

Samarbetsstrategi för  
utvecklingssamarbetet med

# Sudan

januari 2008 – december 2011





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:9

2008-06-26

UD2008/22368/AF

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt  
utvecklingssamarbete  
115 53 Stockholm

## **Strategi för utvecklingssamarbetet med Sudan 2008-2011**

---

1 bilaga

### **Ärendet**

Genom beslut den 11 oktober 2007 (UD2007/37160/AF) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att inkomma med förslag till strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Sudan. Sida har i skrivelse den 27 februari 2008 inkommit med förslag till strategi för perioden den 1 juli 2008 – den 31 december 2011.

Huvudinriktning i strategin är att vidareutveckla det återuppbyggnadsstöd i Sudan som Sverige inledde i och med fredsavtalet mellan norra och södra Sudan i januari 2005. Omfattningen av det svenska biståndet till Sudan under strategiperioden förutses uppgå till 900 miljoner kronor, vartill kommer det humanitära stödet.

### **Regeringens beslut**

Regeringen beslutar att fastställa en strategi för det svenska stödet till Sudan att gälla för perioden 1 juli 2008 – 31 december 2011, i enlighet med *bilaga 1*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Sudan under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Sudan under perioden 1 juli 2008 – 31 december 2011.

På regeringens vägnar,

Carl Bildt

Efraim Gómez

Kopia till  
UD-AF  
UD-FMR  
UD-MU  
UD-STYR  
UD-UP  
UD-SP  
UD-IH  
UD-PIK  
Fi/Ba  
Ju/PO  
Fö/SI  
Ambassaden i Khartoum  
Riksrevisionen



Utrikesdepartementet

**Svensk strategi för utvecklingssamarbete i Sudan 2008-2011**

---

**Sammanfattning**

Målet med svenskt utvecklingssamarbete i Sudan 2008-2011 är att bidra till fredlig utveckling, respekt för mänskliga rättigheter, ett demokratiskt samhällsstyre, varaktig försoning och nationell enighet. Detta ska ske genom en effektiv implementering av det övergripande fredsavtalet Comprehensive Peace Agreement (CPA) från 2005 och andra fredsavtal.

Det svenska stödet ska i alla delar genomsyras av respekt för mänskliga rättigheter, inklusive barns rättigheter, ett jämställdhetsperspektiv samt hänsyn till klimat- och miljöpåverkan.

Ett integrerat och riktat stöd ska ges som främjar kvinnors och flickors rättigheter, kvinnors effektiva deltagande i fredsprocesser, politisk och ekonomisk utveckling och kvinnors tillgång till rättvisa. Det svenska stödet ska på ett tydligt sätt medverka till att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet konsekvent tillämpas.

En helhetssyn på Sudan innefattar flexibilitet vad gäller biståndsformer, instrument, och samarbetsparter i olika delar av landet. Anpassning ska ske med hänsyn till konfliktutvecklingen och fredsprocessernas eventuella framsteg.

Det svenska stödet inriktas mot två huvudsakliga samarbetsområden: *fredsbyggande och demokratisering* respektive *påtagliga effekter av freden inom det sociala området*.

Mål för området fredsbyggande och demokratisering är:

- ökad demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande som stärker respekten för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, i hela Sudan inklusive Darfur;
- att valprocesser utformas och genomförs så att de respekteras av alla parter och att risker för våld eller nya väpnade konflikter förebyggs i hela Sudan inklusive Darfur; samt,
- ökad kapacitet, effektivitet och transparens i södra Sudans regering och myndigheter.

Frågor för den strategiska dialogen inom samarbetsområdet är:

- kvinnor som aktörer och förändringsagenter i det fredsbyggande arbetet, inklusive kvinnors kapacitet och möjligheter att delta i ett framväxande demokratiskt politiskt system.

Mål för området påtagliga effekter av freden på det sociala området är:

- existerande utvecklingspotential utnyttjas för att bryta cirklar av marginalisering och konflikt;
- de fattigas perspektiv och behov integreras; samt,
- förbättrad harmonisering och vidareutvecklat samarbete mellan multilaterala, bilaterala och enskilda organisationer samt de statliga sektorprogrammen.

Frågor för den strategiska dialogen inom samarbetsområdet är:

- främjande av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inklusive arbete mot hiv/aids och bekämpning av sexuellt och annat könsrelaterat våld.

Svenskt stöd ska även fortsättningsvis till stor del kanaliseras via multisektoriella fonder som upprättats i syfte att stödja genomförandet av CPA i alla dess delar. Detta främjar harmonisering och biståndseffektivitet samt möjliggör att svensk kapacitet kan fokuseras på den strategiska styrningen av programmen liksom på dialogen kring prioriterade sakfrågor.

