaly, F.Dembelé, H.Keita og N.Traoré.
  - 2) Samtale med Alistair Johnson, Field Director for Save the Children Fund.
- 16.februar
- 1) Møte med Hans Torgny Indrebø, PSM.
  - 2) Møte med P.S.Yoder, konsulent, Famine Early Warning System (FEWS) - USAID.
- 17.februar
- 1) Møte med Svein Hardeberg ,KN.
  - 2) Besøk hos Centre Internationale pour L'Elevage en Afrique.  
Samtale med:  
Dr. P.Hiernaux  
Dr. Ibrahim ag Yussuf.
- 17.februar
- 3) Samtale med M.Oumar Coulibaly, Direction Nationale de Statistique et Informatique.
  - 4) Møte med Gisle Grahl Jacobsen, nestleder,KN.
- 18.februar Avreise med fly til Mopti
- 1) Møte med  
M.Ibrahim a Sylla, Chef de Cabinet, Sième Region (Mopti)  
M.Sekou Keita, Conseiller de Développement, Sième Region.

- 18.februar 2) Samtale med  
Else og Kåre Lode, Det Norske Misjonsselskap.
- 19.februar 1) Møte med Dr. Diakité, direktør for ODEM, Sévaré.  
Med bil (stilt til rådighet av KN) til Sofara, Cercle de  
Djenné.  
2) Samtale med  
M.Ibrahim Koita, Chef d'Arrondissement, Sofara.  
Retur til Mopti.
- 20.februar Avreise med bil til KN's prosjekt-område i Cercle de  
Gourma-Rharous, Region de Tombouctou.  
1) Stopp i Sévaré. Møte med M.Togola, direktør for ORM.  
Videre til Douentza.  
2) Møte med  
Dr. Luka Monoja, Save The Children Fund  
Dr. Michael Winter, Middle East Foundation  
Videre til Gossi, Cercle de Gourma-Rharous.  
3) Samtaler med Paul Sveinall, direktør for KN's prosjekt.
- 21.februar Omvisning i Gossi og befaring av prosjekt-aktiviteter.  
Orientering ved Karen Sofie Dalmoe, sykepleier og Gisle  
Grahl Jacobsen.  
1) Møte med  
M.Abdou Maiga, Chef d'Arrondissement, Gossi og  
Comité de Développement.  
2) Orientering om matutdelingsaktiviteter ved M.Oumar  
3) Samtale med Mohammed Noutt-Nout.
- 22.februar Reise med bil fra Gossi til Gao, 7ième Region.  
1) Møte med Gérard Xavier, koordinator og  
Veronique Xavier, déléguée administrative  
Røde Kors Liga, 7.region.  
Kors-liga'ens aktiviteter i 7.region.

- 23.februar      Retur fra Gao til Gossi.  
Samtaler med KN's personell.
- 24.februar      Befaring av KN-prosjekter utenfor Gossi. Tur til N'daki og  
Ebanguimellane. Orientering ved Jostein Lindland (jordbruk)  
og Lorents Gran (helse).  
1) Samtaler med  
    Omaro Suleiman Maiga, Chef de Village,N'daki  
    Abdulaziz Cissé, Service de l'Elevage,N'daki
- 25.februar      Samtale med Sigurd Bjørtuft, jordbruks-koordinator for KN.  
Avreise til Tombouctou med fly.  
Samtale med Annick Meunier, sykepleier,UNICEF.
- 26.februar      Prosjekt-besøk hos "Ile de Paix", Tombouctou:  
    - Irrigasjonsanlegg på Plaine de Kourioumé  
    - Barnehage i Tombouctou  
Møte hos guvernøren for 6.region med  
    Col.Abdourahman Diallo, Gouverneur de 6ième Region  
    Cheikh Oumar Zoukara, Directeur de Cabinet  
    M.Bakary Bouaré, Conseiller de Développement  
Samtale med M.van Camfort, leder for "Ile de Paix".
- 27.februar      Retur til Gossi via Gao med fly.  
Samtale med Paul Sveinall og Gisle Grahl Jacobsen.
- 28.februar      Samtale med M.Démbelé, Service de l'Elevage, Gossi og  
med Mohammed Noutt-Nout.  
Avreise til Bamako med fly.  
Møte med Kjell Halvorsen og Helge Semb,DUH.
- 1.mars            1) Møte med M.Cissé, og Mlle.N.Doumbia, Min.des  
    Affaires Etrangères.  
2) Møte med M.Raubec, Chef du Projet Stock de Sécurité,OPAM.  
3) Møte med Dr. Eric Goumaere, Médecins sans Frontières.  
4) Møte med S.Yoder, FEWS-USAID.



2.mars            Samtaler med Kjell Halvorsen og Helge Semb,DUH.

- 3.mars
- 1) Møte med M.Gilles Hervio, OSCE - Bamako.
  - 2) Avsluttende samtale med Jacques Renk, UNDR0.
  - 3) Avsluttende samtale med Michel Gautier, UNDP.
  - 4) Avsluttende samtale med Leo de Vos, UNICEF.

4.mars            Avreise fra Bamako til Oslo/Bergen via Paris.

\*\*\*\*\*

Det kgl. departement  
for utviklingshjelp

M A N D A T  
for  
Studie av norsk bistand til Mali

I. BAKGRUNN

Den norske regjering har bestemt at norsk bistand til Afrikas Sahel-Sudan-Etiopia-belte vil øke i de nærmeste årene foranlediget av den nylige tørke og sultkatastrofe. Republikken Mali har i de senere år blitt et stadig viktigere samarbeidsområde. En stor del av bistanden har i de siste par årene hatt som formål å avhjelpe sult. I de nærmeste årene framover er det forutsatt at langsiktig bistand skal spille en mer sentral rolle.

