

Strategi för humanitärt bistånd till

Sudan

1 januari 2000 – 31 december 2001



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

Koncept
Regeringsbeslut

2000-06-29

Utrikesdepartementet

*Afrikaenheten
P Högberg
Telefon 08-405 32 33*

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Humanitärt bistånd till Sudan

Ärendet

Regeringen uppdrog den 17 juni 1999 åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetet (Sida) att till regeringen inkomma med förslag till en strategi för det humanitära biståndet till Sudan för tvåårsperioden 2000-2001. Sida inkom den 18 april 2000 med begärda förslag.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att inriktningen av det humanitära biståndet till Sudan skall vägledas av Sidas förslag och godkänner en medelsram om cirka 70 miljoner kronor per år för humanitärt bistånd till Sudan under åren 2000 och 2001.

Sida skall särskilt beakta följande:

- Att, inom ramen för det övergripande målet med det svenska humanitära biståndet och med särskilt beaktande av de humanitära principerna om neutralitet, opartiskhet och oberoende, den föreslagna biståndsramen kan ge möjlighet till insatser som främjar försoning och konfliktlösning på lokal nivå, inklusive stöd till lokal kapacitetsuppbyggnad inriktad på bland annat mänskliga rättigheter och demokratiskt arbetssätt;
- Att Sida och utrikesdepartementet skall samråda vad gäller det humanitära biståndets beroende av, och förhållande till, pågående fredssträngningar, inklusive förhandlingar om humanitärt tillträde inom ramen för TCHA och en utvidgning av den humanitära vapenvilan. Sidas erfarenheter av det humanitära tillträdets efterlevnad, inklusive de säkerhetsrisker som biståndet utsätts för, skall uppmärksammas i den för Sida och UD gemensamma humanitära samrådsgruppen;

- Att det humanitära biståndet vad avser internflyktingar skall vägledas av FN:s riktlinjer för internflyktingar (Guiding Principles on Internal Displacement) och att Sida skall vidta vederbörlig uppföljning härav avseende av Sverige stödda insatser. Vidare skall de operativa riktlinjer som antagits av FN:s humanitära samordningskommitté IASC och av ECOSOC vara styrande;

- Att Sida skall eftersträva en strategisk samordning mellan det humanitära biståndet och det bistånd som förmedlas över delposten Enskilda organisationer samt vad gäller enskilda organisationers biståndsverksamhet i Sudan samordna med ECHO:s humanitära stöd och i detta sammanhang främja svenska enskilda organisationers samarbete med ECHO;

- Att stöd till flyktingprogram i Sudan, inklusive återflyttning av flyktingar från och till Sudan, skall beredas med beaktande av det svenska årsbidraget till UNHCR;

Regeringen anmodar Sida att senast den 1 oktober 2001 inkomma med en redovisning av erfarenheterna av det humanitära biståndet, vilket skall omfatta hela Sudan, inklusive utfallet av de studier och utvärderingar som aviserats av Sida samt ge förslag på eventuell uppdatering av gällande inriktning. Stödet avseende internflyktingar skall särskilt beaktas, inklusive utfallet av aviserade studie om internflyktingar och konfliktperspektivet i Sudan.

På regeringens vägnar,

Maj Inger Klingvall

Pereric Högberg

Kopia till: UD-AF
 UD-GC
 UD-IC
 UD-PIK
 FI BA
 Amb Nairobi
 Amb Kairo
 RRV

0 SAMMANFATTNING

Målet med det humanitära biståndet till Sudan är att lindra följderna av konflikt och naturkatastrofer. Dessutom bör biståndet skapa förutsättningar för bestående lösningar för drabbade och stärka förutsättningarna för en fredlig utveckling.

Biståndets volym föreslås ligga på ca 70 mkr per år med flexibilitet beroende på situationen. En balans mellan regerings- och rebellkontrollerat område bör eftersträvas, men behov och tillträde är styrande.

Strategiska överväganden:

- Stärkandet av lokala/sociala strukturer och kapacitetsuppbyggnad
- Vikten av humanitärt tillträde och OLS roll
- Fredsbyggande insatser/försoningsprocesser
- Eritreanska flyktingars möjlighet till att återvända

Prioriterad målgrupp:

- Internflyktingar (kvinnors och barns situation skall särskilt uppmärksammas)
- Flyktingar i Sudan

Prioriterade sektorer:

- Hälsovård, vatten/sanitet, utbildning och matsäkerhet samt kunskap om humanitära principer

Analys/studier som bör göras under strategiperioden:

- Konfliktanalys där bl a frågan om stärkandet av lokala strukturer och kapacitetsuppbyggnad ingår
- Studie om barnens situation där slaveri, utnyttjande av barn, barnsoldater etc belyses
- Studie om internflyktingfrågan som en konsekvens av konflikten och förståelsen för de olika kategorierna internflyktingars behov.

1. INLEDNING

1.1 Utgångspunkter för Sidas uppdrag

Sida har i regeringsbeslut från 17 juni 1999 fått i uppdrag att inkomma med förslag till en strategi för humanitärt bistånd till Sudan för perioden 2000-2001. I uppdraget till Sida framgår att det svenska biståndet bör få en tydlig humanitärpolitisk inramning.

Konflikter, stridigheter, folkförflyttningar samt återkommande torka och andra naturkatastrofer i Sudan har lett till en fortsatt oförutsägbar och snabbt föränderlig situation vilket därmed omöjliggör en långsiktig strategi.

Det föreslås att en bedömning av situationen i Sudan görs vid slutet av 2001. Om situationen inte nämnvärt har förändrats och de strategiska områdena fortfarande är prioriterade och realistiska, föreslås att strategin förlängs t o m 2002.

1.2 Skrivelsens struktur

Sidas landstrategier består vanligtvis av tre delar; landanalys, resultatanalys, och själva strategin. Strategin för det humanitära biståndet till Sudan är inte utarbetad som en landstrategi utan består av det humanitära biståndet och den miljö som biståndet verkar i.

I riktlinjerna för utarbetandet av strategin för Sudan anges att UD skall sammanställa en analys av den politiska miljö i vilken den humanitära verksamheten bedrivs och att Sida skall utarbeta resultatredovisning och strategin med UDs lägesanalys som underlag. Bilagt finns även dokumentet "Svenska positioner" utarbetat av UD.

