

an	#80	ASA		a/a
Datum	21.8	211		
Visa	7/16	882	MR	ERT
Ref.	EDA	20.08.81	-9	

t.311 Sahel 7
t.311 Mali 22

- KEB/ker

Bamako, den 13. August 1981

B E R I C H T

über den Besuch des CIMADE/HEKS-Projekts
(t.311 Sahel 7) in Goundam vom 20.7. - 29.7.1981

1. Einleitung

Am 21. Mai 1981 hat die DEH beschlossen, sich mit Fr. 635'000.-- an einem mehrere Projekte umfassenden Programm des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) im Sahel zu beteiligen (Kreditantrag Nr. 139/81). Eine Vereinbarung zwischen dem Bund und dem HEKS vom 17. Juni/2. Juli 1981 enthält nähere Bestimmungen über die Beitragsgewährung. Nach Art. 4 dieser Vereinbarung verpflichtet sich das HEKS unter anderem, "der DEH und ihren Koordinatoren in den entsprechenden Einsatzländern zu gestatten, die Projekte zu besuchen oder, nach Absprache mit HEKS, zu evaluieren". Im Begleitschreiben vom 9. Juni 1981 zum Kreditantrag bat die DEH das Koordinationsbüro in Bamako, das Projekt in Goundam bei Gelegenheit zu besuchen und darüber Bericht zu erstatten.

Als im Juli 1981 ein Mitglied der Expertenkommission von "Brot für Brüder", Richard Helbling, die HEKS-Projekte im Sahelraum besuchte, bot sich für das Koordinationsbüro die günstige Gelegenheit, die Mission nach Goundam zu begleiten. Wenn der Bericht über den Projektbesuch in Goundam relativ ausführlich gehalten ist, so geschieht dies deshalb, weil nach unserer Ansicht einzelne Schwierigkeiten im Projektablauf nicht nur projektspezifischen, sondern allgemeingültigen Charakter haben und daher auch bei anderen Projektaktivitäten zu beachten sind. Im übrigen sei auch auf den Rapport verwiesen, den Richard Helbling zuhanden des HEKS ausarbeiten wird.

Die Teilnehmer des Projektbesuchs:

Djebril Semega, Chef du Service de Nutrition au Ministère de la Santé, malischer Projektkoordinator, Bamako