II. FORMAL MED STUDIEN

Studiens formål vil være å frambringe kunnskap om matforsynings-situasjonen i Mali, om erfaringene med katastrofebistanden og sammenhengen mellom denne og langsiktig utviklingssamarbeid, samt frambringe anbefalinger om framtidig norsk bistand.

III. DELTAKERE - GJENNOMFØRING

Departementet for utviklingshjelp har engasjert et team som består av

- Johan Helland, Chr. Michelsens Institutt, Bergen og
- Mariken Vaa, Inst. for Samfunnsforskning, Oslo

til å gjennomføres studien. De vil reise til Mali i februar 1986 og ha samtaler med landets sentrale og lokale myndigheter, internasjonale organisasjoner, norske bistandsorganisasjoner samt med befolkningen i områder hvor bistandsinnsatsen er gjort.

Teamet vil særlig vurdere prosjekter drevet av Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse. I den utstrekning der et mulig bør teamet også vurdere prosjekter drevet av Røde Kors Ligaen , UNICEF, ACOPAM/ILO , UNSO og Fremtiden i våre hender

#### IV. INNHOLD I STUDIEN

##### 1. Matforsyning og årsaker til sult.

Basert på tilgjengelig skriftlig materiale og egne inntrykk skal teamet:

- 1.1. Beskrive landets matforsyningssituasjon i de senere årene og gi en kort analyse av sultkatastrofenes årsaker ved vurdering av økologiske, politiske, økonomiske, sosiale og andre faktorer.
- 1.2. Peke på muligheter for og problemer med en økning i matvareproduksjonen. Det skal herunder legges vekt på ulike områders og folkegruppers sårbarhet overfor katastrofer.

##### 2. Landets egne tiltak for å forebygge og motvirke katastrofer.

Teamet skal:

- 2.1. Beskrive og vurdere landets politikk og bevilgninger når det gjelder katastrofeforebyggende tiltak, varslings-systemer, samt koordinering og fordeling av nasjonale og eksterne ressurser i innsatsen mot katastrofer.
- 2.2. Beskrive og vurdere landets kapasitet til å håndtere lagre, transportere og distribuere matvarer og andre nødvendighetsartikler under krisesituasjoner.

### 3. Utenlandsk katastrofebistand.

Med utgangspunkt i samtaler med myndigheter, internasjonale og nasjonale organisasjoner og skriftlige kilder skal teamet beskrive og bedømme omfanget og effekten av den utenlandske (inkludert den norske) katastrofebistanden, herunder

3.1. Gi en kort oversikt over omfanget av den siste tørke-katastrofen i Mali og av sammensetning, omfang og relevans av den innsatsen som er gjort for å avhjelpe nøden.

3.2. Beskrive eventuelle uforutsette konsekvenser av bistanden.

### 4. Spesiell vurdering av norsk bistand.

I tillegg til oppgavene under ovenstående pkt. 3 skal teamet gjøre et feltarbeid og vurdere nærmere de norskstøttete prosjektene, herunder

4.1. Gi en oversikt over norsk nødhjelp og utviklingshjelp, inkl. norsk multilateral bistand, til Mali de siste 10-15 år når det gjelder ulike typer av bistand, kanaler, mottakerorganisasjoner, geografisk fordeling, målgrupper osv.

4.2. Vurdere effektivitet og, om mulig, virkning av norsk innsats.

4.3. Bedømme i hvilken grad det er en rimelig balanse mellom kortsiktig og langsiktig hjelp som er gitt eller planlagt; så som nødhjelp, rehabiliteringstiltak, beredskaps-tiltak, katastrofeforebyggende og langsiktige utviklings-tiltak.

4.4. Vurdere de norske organisasjonenes samarbeid og arbeidsfordeling vis-a-vis myndighetene og andre giverorganisasjoner.

- 4.5. Undersøke om de langsiktige prosjektene er utformet og er drevet i samsvar med områdets økologi og lokalbefolkningens ønsker og behov, og hvorvidt prosjektene beforder aktiv lokal deltakelse og framtidig overtakelse. Vurdere i hvilken grad kvinner gis samme anledning som menn til deltakelse.
- 4.6. Diskutere valg av teknologi for maskiner, utstyr og materialer.

## 5. Anbefalinger

Med utgangspunkt i norske bistandsprinsipper (St.meld. nr. 36 1984-85) og konklusjoner på ovenstående punkter skal teamet framlegge anbefalinger om:

- 5.1. I hvilken grad norsk bistand bør gå til nødhjelp, rehabilitering, beredskapstiltak, katastrofeforebyggende innsatser eller langsiktig utviklingstiltak.
- 5.2. I hvilken grad norsk innsats bør konsentreres eller utvides både når det gjelder geografisk utstrekning og sektorer.
- 5.3. Eventuelle endringer i de igangværende prosjekter.
- 5.4. Eventuelle nye typer av tiltak som Norge bør støtte i de nærmeste år.
- 5.5. Hvilken rolle norsk bistand i framtiden bør spille i Mali. Hvordan bør denne relateres til innsatsen fra myndighetene og andre givere.

## Rapportering

En rapport på norsk, og med et sammendrag på fransk som omhandler teamets beskrivelser, vurderinger og anbefalinger

skal oversendes Departementet for utviklingshjelp innen 31.  
mars 1986.

Oslo, 28. januar 1986

*Jarle Hårstad*  
Jarle Hårstad  
Fung. byråsjef