2. SLUTSATSER FRÅN LÄGESANALYS

Inledande sammanfattning

Inbördeskriget i Sudan är Afrikas längsta interna konflikt och har pågått i flera decennier. Sedan 1983 har konfliktområdet utvidgats till att förutom södra Sudan även omfatta delar av västra, östra och centrala delarna av landet. Stridshandlingarna och det organiserade våldet har orsakat ofantligt mänskligt lidande. Efter 27 års inbördeskrig har sammanlagt 2 miljoner sudaneser dött och över 4,5 miljoner blivit internflyktingar. Det finns även drygt 300.000 flyktingar i sex angränsande länder. Åratal av lågintensiv krigföring, förvärrad situation p g a översvämningar, torka och miljöförstörrelse, har undergrävt möjligheterna för det sudanesiska folket att leva ett normalt liv. Konflikten har slagit ut många lokalsamhällens resurser, ökat deras sårbarhet och försvårat återhämtning och normalisering. Torkkatastrofen 1998 är ett mycket tydligt exempel på hur civilbefolkningens överlevnad påverkades av främst effekterna av den väpnade konflikten, olika fraktioners stridigheter och därtill uteblivna regn.

Både regeringssidan och SPLM/A har i olika delar av landet beväpnat milisgrupper som gjort sig skyldiga till svåra övergrepp mot civilbefolkningen. Landsbygden har militariserats och väpnade band har destabiliserat stora områden där varken stat eller rebellorganisationer har någon kontroll. Olika fraktioner har brutit sig loss från SPLM/A. F n beräknar man att det finns 8 olika fraktioner. SSIM är den största och har sitt huvudsakliga stöd i den nordöstra delen av södra Sudan. Stridigheter förekommer mellan SPLM och SSIM.

I sydvästra Sudan förekommer ett annat slags våld där de s k *Murahallen* (milis) som är starkt knutna till Sudans regering, följer med tågen som skydd för transporten av soldater mellan *Khartoum* och *Wau*. Murahallen är inte avlönade av regeringen och har därför satt i system att plundra lokalsamhällena och kidnappa kvinnor och barn för slavhandel. Vid dessa plundringsräder stjäls även boskap.

Internflyktingar

Drygt hälften av de ca 4,5 miljoner internflyktingarna i Sudan har tagit sin tillflykt till utkanten av de större städerna i landets norra delar. Det uppskattas att ca två miljoner är bosatta några kilometer utanför

huvudstaden Khartoum där de sedan lång tid tillbaka lever under ytterst svåra förhållanden utan tillgång till social service eller förutsättningar att tillgodose sina basbehov. Merparten av internflyktingarna i norr är syd- och västsudaneser. Dessa är exceptionellt marginaliserade i det sudanesiska samhället. FN har haft svårt att få tillträde till internflyktingarna men driver frågan starkare i dag om stöd för dessa. En av frågorna gäller respekten för humanitära principer, där en ev förflyttning av människor måste följa vissa grundprinciper d v s tillräcklig förvarning, medverkan av drabbade, samt att grundläggande samhällsservice finns i de nya bostadsområdena.

I södra Sudan, oavsett om det gäller regerings- eller rebellkontrollerat område, är grundförutsättningarna för jordbruk och boskapsskötsel gynnsammare för de två miljoner internflyktingarna. Men återkommande oroligheter har lett till att internflyktingarna ständigt tvingas flytta från plats till plats vilket minskat möjligheterna till egen försörjning och ett någorlunda drägligt liv. Det har lett till att normala överlevnadsmekanismer satts ur spel och att internflyktingarnas möjlighet att hantera effekterna av naturkatastrofer minskat.

Flyktingar från Eritrea, Etiopien och sudanesiska flyktingar i angränsade länder

I Sudan finns olika kategorier flyktingar; flyktingar i läger, flyktingar som mer eller mindre integrerats i samhället och flyktingar som varken bor i läger eller integrerats. I arbetet med repatriering och reintegration bör de olika gruppernas behov beaktas.

Det finns 340.000 eritreanska flyktingar i Sudan och av dessa lever drygt 140.000 i flyktingläger, många sedan 25-30 år tillbaka. Någon organiserad repatriering har inte förekommit sedan juni 1995 beroende på politiska diskussioner mellan Eritrea och Sudan. Spontan återvandring förekom under 1996 och delvis under 1997. Kriget mellan Etiopien och Eritrea har inneburit ett tvärstopp också när det gäller den spontana återvandringen. Däremot har ytterligare flyktingar kommit in över gränsen från främst Eritrea. Återvändande är nu åter möjlig då Eritrea och Sudan kommit överens om att påbörja arbetet med repatriering och reintegration. Arbetet underlättas genom att UNHCR åter har verksamhet i Eritrea. Frågan är om flyktingarna vill återvända på grund av kriget mellan Eritrea och Etiopien.

Flyktingarna i lägren är helt beroende av stöd utifrån för sin överlevnad och försörjning. men eftersom det är mycket svårt att få tillstånd att verka i lägren har endast ett fåtal humanitära organisationer närvaro i lägren. Flyktingarnas situation har därmed blivit ytterst prekär. På grund av medelsbrist måste UNHCR prioritera insatser till de allra mest behövande.

De övriga eritreanska flyktingarna har mer eller mindre integrerats i det sudanesiska samhället. UNHCR och den sudanesiska regeringen för en diskussion om dessas vilja att fortsättningsvis behålla sin flyktingstatus

eller bli sudanesiska medborgare. Ett okänt antal flyktingar lever i gråzonen mellan att ha integrerats och i flyktingläger.

1991 fanns 970.000 etiopiska flyktingar i Sudan och nu finns drygt 40.000 flyktingar kvar i Sudan. En massiv repatrieringsinsats har möjliggjort återvändandet. Av de kvarvarande flyktingarna bor 12.000 i flyktingläger där planering av fortsatt repatriering fortskrider. De övriga flyktingarna har ungefär samma status som de eritreanska flyktingarna.

Det finns i dag drygt 300.000 sudanesiska flyktingar i sex grannländer, varav merparten i Uganda (177.300), Etiopien (70.000) och Kenya (60.000). Deras situation och förutsättningar för en lösning på deras problem följs främst av UNHCR.