2 malische Chauffeure

Richard und Gunnel Helbling, HEKS

Beat und Ursula Keller, Koordinationsbüro Bamako

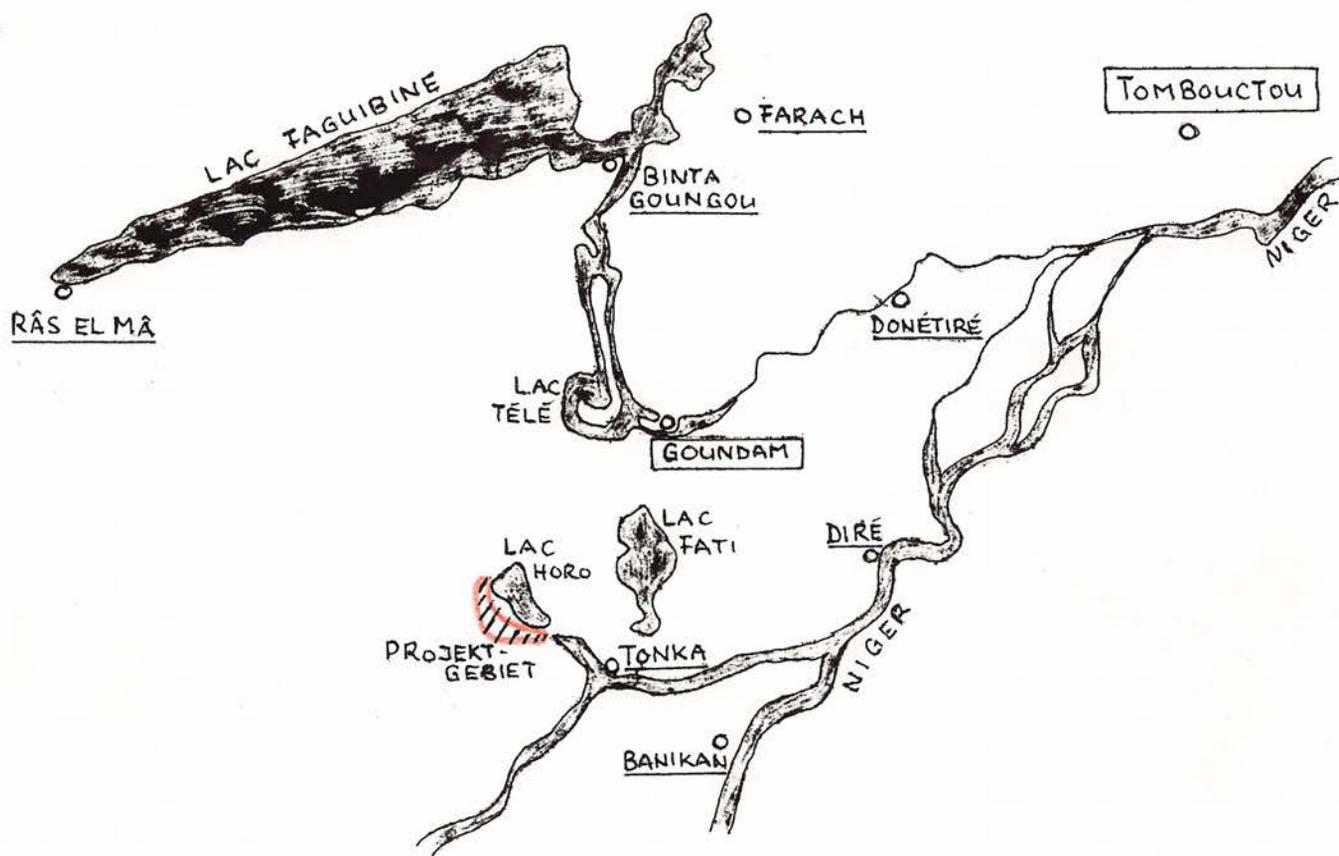
Das Fahrzeug, ein Landrover, wurde vom Ministère de la Santé zur Verfügung gestellt.

2. Das Projekt

a) Projektgebiet und Projektziele

Das "Projet intégré de Goundam" - so seine offizielle Bezeichnung - betrifft vorläufig vier (später sieben) Dörfer - Yourmi, Tintara, Tintafrak, Kalaussa - in der Umgebung des Lac Horo im Arrondissement de Tonka, Cercle de Goundam, Région de Tombouctou. Die Dörfer werden von Peulh, Sonrhai und Bellas, alles Muslim, bewohnt. Sie sind auf zum Teil kaum befahrbaren Sand-

pisten erreichbar und sind in einer eigentlichen Wüstenlandschaft angelegt, während die von den Einwohnern bebauten Felder die Uferzone des einige Kilometer entfernt gelegenen Sees (Lac Horo) bedecken.



Das Projekt erstrebt eine integrierte ländliche Entwicklung; durch verschiedene Massnahmen soll in diesen Dörfern die Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse (Ernährung, Basisgesundheitspflege, Wasserversorgung, Bildung) ermöglicht werden. Diese Ziele sollen durch den Bau von Brunnen in jedem Dorf, den Bau einer Schulkantine sowie eines Aufenthaltsraumes und die Einrichtung eines Schulgartens in Yourmi, die Ausbildung je einer accoucheuse traditionelle und eines hygiéniste pro Dorf, die Erneuerung des Dispensaire in Tonka und die Anlage und Unterhaltung von Bewässerungskanälen erreicht werden. Mit den Projektaktivitäten wurde im Jahre 1978 begonnen.

b) Verantwortliche Stellen in Mali

Die Koordination verschiedener Projekte nichtstaatlicher, internationaler Organisationen vollzieht sich bei der Zentralverwaltung in Bamako. Projektkoordinator auf nationaler Ebene für das "Projet intégré de Goundam" ist der Chef du Service de Nutrition au Ministère de la Santé in Bamako, Djibril Semega.