Övergripande processmål i utvecklingsarbetet i Sudan och med andra aktörer från det internationella samfundet är:

- god och effektiv samordning mellan givarna liksom mellan givare och Sudans regering med betoning på ökad tillämpning bland givarna i Sudan av OECD/DAC:s ”Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”;
- transparent och effektiv styrning av de multisektoriella Multi Donor Trust Funds (MDTFs) som upprättats för norra och södra Sudan, liksom för eventuella andra framtida givargemensamma fonder; samt,
- ett välfungerande och effektivt Joint Donor Team (JDT) i Juba för utvecklingsarbetet i södra Sudan, vilket uppnås i samverkan med de övriga partnerländerna (Danmark, Kanada, Nederländerna, Norge och Storbritannien).

Sudan bedöms fortsatt vara i stort behov av *humanitärt stöd* under de närmaste åren, närmast oavsett utvecklingen av fredsprocesserna. Så länge konflikten i Darfur pågår utgör därför humanitärt stöd och fredsfrämjande insatser för detta område de primära biståndsformerna. Så fort säkerhetsläget medger ska svenskt stöd till återuppbyggnadsinsatser och främjande av långsiktigt hållbar utveckling kunna påbörjas.

Det svenska stödet till Sudan mellan 2004 och 2007 har varit relevant och har bidragit till att uppnå målsättningarna i Riktlinjer för svensk hållning gentemot Sudan 2004 – 2007. Utvärderingar och rapportering av de multilaterala fonderna och FN-organ visar på den fortsatta relevansen av dessa instrument och mekanismer trots förseningar och problem i inledningsfasen. Sverige ska främja och verka för en mer framträdande roll för EU.

Sverige har en relativt bred roll i Sudan och flera svenska statliga institutioner är aktiva i landet, liksom enskilda organisationer och företag. Det finns utrymme för en betydande samverkan mellan dessa liksom med andra möjliga svenska intressenter för att uppnå målsättningen för utvecklingssamarbetet.

Under strategiperioden (2008-2011) förutses det sammanlagda svenska biståndet uppgå till 900 miljoner kronor, vartill kommer det humanitära stödet.

## Del I. Samarbetets mål och inriktning

### 1. Mål och prioriteringar

#### 1.1 Övergripande svenska mål

Det övergripande målet för det svenska stödet i Sudan är: *fredlig utveckling, respekt för mänskliga rättigheter, ett demokratiskt samhällsstyre, varaktig försoning och nationell enighet i Sudan*. Detta ska ske genom en effektiv implementering av fredsavtalet mellan norra och södra Sudan, Comprehensive Peace Agreement (CPA), i dess helhet, samt andra fredsavtal, till exempel Eastern Sudan Peace Agreement (ESPA), samt genom stöd till en fredlig lösning av konflikten i Darfur.

Därigenom ska samarbetet bidra till att uppfylla målet för svenskt utvecklingssamarbete; att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, liksom till målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU), att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utgångspunkten för samarbetet är de två perspektiven i PGU: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet.

#### 1.2 Vägledande prioriteringar

Följande prioriteringar ska gälla vid genomförandet av strategin:

- värnandet om respekt för de mänskliga rättigheterna – såväl de politiska och medborgerliga som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Ett rättighetsperspektiv ska genomsyra alla insatser;
- jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Det svenska stödet ska på ett integrerat sätt verka för genomförandet av säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor fred och säkerhet, inklusive främjandet av kvinnors deltagande i fredsprocesser, politisk och ekonomisk utveckling, liksom kvinnors tillgång till rättvisa och attitydförändringar hos inte minst beslutsfattare;
- barnrättsperspektivet, inklusive genomförande av säkerhetsrådsresolution 1612 om barn i väpnad konflikt; samt,
- aktivt värna och främja miljö- och klimathänsyn.

Utvecklingsplaner har tagits fram av nationella regeringen i Khartoum respektive regeringen för södra Sudan inför möten mellan sudanesiska företrädare, givare och FN/Världsbanken 2005 respektive till Sudankonsortiemötena 2006 och 2008. De utvecklingsplaner som lades fram vid konsortiemötet i maj 2008 utgör

viktiga dokument för det fortsatta samarbetet mellan sudanesiska officiella och andra företrädare samt givarna.