Barnens situation

Barn utgör en särskilt utsatt grupp i det krigsdrabbade Sudan. Det har visat sig att traditionellt humanitärt bistånd inte räcker för att tillgodose barns grundläggande rättigheter och behov. För det krävs en lång tid av fred.

Det är flera faktorer som påverkar barnens situation i Sudan, såväl i de norra som södra delarna. För det första har det pågående inbördeskriget och hungersnöden i södra Sudan förorsakat stora folkflyttningar och barn har tvingats leva långa perioder under extremt svåra omständigheter. Under katastrofen 1998 uppmättes exceptionellt höga nivåer av undernäring bland såväl barn som vuxna och en hög andel av de 250.000 som omkom var barn.

För det andra har konflikterna, den ständiga flykten och återkommande naturkatastrofer inneburit en begränsad tillgång till grundläggande social service i såväl norr som syd, både när det gäller hälsovård och utbildning. Någon möjlighet till formell skolutbildning i särskilt södra Sudan och bland internflyktingar har inte funnits. Vikten av att ge skydd till barn i konfliktmiljöer men också att i görligaste mån normalisera deras vardag genom upprätthållen skolgång kan inte nog understrykas.

Barn far också särskilt illa och utnyttjas i militära sammanhang som barnsoldater och till barnarbete. De utsätts också för sexuella och andra former av övergrepp. Det förekommer att kvinnor och barn kidnappas från sina familjer och tvingas till slavarbete på annan ort eller i annat land.

Kvinnors situation

Kvinnorna i Sudan är ytterst marginaliserade i såväl regerings- som rebellkontrollerat område. De är långt ifrån ekonomiskt och socialt jämställda med männen och saknar samma valmöjligheter och förutsättningar som männen. Det utdragna kriget och konflikterna i landet har ytterligare förvärrat kvinnors situation i Sudan och en hög andel av såväl flyktingar som internflyktingar utgörs av kvinnor. Flykt har också lett till ökad familjesplittring där kvinnan i ökande utsträckning tvingats ta

huvudansvar för familjens försörjning och överlevnad under extremt svåra omständigheter. Kvinnors medellivslängd i Sudan är lägre än männens.

I Sudan förekommer brott mot internationell rätt och mänskliga rättigheter som är särskilt riktade mot kvinnor och barn. Kidnappning av kvinnor och barn för slaveri och andra former av utnyttjande förekommer. UNICEF har en särskild roll att undersöka förekomsten av slaveri och det är en ytterst känslig och komplex fråga i Sudan, såväl i norr som i syd. Det friköpningsinitiativ som gjorts av en internationell enskild organisation är hårt kritiserat av UNICEF och det internationella samfundet, eftersom det anses bidra till att en marknad för slavhandel stimuleras. Dessutom kan åtgärden ha konfliktsskapande effekter och bidra till ökad vapenhandel eftersom slavhandlarna får ökad tillgång till hårdvaluta.

Situationen i Nuba-bergen

Nuba-bergen utgör ett särdeles isolerat område i södra Sudan och har varit isolerat från omvärlden i decennier. Även om dess lokalsamhällen är välorganiserade är de mycket eftersatta och i avsaknad av grundläggande social service som hälsovård, utbildning, och matsäkerhet. Efter många års förhandlingar med regeringen genomförde FN i juni 1999, en bedömning av läget i Nuba-bergen och FN konstaterade att det föreligger avsevärda humanitära behov om än mindre än befarat. Svårigheterna med att verkligen få tillträde att genomföra hjälpinsatser i rebellkontrollerat område i Nuba-bergen återstår fortfarande.

Samspelet mellan den politiska miljön, fredssträngningarna och det humanitära arbetet

Det finns i Sudans fall ett nära samband mellan den politiska miljön, fredssträngningarna och det humanitära arbetet. Fredsprocessen drivs främst av IGADs underkommitté för Sudan-frågor som leds av Kenya. Andra länder som ingår i kommittén är Etiopien, Eritrea och Uganda. Arbetet försvåras av att dessa länder är indragna i sina egna konflikter och även med varandra. Som stöd till IGAD har IPF upprättats där bl a Sverige är medlem. Fredsförhandlingarna inom ramen för IGAD har ännu inte nått substantiell framgång, men det nyinrättade sekretariatet i Nairobi ger på sikt förbättrade utsikter till en accelererad fredsprocess.

Regeringen i Sudan och SPLM har efter svåra förhandlingar accepterat återkommande temporär humanitär vapenvila för att möjliggöra humanitärt tillträde till den drabbade befolkningen, men dessa har varit begränsade i tid och rum samt har överträtts av båda sidor. Vapenvilan utgör en av de mest grundläggande förutsättningarna för att bedriva humanitärt arbete i Sudan, och där den politiska förhandlingsförmågan är av yttersta vikt för att få tillträde.

Frågan om säkerhet för biståndspersonalen utgör ett annat näraliggande område där politiska initiativ kan samspela med humanitära intressen. I appellen för Sudan ingår numer säkerhet som ett eget program och

kostnadsbeläggs. Sedan OLS¹ tillkomst för tio år sedan, har visserligen det humanitära tillträdet ökat, men totalt sett har också säkerhetsriskerna för den humanitära personalen ökat med fler övergrepp mot personal där hjälparbetare har kidnappats, skadats och mist sina liv i Sudan. Plundring av transporter, avgifter, indragna flygtillstånd, bombning av civila mål som skolor och sjukhus etc utgör andra säkerhetsrisker inom det humanitära hjälparbetet som gör att den humanitära säkerheten i alla sammanhang och på olika nivåer skall hävdas och understödjas. Säkerhetsriskerna försämrar det humanitära biståndet såtillvida att projekten ofta försenas och därmed tappar styrfart.

I januari 2000 ställde SPLM:s humanitära gren, SRRA, ett ultimatum att enskilda organisationer verksamma i SPLM-kontrollerade områden i södra Sudan måste underteckna ett Memorandum of Understanding (MoU) senast 1 mars 2000. De enskilda organisationer som inte undertecknade överenskommelsen skulle utvisas och säkerheten för dessa organisationer kunde inte garanteras. I mitten av mars hade ett tiotal enskilda organisationer lämnat södra Sudan då de diplomatiska ansträngningarna att återuppta förhandlingar med SRRA misslyckats. Undertecknandet av MoU är dock i första hand en fråga mellan SRRA och aktuell enskilda organisation. Bedömningen om en enskild organisation skall stödjas finansiellt bör istället avgöras utifrån organisationens möjligheter till tillträde till den drabbade civilbefolkningen.