In der Projektregion obliegt die Koordination der Projektausführung dem Commandant de Cercle von Goundam. Auf Niveau Goundam sind ferner der Direktor der Opération Zone Lacustre, der Médecin-Chef sowie der Chef-Infirmier d'Etat und der Regionalchef der Opération Puits für den Vollzug verantwortlich.

Auf lokaler Ebene schliesslich, in der eigentlichen Projektzone, sind der Chef d'Arrondissement de Tonka, der Infirmier d'Etat von Tonka und der lokale Chef der Opération Zone Lacustre (OZL) zuständig.

c) Finanzierende Organisationen

Partnerorganisation der malischen Regierung ist die CIMADE, Paris, eine nichtstaatliche Organisation evangelischer Kirchen in Frankreich, vergleichbar dem HEKS in der Schweiz. Der CIMADE-Mittelsmann in Bamako, ein malischer Funktionär, hat Uebermittlungsaufgaben, erfüllt jedoch keine Vollzugsfunktionen im Projekt. Dem CIMADE steht für Studienaufgaben, möglicherweise auch zur Mitfinanzierung, das Centre International d'Enfance (CIE) zur Seite. Im weiteren beteiligt sich das HEKS zur Hälfte an der Finanzierung. Die Beteiligung des HEKS beinhaltet Beiträge von Brot für Brüder und vom Bund (DEH). Ob allenfalls vom CIMADE noch weitere Geldgeber herangezogen wurden, konnte im Rahmen der Mission nicht geklärt werden.

3. Ergebnisse des Projektbesuchs

a) Allgemeine Feststellungen über den Projektverlauf

In Yourmi, Tintara, Tintafrak und Kalaussa hatte die Opération Puits je einen Brunnen gebaut und ihn der Dorfgemeinschaft im März 1980 übergeben. Bei der Besichtigung musste festgestellt werden, dass der Brunnen von Yourmi im sandigen Grund beträchtlich abgesunken ist; die den Brunnen umgebende Betonplatte ist dabei geborsten, so dass verschüttetes Wasser versickern kann. In Tintara wurde der Brunnen in gutem Zustand angetroffen. Er wird von der Bevölkerung benützt, und das Wasser hat bereits auch die Errichtung von 3 Banco-Häusern gestattet, anstelle der traditionellen halbkugelförmigen Strohütten, was von behördlicher Seite als positiver Schritt auf zunehmende Sesshaftigkeit hin gewertet wird. Der Brunnen von Tintafrak ist in gutem Zustand, führt aber trotz einer Tiefe von über 60 m offenbar schon seit längerer Zeit kein Wasser mehr. In Kalaussa ist der Brunnenrand eingestürzt, worauf die Dorfbevölkerung das Loch abdeckte und den Brunnen nicht mehr benützen konnte. Die Umgebung der Brunnen lässt aus hygienischer Sicht in allen Fällen zu wünschen übrig; auch weist kein Brunnen eine Abdeckvorrichtung auf.