### 1.3 Övergripande processmål

Under strategiperioden 2008-2011 gäller följande processmål för utvecklings-samarbetet i Sudan och med andra aktörer från internationella samfundet:

- god och effektiv samordning mellan givarna liksom mellan givare och Sudans regering med betoning på ökad tillämpning bland givarna i Sudan av OECD/DACs ”Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”;
- transparent och effektiv styrning av de multisektoriella Multi Donor Trust Funds (MDTFs) som upprättats för norra och södra Sudan, liksom för eventuella andra framtida givargemensamma fonder (t ex för Darfur);
- ett välfungerande och effektivt Joint Donor Team (JDT) i Juba för utvecklingssamarbetet i södra Sudan, vilket uppnås i samverkan med de övriga partnerländerna (Danmark, Kanada, Nederländerna, Norge och Storbritannien).

### 1.4 Strategiska frågor för dialog

Under strategiperioden 2008-2011 ska följande strategiska frågor gälla för Sveriges dialog med Sudan och andra aktörer från internationella samfundet:

- ökat fokus från alla parter på betydelsen av att Comprehensive Peace Agreement genomförs i sin helhet och inom angivna tidsramar. Parternas egenansvar ska vara utgångspunkt och betonas. Sverige ska särskilt betona vikten av att de allmänna valen 2009 blir fria, rättvisa och inkluderande;
- behovet av en fredlig och demokratisk utveckling i hela Sudan samt att alla parter, till dess att fred har uppnåtts, upprätthåller respekten för den internationella humanitära rätten, inklusive säkert tillträde för humanitära aktörer och skydd av särskilt utsatta grupper, inte minst i Darfurregionen;
- ökad respekt för kvinnors och flickors rättigheter och därmed ökad jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet måste tillämpas på ett adekvat sätt, med särskild betoning på huvudprinciperna om kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna respektive representation och kvinnors deltagande i beslutsfattande organ liksom i freds- och återuppbyggnadsprocesser; samt,
- ökat fokus på milleniumutvecklingsmålen i såväl den nationella budgeten som budgeten för södra Sudan samt bland givare liksom på de åtgärder som behövs för att dessa mål ska kunna uppnås.

## 2. Inriktning och omfattning

Det svenska biståndet utgår från en helhetssyn på Sudan med betoning på stöd till genomförandet av CPA. Inom denna ram ska stödet präglas av flexibilitet och anpassning vad gäller biståndsformer, instrument, mekanismer och samarbetsparter i landets olika delar, inbegripet östra Sudan. Fortlöpande ska

konfliktutvecklingen och fredsprocessernas förlopp med eventuella framsteg eller bakslag beaktas.

I enlighet med det ramverk Joint Assessment Mission (JAM) som författats av Sudans regering, Sudan People's Liberation Movement (SPLM), Världsbanken och FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har två MDTF inrättats, en för södra och en för norra Sudan. Ramverket ska fortsatt utgöra grunden för det svenska biståndet, vilket till stor del också fortsatt ska kanaliseras genom de två gemensamma givarfonderna. Dessa är multisektoriella.

Parallellt med fortsatt stöd genom multilaterala samarbetsformer ska det svenska engagemanget för att stödja genomförandet av CPA även utanför MDTF eller andra givargemensamma fonder öka.

Så länge konflikten i Darfur pågår utgör humanitärt stöd och fredsfrämjande insatser för detta område de primära biståndsformerna; vissa insatser rörande tillgång till rättvisa och psykosocial hälsa kan göras även i detta stadium. Så fort säkerhetsläget medger, framför allt i form av minskat våld, ska svenskt stöd till återuppbyggnadsinsatser och främjande av långsiktigt hållbar utveckling kunna påbörjas, varvid klimataspekter särskilt ska värnas och främjas.

## 2.1. Samarbetsområden

Det svenska stödet, oavsett hur det kanaliseras, ska fokusera på och inriktas mot två huvudsakliga samarbetsområden:

- *Fredsbyggande och demokratisering;*
- *Påtagliga effekter av freden inom den sociala sektorn.*

Härutöver finns fortsatt stora behov av ett *humanitärt stöd* inom ramen för regeringens politik för humanitärt bistånd.

### 2.1.1. Fredsbyggande och demokratisering

Mål för samarbetsområdet fredsbyggande och demokratisering:

- ökad demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande som stärker respekten för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten;
- att valprocesser utformas och genomförs så att de respekteras av alla parter och att risker för våld eller nya väpnade konflikter förebyggs; samt,
- ökad kapacitet, effektivitet och transparens i södra Sudans regering och myndigheter.

Frågor för strategisk dialog inom samarbetsområdet:

- kvinnor som aktörer och förändringsagenter i det fredsbyggande arbetet, inklusive kvinnors kapacitet och möjligheter att delta i och påverka ett framväxande demokratiskt politiskt system.