Det är också värt att uppmärksamma de lokala initiativ till fred som tas i Sudan och som i vissa fall har haft konkreta effekter. Som exempel kan nämnas Nuer-Dinka fredsöverläggningarna som i mars 1998 ledde till fred mellan två grupper som befunnit sig i våldsamt konflikt i över sju år. Flera lokala fredskonferenser planeras framöver i Sudan.

3. SLUTSATSER FRÅN RESULTATREDOVISNINGEN

3.1 Biståndets inriktning, omfattning, kanaler och resultat

Resultatredovisningen omfattar åren 97-99 och berör främst det humanitära biståndet. Sida har under perioden även bidragit med totalt 17 mkr till svenska enskilda organisationers långsiktiga utvecklingsinsatser i Sudan.

Under perioden utbetalades 158,3 MSEK i humanitärt bistånd med huvudsaklig inriktning på att sammanväva kortsiktiga humanitära behov med långsiktiga utvecklingsperspektiv. Stödet har dominerats av mer långsiktiga insatser inom hälsa, vatten/sanitet, matsäkerhet samt utbildning. På grund av torkan 1998 ökade biståndet markant och inriktades på insatser av mer överlevnadskaraktär, men där ändå insatser för att förbättra matsäkerheten på sikt (t ex utsäde och hackor) var en viktig komponent. Biståndet kanaliseras främst genom FN-organ och ICRC. Under 1998 utgick en större andel av biståndet till svenska enskilda organisationer än 1997 och 1999, vilket beror på torkan. Sidapersonal

¹ OLS, Operation Lifeline Sudan bildades 1989 och var det första humanitära programmet med syfte att hjälpa internflyktingar och krigsdrabbade under ett inbördeskrig, varhelst de befann sig.

besökte under perioden 25 av de 39 finansierade insatserna. Sidas erfarenhet av samarbetet med genomförande organisationer är generellt sett goda. I dagsläget har inte de enskilda organisationerna någon strategi för att fasa ner sina insatser då de inte ser någon möjlighet till att lämna över till exempelvis fungerande lokala organisationer. Diskussion förs om realismen att fasa över finansiering från delposten för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande till delposten för samarbete med enskilda organisationer.

Resultaten av nödhjälpsinsatser har varit tillfredsställande. Som exempel kan nämnas att genom vissa svenska organisationer förmedlades under 1998 nödhjälpsinsatser innehållande mat, olja, salt, vitaminrika kex, utsäde och hackor till ca 77.000 drabbade. Mat och utsäde distribuerades även i skolor i syfte att barnen inte skulle behöva fly eller ansluta sig till armén för att finna mat. Deltagandet i en skola ökade från 6.767 elever till 15.330. Antalet flickor ökade markant.

Det är däremot svårt att visa mätbara långsiktiga utvecklingsresultat. Ett återkommande problem har varit instabiliteten i landet och bristen på kompetent personal. Hälsoinsatserna har varit inriktade på nödhjälp och upprätthållande, ersättande eller återupprättande av grundläggande system för primärhälsovård vid sjukhus eller hälsocentraler. Vatten och sanitetsinsatserna har varit inriktade på borrhållande av brunnar, rehabilitering av vattenhål och byggande av latriner. Stödet till ovan angivna sektorer har skapat bättre förutsättningar att förse drabbad befolkning med grundläggande hälsovård, mediciner och näringstillskott och för människors tillgång till rent vatten och sanitära inrättningar. Utbildningsinsatserna har varit inriktade på rehabilitering av skolor och på att förse dem med utbildningsmaterial/utrustning samt till utbildning av lärare. Den internationella närvaron bedöms i sig ha haft en viss stabiliserande verkan.

Stödet för att stärka OCHAs samordningsfunktion har förbättrat förutsättningarna för både FN och enskilda organisationer att verka effektivt. Även stödet till OLS är av stor vikt. Utan OLS kan FN inte operera i Sudan och utan OLS kan NGOs som arbetar inom OLSs ram inte påräkna säkerhetsskydd och hjälp med transporter.

Mot bakgrund av erfarenhet gjorda av genomförda insatser och fördjupad bevakning och uppföljning av fram för allt regeringskontrollerat område föreslås en något förändrad inriktning av det humanitära biståndet till Sudan, där utbildning och lokala strukturers viktiga roll i ett långsiktigt humanitärt bistånd belyses. Därtill föreslås en fortsatt men större fokusering på kunskap om humanitära principer.

I resultatredovisningens bilaga listas givarnas bidrag 1999, där även projektens inriktning framgår.

3.2 Uppföljning och utvärdering

Under 1999 har flera utvärderingar initierats med anledning av torkan 1998. Danmark har genomfört en utvärdering som bl a kommer fram till att en generell policy för det humanitära biståndet bör tas fram men också en särskild för Sudan. Dessutom pågår utvärderingar som genomförs av Storbritannien, ECHO, MSF-H och MSF-B samt WFP. UNICEF har gjort en genomgång av OLS-utvärderingen samt om UNICEFs roll. Sida har därför inte genomfört någon egen utvärdering. Några slutsatser av utvärderingarna har ännu inte dragits ut utan Sida planerar att delta i den workshop som kommer att hållas i Nairobi där syntesen av dessa utvärderingar kommer att diskuteras.

Uppföljning av biståndet till norra Sudan har intensifierats under perioden. Som ett resultat har en fördjupad kännedom om förhållandena i norra Sudan och en förbättrad dialog med organisationer verksamma i norr erhållits.

4. DET FRAMTIDA HUMANITÄRA BISTÅNDET

4.1 Strategiska överväganden

Utvecklingen i Sudan är avhängig en fredlig och demokratisk samhällsutveckling med ökad respekt för mänskliga rättigheter. Ansträngningarna att uppnå fred i Sudan mellan de stridande parterna och de olika fraktionerna har ännu inte lyckats och svårigheterna att implementera en eventuell fredsöverenskommelse skall inte underskattas. För befolkningen är stridigheterna mellan olika rebellfraktioner och det organiserade våldet den största orsaken till svåra levnadsbetingelser. I takt med att lokala fredsinitiativ leder till försoning och fred mellan grupper, kan det i ett optimistiskt scenario förväntas att det på sikt finns utrymme för rehabiliterings- och återuppbyggnadsinsatser i Sudan.