Bei der Schule in Yourmi (enseignement fondamental, premier cycle: 6 Jahre) ist die Küche zusammengebrochen und soll wiederaufgebaut werden. Da die Schüler ausserhalb der Klassenräume ungeschützt der brennenden Sonne ausgesetzt sind, soll ihnen ferner ein Aufenthaltsraum gebaut werden. Der Schule wurde ausserdem eine Parzelle zugeteilt, die sie nach Abschluss der Regenzeit anpflanzen kann, und womit die Schulküche versorgt werden soll. Der Lehrer soll dabei von einem Berater der Opération Lacustre in seinem Bemühen unterstützt werden. Die Parzelle - am See gelegen - befindet sich allerdings einige Kilometer von der Schule entfernt. Die Schule von Yourmi sollte auch von den übrigen Dörfern des Projektgebiets beschickt werden, doch sind verschiedene Fragen in diesem Zusammenhang noch nicht gelöst. Geschenke, die die Kinder aus den Nachbardörfern den gastgebenden Familien in Yourmi mitbringen sollten, seien bisher ausgeblieben. Associations des Parents d'Enfants (APE), die in Mali zum Teil in beträchtlichem Ausmass an den Betrieb und Unterhalt von Schulen beitragen, sollen auch im Projektgebiet existieren, ihre Funktionen aber nicht erfüllen. Ganz allgemein stösst die Schule weiterhin nicht auf grosse Gegenliebe bei der Bevölkerung, da sie Angst hat, die Kinder würden ihrem Milieu entfremdet und vor allem, weil die Kinder während der Schulzeit als Arbeitshilfen ausfallen.

In 15-20 tägigen Kursen wurden durch den Chef-Infirmier d'Etat pro Dorf ein hygiéniste und eine accoucheuse ausgebildet. Der Hygieniker hat für hygienische Verhältnisse rund um den Brunnen zu sorgen und führt die Dorfapotheke mit einem kleinen Sortiment wichtiger Medikamente (Nivaquine, Aspirin etc.), Verbandsmaterial und Desinfektionsmittel. Die Medikamente werden im Bedarfsfall gegen ein kleines Entgelt abgegeben, was gleichzeitig die Erneuerung des Arzneivorrats ermöglichen soll. Ein Hygieniker hatte auf diese Weise immerhin 27'000 FM eingenommen. Die Geburtshelferin ist bei den Geburten dabei und kümmert sich auch um die Registrierung der Neugeborenen beim Chef d'Arrondissement, was bisher nicht gewährleistet war. Die Betreuung der Frauen sollte indessen auch auf die Schwangerschaft und die Stillzeit ausgedehnt werden, da beispielsweise die ausschliessliche Verabreichung von Muttermilch in den ersten beiden Lebensjahren durchaus Gewohnheit ist, obwohl dies nach den ersten sechs Monaten zu Unterernährung führt.

Der Projektlandrover war anfänglich der Opération Zone Lacustre zugeteilt. Da das Fahrzeug vom damaligen Direktor jedoch laufend für projektfremde Fahrten benützt wurde, wurde es unter Aufsicht des Commandant de Cercle gestellt mit Verfügungsrecht der einzelnen technischen Dienste. Angesichts der Fahrzeugknappheit in Goundam wurde der Landrover jedoch weiterhin zu projektfremden Zwecken eingesetzt, so dass es dem Projektkoordinator in Bamako beispielsweise während Monaten unmöglich war, das in Bamako für den Infirmier d'Etat in Tonka bereitstehende Mobylette nach Tonka transportieren zu lassen. Es schien nun angezeigt, das Fahrzeug wieder einem technischen Dienst zuzuteilen, wobei es von den anderen Diensten jederzeit für Projektfahrten angefordert werden kann. Im Vordergrund steht gegenwärtig der Gesundheitssektor, da von diesem in den nächsten Monaten am meisten Aktivitäten auszugehen haben, weshalb das Fahrzeug dem Médecin-Chef von Goundam anvertraut wurde.

b) Personelle Umbesetzungen

Innerhalb des letzten Jahres sind im Projektgebiet die Posten des Commandant de Cercle, des Directeur de l'Opération Zone Lacustre und des Regionalchefs der Opération Puits neu besetzt worden, der Médecin-Chef wird in nächster Zeit abgelöst werden. Sowohl der neue Commandant de Cercle wie der neu eingesetzte Directeur der Opération Zone Lacustre haben offen eingestanden, dass sie rein zufällig von dem in ihrem Tätigkeitsbereich liegenden Projekt gehört hätten, von ihren Vorgängern jedoch weder über das Projekt an sich, geschweige denn über ihre spezifischen Funktionen darin ins Bild gesetzt worden waren.