En varaktig stabilisering av säkerheten och respekt för mänskliga rättigheter och demokrati är de viktigaste förutsättningarna för politisk, social och ekonomisk utveckling, både nationellt och regionalt.



I syfte att stärka **fred och säkerhet** ska lämpligt stöd, i enlighet med CPA, ges till avvärjning, demobilisering och återintegrering (DDR) och säkerhetssektorreformer (SSR). Stödet ska genomföras med beaktande av säkerhetsrådets resolutioner 1325 och 1612.

Vad gäller DDR är återintegreringen av tidigare kombattanter av särskild vikt, inte minst i södra Sudan. Integrering av hiv/aids-information och andra förebyggande insatser inom DDR-processen ska eftersträvas, inklusive bättre tillgång till preventivmedel och vård. Även insatser som gäller minröjning kan stödjas. Särskild vikt ska läggas vid arbetet med barn drabbade av väpnad konflikt, inklusive barnsoldater.

Inom området SSR ska stöd ges till arbetet för att upprätta respektive öka den demokratiska kontrollen och ansvarsutkrävandet vad gäller polis och militär, inklusive insatser för att främja kunskapen om och respekten för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten. Särskilt fokus ska på den militära sidan läggas på de så kallade Joint Integrated Units (JIUs) som etableras i enlighet med CPA.

Stöd ska ges till åtgärder och utbildningsprogram för att bidra till uppbyggnaden av effektivt fungerande (civila) polismyndigheter i södra Sudan.

För att säkerhetsrådets resolution 1325 ska kunna genomföras i Sudan krävs en kapacitetsutveckling av institutioner och enskilda organisationer som arbetar för kvinnors rättigheter. För att öka skyddet av kvinnor och flickor är reformer på rättsområdet nödvändiga liksom att tillse en ökad tillgång till rättvisa. Stöd ska ges till insatser på dessa områden samt vad gäller arbetet att motverka och förebygga könsbaserat våld.

I syfte att stärka **demokratisk samhällstyrning** ska stöd ges till någon eller några av de kommissioner som har eller ska upprättas inom ramen för CPA. Det gäller till exempel National Constitutional Review Commission (NCRC), den nationella MR-kommissionen, National Civil Service Commission (NCSC) och Fiscal and Financial Allocation and Monitoring Commission (FFAMC). Stöd till utvecklandet av ett oberoende rättsväsende bör också övervägas, till exempel till National Judicial Service Commission (NJSC). Särskild vikt ska läggas vid att bidra till att öka fattiga kvinnors och mäns tillgång till rättvisa.

På olika sätt ska stöd ges till förberedelserna för och genomförandet av de allmänna valen 2009 i hela landet samt folkomröstningen 2011 om södra Sudans eventuella självständighet. Den nationella valkommissionen kommer, när den har upprättats, att ha en central roll och lämpligt stöd till denna och dess arbete ska utvecklas.

Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt och stöd ges till kvinnors politiska organisering och deltagande i valen 2009 liksom i folkomröstningen 2011. Konfliktförebyggande aspekter och de fattigas deltagande i den demokratiska politiska processen ska prioriteras, bland annat genom medborgar- och väljarutbildning. Ett starkt och samordnat internationellt stöd ska eftersträvas till oberoende internationella respektive trovärdiga nationella valobservationsinsatser.

Stöd till oberoende medier, inklusive god utbildning av journalister, liksom annat stöd för yttrandefriheten ska prioriteras under hela strategiperioden.

Stöd ska ges till kapacitetsutvecklingen av södra Sudans regering och myndigheter. Av intresse är till exempel södra Sudans kommissioner för mänskliga rättigheter samt för statsförvaltningen (Civil Service Commission) respektive statistikmyndigheten. Ökad effektivitet och transparens i budgetprocesserna i södra Sudan, utvecklandet av en effektiv skatteuppbörd samt arbetet på att kraftfullt bekämpa och förebygga korruption i statsförvaltningen, är andra viktiga områden som ska ges uppmärksamhet och stöd. Stöd kan också övervägas till uppbyggnaden av förvaltning och parlament på delstatsnivå i södra Sudan och i de ”tre omstridda områdena” (Abyei, Södra Kordofan, Blue Nile).

Stöd ska vid behov kunna ges till CPA-avtalets uppföljningsmekanism Assessment and Evaluation Commission (AEC).