För att förbättra situationen för civilbefolkningen bör de i dag sönderfallande sociala strukturerna såsom kyrkosamfund, byråd, lokala enskilda organisationer, kvinnogrupper, familjestrukturer etc, förstärkas. Fungerande sociala strukturer kan genom demokratisk påverkan ställa krav på både regering, SPLM och andra rebellfraktioner för en utveckling i fredlig riktning. Även om det svenska humanitära biståndet främst skall lindra nöd bör biståndet kunna förenas med stöd till de sönderfallande sociala strukturerna.

En politisk lösning på återvändandefrågan mellan Eritrea och Sudan räcker inte utan en fredlig lösning på konflikten mellan Eritrea och Etiopien är förutsättning för förändrade levnadsbetingelser för de eritreanska flyktingarna. Om repatrieringen kan påbörjas bör det svenska humanitära biståndet utgå till genomförande av återvändandeprogram, där UNHCR spelar en stor roll.

Humanitärt tillträde och OLS roll

En förutsättning för det humanitära biståndets effektivitet är garantin om tillträde till behövande och säkerhet för biståndspersonal. OLS bygger på

ett trepartsavtal mellan FN, sudanesiska regeringen och rebellorganisationerna. Avtalet har framförhandlats med hänsyn till landets suveränitet och reglerar allmänna principer samt vilka områden som kan nås för humanitärt bistånd. I ett tilläggsavtal befästs att OLS har tillstånd att röra sig fritt i alla områden i södra Sudan för att transportera mat och förnödenheter. Avtalet innebär bl a att humanitär rätt och respekt för mänskliga rättigheter och demokrati skall prägla det humanitära arbetet. I december 1999 undertecknades ytterligare en trepartsöverenskommelse² som kommer att utgöra ett centralt instrument i fortsatta förhandlingar om tillträde och säkerhet.

OLS trovärdighet bygger på effektivitet, principfasthet och konsekvens. OLS organisation är uppdelad i norra och södra delen och förhandlar med både regering och SPLM för att kunna verka i områdena. OLS norra sektor förhandlar dagligen med Sudans regering om tillträde för transport av förnödenheter i hela södra Sudan inklusive SPLM-kontrollerat område. Detta innebär bl a en balans mellan att driva vissa ibland känsliga frågor och få igenom tillstånd att genomföra humanitära insatser. Detta i sin tur kan resultera i att Sudans regering med hänvisning till bl a säkerhetssituationen kan förvägra tillstånd.

Ett effektivt humanitärt bistånd måste se till vilken organisation som genomför biståndet på bästa möjliga sätt för att nå de drabbade. Detta kan innebära en öppenhet att använda alla kanaler oavsett medlemskap i OLS eller inte i områden som omfattas av OLS. I vissa situationer, som t ex när OLS inte har tillträde till en drabbad befolkning men där någon enskilda organisation har det, kan t o m organisationer utanför OLS vara att föredra. Samtidigt innebär ett utanförskap att organisationen verkar utanför den lagliga OLS-överenskommelsen där såväl regering som rebeller undertecknat ett regelverk. Samordning inom OLS och mellan OLS och utanför verkande NGOs är därför av stor vikt för genomförandet av det humanitära biståndet.

Lokala strukturer och kapacitetsuppbyggnad

Lokal brist på kapacitet (ex resurser och utbildning) på olika nivåer och områden är en begränsande faktor i många avseenden. Denna kapacitetsbrist uppges förklara förekomsten av brott mot humanitära överenskommelser och mänskliga rättigheter. I norra Sudan uppges bristen på kapacitet utgöra en bidragande faktor till den dåliga behandlingen av internflyktingar utanför Khartoum. Resursknapphet framförs även av regeringens samordningsorgan för humanitära frågor, HAC, samt i södra Sudan av SRRA som en begränsande faktor. Samtidigt kritiseras SPLM/A och SRRA för bristande kunskap om och respekt för mänskliga rättigheter, demokratiskt styrelseskick och för svaga civila strukturer.

Erfarenheten visar att stärkande av lokal kapacitet är en viktig men komplicerad faktor i ett hållbart humanitärt bistånd. P g a den väpnade

² "Agreement on the Implementation of Principles Governing the Protection and Provision of Humanitarian Assistance to War Affected Populations" (Beneficiary Protocol)

konflikten och det organiserade våldet sker en utarmning av lokala sociala strukturer. När fientligheter i kombination med torka och missväxt drabbar utsatta grupper klarar inte försvagade sociala strukturer av att upprätthålla den sociala tryggheten.

Det är känsligt att förhålla sig till frågan om kapacitetsuppbyggnad i den konfliktmiljö som Sudan utgör då ett stöd lätt kan uppfattas som partiskt i förhållande till konflikten om det direkt eller indirekt gynnar en part och därigenom bidrar till att stärka dess legitimitet och auktoritet.

Det utesluter dock inte att insatser som stärker lokal kapacitet kan genomföras. Det är t o m angeläget att stödja insatser inom detta område i syfte att stärka respekt för mänskliga rättigheter och förbättra förutsättningarna att bedriva humanitärt arbete. Svårigheter att identifiera aktörer inom det civila samhället och under vilka omständigheter ett stöd skall utgå kan inte nog understrykas. Lokal kapacitetsuppbyggnad kan även röra sig om stöd till stärkandet av den nationella röda halvmånen.

Fredsbyggande insatser

Huvudorsaken till den problematiska humanitära situationen i Sudan är inbördeskriget och det organiserade våldet. Det humanitära biståndet kan lindra effekterna för den krigsdrabbade befolkningen, men inte ersätta politiska lösningar.

Fredsbyggande insatser är direkt beroende av det sociala, politiska och kulturella sammanhanget, pågående processer i den konfliktsituation där de genomförs samt parternas vilja att samarbeta. Om viljan till samarbete saknas begränsas möjligheten till fungerande insatser. Arbete på flera nivåer i samhället och med dem som har viljan till dialog och samexistens kan ändå vara möjlig.