Unter dieser Personalrotation und der mangelhaften Einführung der Nachfolger leidet naturgemäss auch die Kontinuität der Projektdurchführung. Solche Personalrotationen in ländlichen Regionen sind indessen bei weitem keine Seltenheit. Bei den meisten Kaderleuten, handle es sich nun um führende Verwaltungsangestellte, Lehrer oder medizinisches Personal, die an den zentralen Schulen in Bamako oder im Ausland ausgebildet wurden, sind Ausenposten sehr unbeliebt und werden sie dahin versetzt, so ist oft ihr einziges Ziel, wieder davon wegzukommen. Dies war zahlreichen Aeusserungen einzelner Funktionäre zu entnehmen und dies beweisen die häufigen personellen Wechsel. Leute, wie der Commandant de Cercle, der als Malinke aus der Gegend von Kita jah-

relang im Tuareg-Milieu in Tessalit gearbeitet hatte und die Vorzüge eines Aussenpostens zu schätzen weiss, sind Ausnahmeerscheinungen.

Dieses Streben der Kaderleute nach den Zentren ist Ausdruck der mangelnden Attraktivität der abgelegenen ländlichen Regionen und gleichzeitig Hinweis auf die gravierendere allgemeine Tendenz zur Landflucht.

c) Komplizierte Verwaltungsstrukturen und Zentralismus

Die Schwerfälligkeit der Projektstrukturen, sowohl auf Seite der europäischen Partnerorganisationen wie auf malischer Seite, springt in die Augen. Dass das HEKS und der Bund an der Finanzierung des Projekts mit namhaften Beiträgen beteiligt sind, musste den zuständigen Stellen in Mali erst erklärt werden. Der Informationsfluss Mali - CIMADE - HEKS - Bund ist mindestens zähflüssig zu nennen, soweit Informationen überhaupt weitergegeben werden.

Was auf Geldgeberseite eine Behinderung darstellt, bricht auf malischer Seite jede Initiative. Als integriertes Dorfentwicklungsprojekt mit verschiedenen Volets kennt das Projekt schon auf horizontaler Ebene mehrere Zuständigkeiten einzelner technischer Dienste, die sich in vertikaler Richtung mit den Ebenen Bamako - (Tombouctou) - Goundam - Tonka vervielfachen. Mit der anfänglichen Bildung eines neunköpfigen Comité de Coordination in Goundam und eines sechsköpfigen Comité d'Exécution in Tonka waren die Zuständigkeiten auf so viele Personen verteilt, dass keiner sich mehr verantwortlich fühlte und Initiativen ergriff.

Zwei, drei kleine Beispiele mögen die unerwünschten Auswirkungen dieser aufgeblähten Strukturen in Verbindung mit einem ausgesprochen zentralistischen System veranschaulichen. Der Brunnen von Tintafrak weist, wie erwähnt, offenbar schon seit längerer Zeit kein Wasser auf. Die Dorfbevölkerung will mehrmals beim Regionalchef der Opération Puits vorstellig geworden sein. Diesem stehen indessen keinerlei Mittel zur Verfügung; der Auftrag für die Ausführung der Zusatzarbeiten sowie das erforderliche Material müssen von der Direktion der Opération Puits in Bamako ausgehen, die auch über den Ausführungstermin befindet. Der Direktor der Opération Puits in Bamako stellt sich bei unserem Besuch zunächst einmal auf den Standpunkt, mit der Uebergabe der Brunnen an die Dorfgemeinschaften sei die Opération Puits grundsätzlich weiterer Pflichten enthoben. Ist das Projekt allenfalls bereit, die zusätzlichen Kosten zu tragen, so will er die Wasserführung des Brunnens in Tintafrak überprüfen lassen und nötigenfalls die erforderlichen Zusatzgrabungen in Auftrag geben. Bis die Mangelhaftigkeit abgeklärt und die Arbeiten ausgeführt sind, haben sich die Frauen von Tintafrak mit ihren Krügen längst wieder an den kilometerlangen beschwerlichen Weg zum See gewöhnt.