### 2.1.2. Påtagliga effekter av freden inom den sociala sektorn.

Mål för samarbetsområdet påtagliga fredseffekter inom den sociala sektorn:

- existerande utvecklingspotential utnyttjas för att bryta cirklar av marginalisering och konflikt;
- de fattigas perspektiv och behov integreras; samt,
- förbättrad harmonisering och vidareutvecklat samarbete mellan multilaterala, bilaterala och enskilda organisationer samt de statliga sektorprogram som har och kommer att etableras i södra Sudan.

Fråga för strategisk dialog inom samarbetsområdet:

- främjande av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), inklusive hiv/aids, inte minst för kvinnor och flickor.

Sverige ska fortsätta att stödja att tillhandahållandet av sociala tjänster utvecklas för fattiga i konflikttrabbade områden. Det är centralt för en fortsatt fredlig utveckling att de fördelar som fred medför när det gäller utveckling och tillväxt, kommer befolkningen till godo. Den utvecklingspotential som finns måste utnyttjas och insatser som ger konkreta och märkbara resultat på marken måste komma till stånd för att bryta de cirklar av marginalisering och konflikt som varit rådande. Påtagliga fredsresultat inom den sociala sektorn omfattar flera samarbetsområden. Områden som ofta beror av varandra på olika sätt är tillgång till rent vatten och sanitet, hälsa och utbildning. Stöd via de multilaterala fonderna samordnar det internationella biståndet på dessa områden och Sverige ska bidra till detta.

Fokus för svenska insatser ska inriktas mot en **välfungerande hälsoservice** av god kvalitet för hela befolkningen samt hälsofrämjande och förebyggande program. Det är angeläget att bidra till att säkerställa respekt för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inte minst för kvinnor och flickor. Insatser mot hiv/aids ska också stödjas och omfatta såväl förebyggande som vårdande insatser.

## 2.2. Biståndsformer

### 2.2.1. Återuppbyggnads- och utvecklingsstödet

Det institutionella landskapet för bistånd i Sudan präglas till stor del av statliga myndigheter som av olika skäl är svaga och ineffektiva med en låg grad av transparens och ansvarsutkrävande. Till detta kommer att det civila samhället också är svagt utvecklat, inklusive det juridiska ramverk som gäller för de enskilda organisationerna.

Ett annat kännetecken är den stora närvaron av FN-organ och internationella organisationer, varav en del har varit verksamma i Sudan i decennier. De har efter undertecknandet av CPA i januari 2005 etablerat sig i flertalet delar av landet och vissa har pågående samarbeten med sudanesiska motparter, inklusive den nationella regeringen, inom en rad viktiga områden, ofta med brett givarstöd. En del av dessa organisationer har också erfarenhet av att arbeta i hela spektret av de insatser som är aktuella, från det rent humanitära till långsiktig utveckling.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till både effektiviteten i biståndet och den egna kapaciteten, ska Sverige i första hand ge stöd till multilaterala program. På så sätt kan de svenska personella resurserna inriktas på frågor som gäller styrningen av programmen samt på dialogen om övergripande sakfrågor.

Sverige ska därför även fortsättningsvis arbeta genom de två Multi-Donor Trust Funds (MDTF) som finns för norra och södra Sudan och vilka förvaltas av Världsbanken. Förutom finansiering av viss återuppbyggnad, sociala tjänster och naturresursförvaltning, förväntas deras mandat huvudsakligen innefatta den långsiktiga uppbyggnaden av statsförvaltningen och genomförandet av reformer samt innefatta central policydialog med regeringarna rörande nationella och sektorstrategier för utveckling och fattigdomsbekämpning, varvid miljö- och klimataspekter ska lyftas fram.

Sverige ska överväga att också arbeta genom den särskilda multilaterala fond för återuppbyggnad i södra Sudan, Sudan Recovery Fund (SRF), som upprättas under FN:s förvaltarskap under senare delen av 2008 eller början av 2009.

I vissa fall bör trepartssamarbete, främst med Sydafrika, övervägas som biståndsform. Det gäller främst för kapacitetsutvecklande insatser på den statliga sidan i södra Sudan. Förutom Sydafrika kan även länder i regionen som södra Sudans regering har nära relationer med komma att bli aktuella. Sverige ska aktivt främja det nödvändiga sudanesiska ägarskapet och ledande roll i sådana fall.

Där så bedöms lämpligt, framförallt i södra Sudan, ska stöd ges i form av direkt aktörssamverkan mellan svenska och sudanesiska institutioner, myndigheter eller enskilda organisationer. Det gäller främst aspekter av implementeringen av CPA på områden där Sverige har påtagliga komparativa fördelar eller där viktiga eftersatta behov föreligger och andra stödjande insatser av olika skäl saknas. Det handlar i första hand om sådana delar av CPA-processen som gäller demokrati och mänskliga rättigheter, inklusive inte minst kvinnors och barns rättigheter, viss kapacitetsuppbyggnad och den övergripande uppföljningen och övervakandet av fredsavtalets genomförande.