En ingrediens i det humanitära arbetet är därför att stimulera sociala processer som kan underlätta fr a lokalt förankrade försoningsprocesser. Nära samråd och erfarenhetsutbyte mellan humanitära och politiska aktörer är dock angeläget i de samlade ansträngningarna att främja fred, förebygga nya konflikter, stödja försoningsarbetet och konfliktdrabbade samhällens rehabilitering. På lokal nivå där konflikter förekommer mellan olika befolkningsgrupper, har det visat sig verkningsfullt att agera som facilitator för samtal och förhandlingar. Sådana dialogfrämjande åtgärder kan påverka våldskulturen och därmed de olika parternas beteenden. På sikt kan det eventuellt leda till ökat förtroende mellan rebellfraktioner och regering/SPLM/NDA. En sådan medverkan i dessa känsliga processer kräver stor medvetenhet om dess förutsättningar och risker. Det är därför önskvärt att verksamma organisationer är tydliga vad gäller ambition och arbetssätt i förhållande till konfliktlösning och konfliktförebyggande.

4.2 Mål och målgrupp

Målet med det humanitära biståndet till Sudan är att lindra följderna av konflikt och naturkatastrofer. Dessutom bör biståndet främja förbättrade förutsättningar för bestående lösningar för drabbade och stärka förutsättningarna för en fredlig utveckling. Biståndet bör även i

förebyggande syfte inrikta sig på hushållens matsäkerhet och att förbättra tillgången till hälsovård, vatten/sanitet, utbildning, samt stärka kunskapen om och respekten för humanitära principer och mänskliga rättigheter.

Enskilda insatser i Sudan ger positiva resultat på lokalplanet, men det kan vara svårt att se deras påverkan på de övergripande målen. Vägledande för de insatser som Sida stöder måste ändå vara att de skall bidra till att stärka förutsättningarna för en fredlig utveckling. Samtidigt finns en medvetenhet om att biståndsverksamhet i denna konfliktdrabbade region alltid medför ett risktagande.

Vid akuta behov kan även rena överlevnadsinsatser och livsmedel utgå.

Det humanitära arbetet vägleds av det humanitära imperativet (medmänsklig och mellanstatlig moralisk skyldighet att bistå medmänskors i akut nöd), mänskliga rättigheter och grundläggande humanitära principer som opartiskhet, neutralitet, oberoende samt fritt tillträde. Även om det finns ett samspel mellan den politiska miljön, fredsanssträngningarna och det humanitära arbetet, skall inte det humanitära biståndet styras av politiska motiv.

Fredsanssträngningar på nationell, regional och internationell nivå har hittills inte lett till en fredlig lösning av konflikten i Sudan och det är inte troligt att fred och stabilitet kommer att åstadkommas inom den period för vilken denna strategi gäller.

Biståndet föreslås därför även fortsättningsvis inriktas på konflikt- och naturkatastrofdrabbad befolkning och internflyktingar där kvinnors och barns situation ges ökad vikt. Internflyktingar i Sudan kan indelas i olika kategorier; a) internflyktingar i tätorter under regeringens kontroll; b) internflyktingar på landsbygden under SPLM/A eller SSIMs kontroll; c) internflyktingar i läger under regeringens eller SPLM/A eller SSIMs kontroll. I dessa kategorier kan även lokalbefolkning som fått sin basförsörjning förstörd genom krig och plundring, föräldralösa och på annat sätt utsatta barn ingå.

Biståndets volym föreslås ligga på ungefär samma nivå som under 1999 d v s ca 70 mkr per år med flexibilitet beroende på situationen. En balans mellan regerings- och rebellkontrollerat område bör eftersträvas, men behov och tillträde är styrande.

Om en permanent och allomfattande vapenvila framförhandlas bör det humanitära biståndet fortsättningsvis inriktas på konflikt- och naturkatastrofdrabbad befolkning och internflyktingar, men även omfatta insatser för återuppbyggnad och försoning.

Internflyktingar

Det svenska humanitära biståndet bör särskilt uppmärksamma den ytterst utsatta situation som internflyktingar levtt under i årtal i Sudan; speciellt utsatta är IDPs i de norra delarna. Tillträde till IDPs är här en central fråga

samt att bidra till att överenskomna principer om skydd mot tvångsmässig förflyttning respekteras. Sverige skall också verka för att en tydlig biståndslinje och politik framtas för IDPs i Sudan omfattad av FN, EU och enskilda organisationer, och även ge sitt stöd till detta.

Barn

Det svenska humanitära biståndet skall främja respekten för barns rättigheter och bidra till att tillgodose barnets behov. Såväl barns rätt till mat, hälsovård och tak över huvudet som rätt till psyko-sociala insatser och rätt till utbildning skall tillgodoses. Många barn i fr a södra Sudan har på grund av den utdragna konflikten fått obefintlig eller avbruten skolgång och har därför antingen frivilligt eller med tvångsinslag anslutit sig till militanta grupper. Svenskt humanitärt bistånd bör stödja bl a undervisning för att motverka en sådan tendens.

Kvinnor

Det svenska humanitära biståndet skall främja jämställdhet som är viktig ur rättvise- och effektivitetssynvinkel även i katastrofsituationer. Det skall tillförsäkra kvinnor och män rättvis tillgång till biståndet efter vars och ens individuella behov och understödja kvinnornas bestämmande över sina egna liv. Våld och övergrepp mot kvinnor är vanligt förekommande i konfliktsituationer. I Sudan förekommer även kidnappning av kvinnor och barn där friköpning av de kidnappade förekommer. Detta kan bidra till att en marknad för slavhandel stimuleras och kan få konfliktskapande effekter och bidra till ökad vapenhandel eftersom slavhandlarna får ökad tillgång till hårdvaluta. Det svenska humanitära biståndet skall därför inte bidra till återköp av kidnappade.

4.3 Sektorer/områden

Biståndet bör inriktas på ett, i förhållande till behoven, begränsat antal sektor/områden; främst hälsa, vatten/sanitet, utbildning och hushållens matsäkerhet samt information om humanitära principer. Samordning av humanitära insatser och logistik skall också prioriteras.