Ein anderes Beispiel: Ein Geldbetrag, der von der CIMADE im April 1981 über mindestens eine Zwischenbank an die Banque de Développement du Mali (BDM) überwiesen wurde, ist Ende Juli 1981 eingetroffen. Das Geld liegt nun bei der BDM auf dem gemeinsamen Konto für Projekte des Gesundheitsministeriums, auf das der Staat nach offenbar gewohnter Praxis zurückgreifen kann, wenn er mit Lohnzahlungen für die Staatsangestellten im Rückstand ist. (Der Commandant de Cercle von Goundam benützt - wie er uns offen erklärt hat - zum gleichen Zweck die Einkünfte der SOMIEX-Filiale in Goundam,

wenn er die Löhne nicht auszahlen kann). Wird das Geld von der BDM im bargeldlosen Verkehr an die Post in Tombouctou überwiesen, wie mit der ersten Tranche geschehen, dann kann diese wohl auf das berechnete Projekt einen Check ausstellen, sie kann jedoch das Geld mangels Liquidität nicht auszahlen. Es bleibt somit nichts anderes übrig, als andere Wege der Geldübermittlung zu suchen.

Eine administrative Dezentralisierung hat in Mali bis zu einem gewissen Grad zwar stattgefunden, ohne dass jedoch die zur effizienten Einsetzung der dezentralen Verwaltungsstrukturen erforderlichen Kompetenzdelegationen durchgeführt worden wären und ohne dass die regionale Infrastruktur ausreichend ausgebaut wäre. Eine solche Dezentralisierung bewirkt damit eher eine Komplizierung und Aufblähung des Verwaltungsapparates als eine Vereinfachung, indem mit dem Verbleiben der Entscheidungsgewalt bei der Zentrale lediglich der Instanzenweg verlängert wurde. Und wie weit Goundam und Tonka von Bamako entfernt sind, weiss man erst, wenn man diese ganze Strecke einmal im Schrittempo "abgeklappert" hat, dabei den spärlichen Lastwagen begegnend, die diese Region mit dem Notwendigsten versorgen sollten, jedoch zum Teil schon seit einigen Tagen im aufgeweichten Boden steckengeblieben waren.

Alle diese Umstände tragen (mindestens aus wirtschaftlicher Sicht) tatsächlich nicht gerade zum Anreiz dieser abgelegenen ländlichen Gebiete bei.

4. Schlussfolgerungen

Bei der Schlussbesprechung mit dem Commandant de Cercle und im Beisein der Vertreter der verschiedenen technischen Dienste wurde als vordringlich erachtet, alle möglichen Vereinfachungen struktureller und organisatorischer Art auszuschöpfen und durch kontinuierliche Begleitung des Projekts die Projektaktivitäten zu stimulieren. Im Einzelnen wurde folgendes vorgesehen:

- der Projektkoordinator in Bamako wird vorläufig alle drei Monate ins Projektgebiet reisen und die weitere Entwicklung beaufsichtigen;
- der Chef-Infirmer von Goundam sowie der Infirmer d'Etat von Tonka werden alle 14 Tage, ab Dezember noch monatlich, in die Dörfer gehen und mit den accoucheuses und den hygiénistes die anstehenden Probleme besprechen; damit soll gleichzeitig den Dorfgemeinschaften das Interesse an ihrer Entwicklung bekundet werden; fraglich bleibt indessen, ob der Chef-Infirmer d'Etat von Tonka bei dem sandigen Gelände mit dem ihm zugeteilten Mobylette überhaupt in die Dörfer gelangen könne, wenn ihm der Landrover nicht zur Verfügung steht;
- das Comité de Coordination (Goundam) und das Comité d'Exécution (Tonka) werden zahlenmässig stark verkleinert (noch je 3 Personen);
- für das Projekt soll ein spezielles Bankkonto eröffnet werden und die Fonds sollen von der CIMADE direkt auf dieses Konto überwiesen werden;
- ins Projektgebiet sollen die Finanzmittel mit einem Kurier gelangen.