Det finns en relativt stor, kunnig och engagerad resursbas bland svenska aktörer som kan berika det demokratiska förändringsarbetet och de utvecklingssträvanden som ett adekvat genomförande av CPA innebär. Denna resursbas ska tas i anspråk för att bidra till utvecklingssamarbetet.

Svenska organisationers stöd till sudanesiska eller andra organisationers verksamhet i Sudan förutses få fortsatt, och när så är möjligt, ökande bidrag. Härvid ska den långsiktiga kapacitetsutvecklingen av inhemska partnerorganisationer i det civila samhället betonas, i enlighet med strategin för anslagsposten Enskilda organisationer och policyn för stödet till det civila samhället. Utifrån strategins prioriteringar förutses därutöver ett strategiskt stöd till och genom det civila samhället inom framförallt demokratifrämjande och vad gäller respekt för mänskliga rättigheter.

### **2.2.2. Humanitärt stöd**

Närmast oavsett utvecklingen av fredsprocesserna i Sudan samt graden av genomförande av det övergripande fredsavtalet, beräknas landet vara i fortsatt stort behov av humanitärt stöd under de närmaste åren, inte minst mot bakgrund av utvecklingen i Darfur. Sudan hyser världens största population av internflyktingar, av vilka en majoritet är kvinnor och barn. Omfattningen av det humanitära stödet i Sudan är beroende av de humanitära behoven och ska skyndsamt och flexibelt kunna justeras uppåt eller nedåt i förhållande till de bedömda behovens storlek. Fortsatt hög beredskap ska upprätthållas för att kunna svara på eventuella nya och hastigt uppkommande humanitära kriser i Sudan.

Det humanitära biståndet styrs av den svenska regeringens politik för humanitärt bistånd och Sidas strategi för humanitärt bistånd, vars mål är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet i anslutning till katastrofsituationer. Sverige kommer fortsätta att kanalisera en betydande del av det humanitära biståndet till Sudan genom den givargemensamma humanitära fonden ”Common Humanitarian Fund”, liksom till svenska och internationella enskilda organisationer samt till Rödakors- och Rödashalvmånerörelsen.

### **2.3. Dialogfrågor**

Påverkansarbetet och dialogen i anslutning till det svenska stödet ska föras av ambassaden i Khartoum i de olika styrgrupperna för de multilaterala programmen och mekanismerna samt med de sudanesiska aktörerna. Sida ska ge aktivt stöd liksom i tillämpliga delar UD. Den närmare utformningen av detta ska anges i landplanen.

### **2.4. Omfattning**

Det svenska biståndet under perioden 2008 – 2011 förutses uppgå till ca 900 miljoner kronor, vartill kommer humanitärt stöd (vilket för 2007 uppgick till 238 miljoner kronor). Biståndet 2008 beräknas uppgå till 150 miljoner och förutses sedan öka med 50 miljoner kronor per år under strategiperioden.

Det sammanlagda beloppet på 900 miljoner kronor är en volymökning i jämförelse med föregående strategiperiod, vilket motiveras av att den period som den föreliggande strategin gäller kommer att bli avgörande för genomförandet av CPA. Det behövs en kraftfull och fokuserad investering i fredsbyggande, respekt för mänskliga rättigheter inklusive jämställdhet, demokratisering samt utveckling nu och under de närmaste åren. Behovet av detta blir desto tydligare med hänsyn till de stora riskerna för nya väpnade konflikter och det stora mänskliga lidande som ett eventuellt sammanbrott av det övergripande fredsavtalet sannolikt skulle innebära.

Trots den svaga eller ojämna kapaciteten inom delar av och på olika nivåer inom den sudanesiska statsförvaltningen – liksom inom det civila samhället - finns det internationella och svenska aktörer och kanaler som möjliggör ett effektivt och resultatstyrt bistånd i landet.

Stödet till Sudan ska under strategiperioden kunna omfatta hela landet - med hänsyn tagen till regionala variationer vad gäller behov, säkerhetsläge och förutsättningar att nå de uppställda målen i strategin. Detta gäller inte minst för Darfur.