Utbildning

Utbildning är ett mycket eftersatt område i Sudan. Tillgång till utbildning, även vuxenutbildning, bidrar på sikt till att förbättra befolkningens förutsättningar att hantera sin situation. Rätten till utbildning kan lättare tillgodoses om insatser görs för att stärka kapaciteten inom sektorn, det kan t ex innebära reparationer av skolbyggnader, skolmateriel och lärarutbildning.

Utbildningsinsatser för barn i konfliktområden kan också ha en konfliktdämpande effekt i och med att rekryteringsbasen minskas. Möjligheten att dagligen gå i skola innebär en trygghet för barn i konfliktområden och hjälper dem att komma bort från sin påfrestande och traumatiska vardagsmiljö. Fredsutbildning för barn utgör ytterligare en viktig dimension särskilt för barn som befinner sig i konfliktområden. I södra Sudan genomförs t ex utbildning i försonings- och fredsfrågor utanför läroplanen, men med SRRAs goda minne. Diskussion förs mellan

FN-organen, enskilda organisationer och SRRA hur man i möjligaste mån kan föra in det i läroplanen. Liknande diskussion har påbörjats i regeringskontrollerat område.

Hälsovård och vatten/sanitet

Rent vatten och tillgång till goda sanitära förhållanden är en förutsättning för allt mänskligt liv.

Inbördeskriget har såväl direkta som indirekta effekter på människors välbefinnande i Sudan. En förödande konsekvens av kriget är att befolkning och i synnerhet internflyktingar i de flesta konfliktområdena är utan tillgång till hälsovård. I kombination med bristen på matsäkerhet, har detta lett till en betydande ökning av sjukdomar och dödsfall, där dödlighet p g a sjukdom är avsevärt högre än krigs-/våldsrelaterade dödsfall.

Det humanitära biståndet bör inriktas på att förbättra hälsostatusen genom att främst ge tillgång till rent vatten, sanitet och bashälsovård som är långsiktig och byggs upp för att finnas kvar även efter konflikten. Lokal kapacitetsuppbyggnad bör eftersträvas för att nå en mer hållbar effekt. Sidas pågående process att arbeta fram riktlinjer för hälsosinsatser i det humanitära biståndet kommer här att vara vägledande.

Hushållens matsäkerhet

Behovet av livsmedelshjälp i ett akut skede av en katastrof är direkt nödvändig och täcks ofta först av alla behov. I utvärderingar som Sida genomförde med anledning av torkan i södra Afrika (1992)³ och av det svenska humanitära biståndet till Afrikas Horn (1991-1994)⁴ framkom bl a att rent matbistånd kan leda till ett långsiktigt beroende av matutdelning. Det innebar ett minskande incitament för bönderna att åter börja bruka jorden eftersom de fick gratis tillgång till livsmedel. För att minska ett sådant matberoende samt att stärka förutsättningarna för hushållens självförsörjning genom att bruka jorden och/eller skötsel av boskap skapas grunden för ett hållbart humanitärt bistånd. Insatser för att stärka sådana förutsättningar bör prioriteras

Humanitära principer

Ur ett säkerhetsfrämjande perspektiv spelar uppbyggandet av kunskap om bl a den internationella humanitära rätten hos både militär/förband och civilbefolkning en viktig roll. Även om resursbrist kan förklara förekomsten av brott mot humanitära överenskommelser och mänskliga rättigheter förändras inte bilden av att ytterligare resurser tillförs. Information och medvetandegörande om humanitära principer måste vara ett starkt inslag för att en förändring på sikt skall ske.

³ Evaluation of Swedish Support to the Drought Operations in Southern Africa, 1994

⁴ What relief for the Horn? Sida-supported Emergency Operations in Ethiopia, Eritrea, Southern Sudan, Somalia and Djibouti, 1995

En studie visar att genomförande organisationers kunskap om humanitära principer är mycket varierad, varför det är viktigt att bevilja medel till organisationer som besitter denna kunskap.

4.4 Metoder för det humanitära biståndet

4.4.1 Generella metoder

Sidas anvisningar för bidrag till svenska och internationella organisationer är vägledande vid bedömning av humanitära insatser. Modellen är utarbetad i enlighet med LFA-modellen, men anpassad till de särskilda omständigheter under vilka det humanitära biståndet verkar. I kriterierna för bedömning ingår även hänsyn till utvecklingsfrämjande effekter, jämställdhet och miljöaspekter samt konfliktanalys.

Utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd syftar till att i den akuta situationen främja långsiktiga och lokalt förankrade lösningar. Dessa akuta behov skall ses som en del av de drabbades hela livssituation där stärkandet av lokal kapacitet kan vara en del.

Sidas strategi för konflikthantering och fredsbyggande liksom det svenska handlingsprogrammet "Att förebygga väpnade konflikter" (ds 1999:24) är vägledande inom både fredsbyggande och humanitära insatser.

Det föreslås att en konfliktanalys utarbetas med bl a inventering, beskrivning och analys av pågående konflikt. IDP-frågan som frö till förnyad konflikt bör även belysas. Med anledning av den något förändrade ansatsen om att se vikten av starka lokala strukturer bör komplexiteten i kapacitetshöjande insatser analyseras. Dessutom bör en analys av det humanitära biståndets roll i en konfliktmiljö som i Sudan belysas.

Sida genomför f n en uppföljning av insatser inom området konflikthantering och fredsbyggande. Därtill utarbetar Sida f n riktlinjer för insatser inom området.

OLS kan även ses som en metod att genomföra det humanitära biståndet. Dialog angående OLS arbetssätt förs i olika sammanhang genom FN och FN-organen, genom gemensamma givarmöten, samordningsmöten och IAC. På det konkreta planet sker detta genom deltagande i givarmöten inom ramen för OLS/södra sektor i Nairobi samt halvårs-möten i Nairobi och i Khartoum för samordning mellan OLS norra och södra sektorer. Den strukturella och policymässiga samordningen sker i IAC som bör få en mer strategisk roll i enlighet med utvärdering av OLS.

4.4.2 Målgruppsrelaterade metoder

Internflyktingar

Vägledande för det humanitära biståndet till internflyktingar skall vara de riktlinjer som utarbetats av FN (generalsekreterarens särskilda sändebud för IDPs). Dessa riktlinjer grundas bl a på internationell rätt och identifierar rättigheter och relevanta garantier för skydd av internflyktingar mot

godtycklig förflyttning. Riktlinjerna ger också en bas för skydd och bistånd under förflyttningen och tar upp garantier för att säkert kunna återvända, bosätta sig och tar upp frågan om reintegration. I Sudan har OCHA mandat att arbeta med internflyktingfrågan och sedan 1999 finns en särskild IDP- ansvarig med placering i Khartoum. En studie om IDP-frågan som en konsekvens av konflikten och förståelsen för de olika kategorierna internflyktingars behov föreslås.