Da das HEKS in Mali über keine Kontaktperson verfügt und über die CIMADE nicht immer in befriedigendem Ausmass über den Projektverlauf unterrichtet wurde, stellt sich die Frage, ob allenfalls das Koordinationsbüro des Bundes in Bamako vom HEKS mit der Aufgabe betraut werden sollte, das Projekt aus der Nähe zu verfolgen und als direkter Uebermittler zwischen den malischen Stellen und dem HEKS zu dienen. Dies wird von den zuständigen Stellen in der Schweiz zu entscheiden sein. Da dem Koordinationsbüro durch die finanzielle Beteiligung des Bundes ohnehin gewisse Ueberwachungsfunktionen obliegen, erschiene ein solches Mandat sinnvoll.

5. Die Bewässerungskanäle im Projektgebiet

Der parallel zum See verlaufende Bewässerungskanal Yourmi - Tintara - Kalaussa des Projektgebietes ist ebenso eingesandet wie der östlich des Lac Horo angelegte Kanal, die beide durch den Kanal Tonka - Bankani gespiesen werden. Mit Pickel und Schaufel lässt sich die Instandstellung der Kanäle nicht verwirklichen, vielmehr bedarf es hiezu des Einsatzes wirkungsvollerer Mittel. Werden diese Arbeiten nicht bald in Angriff genommen, dann droht der See zu verlanden, was den Dorfgemeinschaften die Lebensgrundlage entziehen würde. Auf den ehemals bewässerten Ebenen spriessen nämlich allenthalben Grasbüschel aus dem Sand, um die herum sich schnell angewehter Sand anhäuft, was den Beginn von Dünenbildungen bedeutet, die wiederum eine Bewässerung verunmöglichen und mit der Zeit zu zunehmender Verlandung des Sees führen.

Da in Mali die Mittel für die Wiederherstellung der Kanäle fehlen, wurden verschiedene internationale Organisationen (Weltbank etc.) um einen Beitrag gebeten. Diese sind jedoch nur zur Finanzierung bereit, wenn eine detaillierte Studie genau Auskunft gibt über die masslichen Kosten der Instandstellungsarbeiten. Somit gilt es zunächst eine solche Studie ausarbeiten zu lassen. Angesichts der Dringlichkeit dieser Arbeiten und des engen Zusammenhangs mit dem Projekt stellen der HEKS-Vertreter und in zweiter Linie auch der Berichterstatter in Aussicht, sich allenfalls für die Finanzierung dieser Studie einzusetzen, wenn die erforderlichen Mittel nicht anderweitig aufzubringen wären. Von malischer Seite wird nun zunächst ein Vorschlag ausgearbeitet, der über die ungefähren Kosten einer solchen Studie und über die benötigten Fachkräfte Aufschluss geben soll.

6. Kleinprojekte für die 6./7. Region

Nach Ansicht des Commandant de Cercle von Goundam, der mit den Problemen des Nordens von Mali bestens vertraut ist und dessen offener Blick für die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge in eindrücklicher Erinnerung bleibt, sollte bei allfälligen Projektaktivitäten in der bisher stark vernachlässigten nördlichen Wüstenregion das Schwergewicht auf folgende Aktionen gelegt werden:

- Brunnenbohrungen
- Animation zu Gartenbau
- Bau kleiner Dämme, die das Wasser zurückhalten, damit bei den wenigen, aber ergiebigen Regenfällen nicht alles Wasser ungenutzt abläuft.