### **3. Genomförande**

Den svenska kapaciteten att hantera utvecklingssamarbetet i Sudan ska öka. Etablerandet av en svensk ambassad i Khartoum under 2008 är ett viktigt steg i det avseendet. En nära och kontinuerlig samverkan mellan ambassaden i Khartoum, UD (inklusive de särskilda sändebuden för CPA-genomförandet respektive för Afrikas Horn), Sida samt eventuellt andra berörda svenska aktörer, ska vidareutvecklas. Beredskap ska finnas till flexibilitet och förmåga att snabbt anpassa bistånd och verksamhet till nya förhållanden.

Sverige ska aktivt verka för samordning och ett samstämmt agerande, såväl på huvudstadsnivå som i fält, mellan utvecklingssamarbetet, de svenska fredsfrämjande insatserna, det humanitära arbetet samt de internationella diplomatiska ansträngningarna gällande Sudan.

Nära kontakter och samverkan ska vidareutvecklas med EU-länderna och EU-kommissionen på plats i Khartoum liksom med EUSR för Sudan.

På motsvarande sätt ska goda kontakter och samverkan fortsatt utvecklas med Världsbankens och FN:s olika företrädare, inte minst UNMIS, i Khartoum och Juba, och i förekommande fall UNAMID. Goda kontakter och samverkan ska också fortsatt vidareutvecklas med AEC.

Det behövs ett brett engagemang på olika områden för att främja ett flexibelt och effektivt svenskt stöd genom biståndet till fredsbyggandet i en komplex miljö. Det breda engagemanget underlättas av redan etablerade gemensamma givarfonder, framför allt de två multisektoriella Multi-Donor Trust Funds (MDTFs) för återuppbyggnad och reformarbete samt omfattande multilaterala program. Hit hör också den gemensamma humanitära fonden (Common Humanitarian Fund) och den nya Sudan Recovery Fund för landets södra delar.

Sveriges samarbete med partnerländerna Danmark, Kanada, Nederländerna, Norge och Storbritannien inom ramen för Joint Donor Team-kontoret (JDT) i södra Sudan ska fortsätta. JDT är en unik pionjärverksamhet för givarsamordning i post-konfliktsituationer. Chefen för JDT delar ordförandeskapet i den så kallade Oversight Committee för MDTF för södra Sudan.

Sverige ska fortsätta att aktivt delta i den strategiska styrningen av JDT för att bidra till att samarbetets roll, komparativa fördelar samt värdet som pilot-initiativ på Parisagendans grund tas tillvara. Det är angeläget att förekommande bilaterala program i södra Sudan utanför JDT koordineras väl så att harmoniseringsvinsterna genom samarbetet i JDT ytterligare förstärks istället för att riskera att naggas i kanten.

I Juba kommer JDT fortsatt att ha mycket nära och regelbundna kontakter med södra Sudans regering, företrädare för det civila samhället, liksom med Världsbanken och FN-systemet vad gäller utvecklingsamarbetet. Härigenom utgör JDT en god informations- och stödjepunkt även för den bilaterala svenska biståndsdialogen.

Det finns flera risker vad gäller genomförandet av föreliggande strategi. Den största ligger i den osäkra och mindre förutsägbara politiska utvecklingen i Sudan under de kommande åren.

Nya svårigheter i implementeringen av det övergripande fredsavtalet kommer utan tvekan att uppstå och det kan inte heller uteslutas att hela avtalet i sämsta fall skulle kunna kollapsa. Även utan en kollaps skulle omfattande väpnade konflikter kunna bryta ut och starkt försvåra eller rentav omöjliggöra ett långsiktigt utvecklingsbistånd i landet. Om så skulle ske, måste det svenska utvecklingsamarbetet ses över i grunden och nya strategiska beslut tas vad gäller ett eventuellt fortsatt bistånd till landet.

Den svaga och ojämna institutionella kapaciteten hos framförallt sudanesiska organisationer och myndigheter är en annan risk som kan påverka utvecklingsamarbetet negativt. Ytterligare en riskfaktor utgörs av korruptionen och brister i det demokratiska beslutsfattandet och ansvarsutkrävandet, även om en del framsteg kan noteras avseende det senare.

Hanteringen av dessa risker ska påverka valet av biståndsformer. Kapacitetsutveckling ska även fortsättningsvis ingå i majoriteten av svenskfinansierade program. Korruptionsbekämpning ska också prioriteras, inte minst inom MDTF-finansierade program och eventuella insatser inom ramen för Sudan Recovery Fund.

#### **4. Uppföljning**

Mot bakgrund av den komplicerade och osäkra situation som råder i Sudan finns det ett särskilt behov av kontinuerlig uppföljning och analys som också inkluderar en beredskap för eventuella omprioriteringar vad avser inriktning och omfattning av det svenska biståndet.