Barn

FN:s konvention om barnens rättigheter är på ett övergripande plan vägledande för insatser inom detta område. Generalsekreterarens särskilda representant för barn i väpnade konflikter har utverkat rekommendationer angående barn i konflikt och det är av största vikt att verka för att dessa följs upp.

Biståndet bör även bidra till att stärka medvetenheten om och respekten för humanitära principer, mänskliga rättigheter och barnkonventionen i såväl rebell- som regeringskontrollerat område. Arbetet för barnets rättigheter och stöd till barn skall genomsyra alla program.

I strategin för konflikthantering och fredsbyggande uppmärksammas barn i väpnade konflikter. Där föreslås bl a att särskilt stöd och uppmärksamhet skall ges till barn som utnyttjas som soldater, barn som utsatts för sexuella övergrepp och andra former av sexuellt utnyttjande, funktionshindrade barn, internflyktingbarn och barn på flykt utanför det egna landet och barn från urbefolkningar och minoritetsgrupper, samt barn som tar hand om andra barn och är familjeöverhuvud.

Det är nödvändigt att investera i utbildning för barn, skydd av krigsdrabbade barn och erbjuda ett alternativ till den våldsspiral där barn ingår antingen som barnsoldater och/eller offer för stridigheter.

En fördjupad studie om barnens situation i Sudan föreslås, där de komplexa och kulturellt känsliga frågorna om slaveri, utnyttjande av barn, barnsoldater etc bör belysas i ett perspektiv som främjar såväl barnens rättigheter samtidigt som den beaktar den kulturella miljö som barnen lever i.

Kvinnor

Sidas handlingsprogram för jämställdhet är vägledande för insatser inom detta område. I Sidas genomgång av jämställdhet och humanitärt bistånd/konflikthantering ges vidare vägledning för bedömning av insatser. Målet med att genomsyra jämställdhet i det humanitära biståndet är att förbättra familjers hälsa (inkl sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter), skapa förutsättningar för fredsbyggande insatser och ge ökad tonvikt vid analys av skillnad mellan mäns och kvinnors behov.

4.4.3 Bevakning och uppföljning

Bevakning av utvecklingen i såväl rebell- som regeringskontrollerat område är en strategiskt viktigt. Utöver de samordningsmöten som ovan

beskrivits under generella metoder sker bevakning via informella kontakter med andra givare och aktörer. Denna fältbevakning sker huvudsakligen från ambassaden i Nairobi via den humanitära koordinatören i nära samverkan med ambassadens politiska rapportör. Bevakning i regeringskontrollerat område sker dels via den politiska rapportören vid ambassaden i Kairo samt vad gäller humanitära frågor genom den humanitära koordinatören vid ambassaden i Nairobi.

Bevakningen av norra Sudan är inte lika intensiv som den är av södra sektorn. Sida har dock under 1998 och 1999 haft förstärkt bevakning av norra Sudan via en representant i Khartoum som nära följt de humanitära frågorna och Sida-finansierade program. Det är lämpligt att Sida även framöver fördjupar sin dialog och uppföljning i norra sektorn och att det sker under flexibla former. Bevakningen av Sudan bör även omfatta återkommande fältbesök i syfte att följa upp insatser men också för att följa utvecklingen i landet på nära håll och inte enbart ur Nairobi eller Khartoum -perspektiv.

För att stärka kunskapen om situationen i Sudan och det humanitära biståndets roll i en konfliktmiljö, är det strategiskt angeläget att uppföljning, utvärdering och analys görs i ökad utsträckning samt att särskilt angelägna frågor belyses genom fördjupade studie- och forskningsuppdrag. Det innebär också att Sidas förutsättningar till fördjupad dialog och relevanta bedömningar ökar. De humanitära aktörerna och organisationerna bör stimuleras till att i högre grad bidra med analys om förutsättningarna till dialog och försoning, om konfliktscenariot såsom det gestaltar sig i Sudan, säkerhetsläget, våldstendenser och humanitära konsekvenser.

4.5 Kanaler och samordning av det humanitära biståndet

Biståndet till Sudan skall även fortsättningsvis kanaliseras via FN organ samt svenska och internationella enskilda organisationer som har erfarenhet och kännedom om den politiskt och humanitärt känsliga konfliktmiljö som biståndet verkar i. En prioritering av stöd till organisationer som verkar inom ramen för OLS bör göras. Med hänvisning till tillträdesfrågan bör dock en öppenhet att använda andra kanaler. I det senare fallet bör fördelen med tillträde till icke-OLS områden vägas mot den risk det medför att inte åtnjuta den säkerhet som det innebär att vara del av den framförhandlade humanitära korridoren och säkerhetsnätet som OLS innebär.

I samband med naturkatastrofer och andra akuta händelser som härrör sig till konflikten skall beredskap finnas för bidrag genom FN, NGOs och Röda korsrörelsen.

För att maximera resurserna är samordning av alla aktörers insatser inom det humanitära biståndet av stor vikt. Samordning kan gälla utbyte av information av allmän karaktär men främst för att undvika överlappning eller gap samt framtagande av gemensamma ställningstaganden i specifika frågor som därmed innebär ett effektivare bistånd.

5. ADMINISTRATIVA ÖVERVÄGANDEN

Sedan 1994 har en humanitär koordinator varit stationerad vid ambassaden i Nairobi för att bl a bevaka den humanitära situationen i Sudan som idag tar 0,4 personår i anspråk. En fortsättning av nuvarande bevakning från Nairobi planeras. Resursåtgången vid Sida-S bedöms motsvara 0,6 personår och berör avdelningarna SEKA och AFRA.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos
UD:s informationsbyrå
103 39 Stockholm
Telefon: 08 – 405 10 00. Telefax: 08 – 723 11 76
www.ud.se
Omslag: Maria Beckius, UD-redaktionen
Tryck: Regeringskansliets grafiska service, 2000
Artikelnummer: UD 00.195