En allsidig genomgång och bedömning av situationen i Sudan och det svenska stödet ska särskilt prioriteras i de reguljära samråden mellan UD och Sida. Vid behov ska ytterligare samråd hållas. Initiativ till sådana kan tas av såväl Sida som UD. Samråden ska kompletteras med en flexibel och öppen löpande kontakt och samverkan mellan alla involverade myndigheter och andra svenska aktörer. En samlad genomgång, bedömning och eventuell översyn av strategin ska göras i anslutning till de planerade allmänna valen under andra halvåret 2009.

Vad gäller resultatuppföljning ska Sverige verka för givargemensamma översyner, till exempel vad gäller de FN-program som Sverige stödjer och insatser genom MDTF. Av relevans är också rapporterna och dokumentationen i anslutning till de årliga Sudan-konfortiemötena om fred och utveckling mellan Sudans regering och det internationella samfundet.

Rapportering om samarbetet med multilaterala organisationer och EU-kommissionen ska ske inom ramen för de årliga landrapporterna i syfte att bidra till Sidas samlade rapportering till UD i enlighet med regleringsbrevet.

## **Del II. Bakgrund**

### **1. Sammanfattande landanalys**

Sudan har präglats av och är fortsatt drabbat av svåra konflikter med omfattande lidande som följd. Över 4 miljoner personer från södra Sudan flydde sina hem till grannländer och inom landet under den två decennier långa konflikten mellan regimen i Khartoum och SPLM. Redan innan fredsavtalet mellan norra och södra Sudan, Comprehensive Peace Agreement (CPA), kunde undertecknas i januari 2005, blossade stridigheter upp i Darfur i västra Sudan. Konflikten har resulterat i en omfattande humanitär katastrof där antalet drabbade nu uppgår till minst 4 miljoner personer. Konflikten i Darfur har betydande regionala implikationer med svåra humanitära konsekvenser också i grannländerna.

Ett fredsavtal om Darfur, Darfur Peace Agreement (DPA) slöts i maj 2006 mellan regeringen och en rebellrörelse. Övriga rebellrörelser undertecknade inte avtalet och konflikten har fortsatt och tagit nya vändningar. Ansträngningarna för att kunna bilägga konflikten i Darfur genom förnyade förhandlingar har fortsatt. Ett fredsavtal för östra Sudan, Eastern Sudan Peace Agreement (ESPA), undertecknades i oktober 2006. Även om antalet direkt drabbade av konflikten i östra Sudan är mer begränsat än i landets andra väpnade konflikter är östra Sudan en i många avseenden mycket eftersatt del av Sudan och omvärldens biståndsinsatser har varit jämförelsevis begränsade. Området hyser också ett växande antal flyktingar från Eritrea.

DPA och ESPA relaterar i betydande delar till CPA. Det finns en hög grad av ömsesidigt beroende mellan avtalen och fredsprocesserna och genomförandet av CPA påverkas naturligtvis av utvecklingen i Darfur och även i östra Sudan. Samtidigt torde DPA och ESPA kunna misslyckas utan att CPA med automatik faller. Men om CPA skulle kollapsa kan återupptagna strider komma att riktas mot Khartoum och ge upphov till nya allianser t.ex. mellan grupper i södra Sudan, Darfur och östra Sudan.

En majoritet av Sudans befolkning lever i fattigdom. Enligt Human Development Index (data från 2005) rankas Sudan på plats 147 bland 177 av världens länder. Bakom de siffror som presenteras döljer sig dock dels en mycket bristfällig tillgång på data, dels stora och växande klyftor mellan rika och fattiga i det sudanesiska samhället. Rika oljefyndigheter har lett till mycket god tillväxt på nationell nivå och en växande rikedom för vissa delar och sektorer av samhället, främst i städer och särskilt i området runt Khartoum. Majoriteten av de fattiga lever på landsbygden med lantbruk (jordbruk, boskapsskötsel, fiske och skog) som huvudsaklig inkomstkälla. Samtidigt växer fattigdomen även i urbana områden till följd av en ökad inflyttning.

De främsta orsakerna till fattigdomen i Sudan är de svåra konflikterna som historiskt och i nutid har präglat landet, det odemokratiska politiska systemet, en orättvis fördelning av resurser från statens sida, kvinnors begränsade tillgång och kontroll över resurser, undermålig infrastruktur, och i vissa delar av landet svåra klimatförhållanden. Onda cirklar av konflikt, bristande demokrati, omflyttning, avyttring av tillgångar och brist på sociala tjänster försvårar för fattiga att påverka sin situation.

Den bristfälliga statistik som finns pekar på att i genomsnitt har ca 20 % av barnen i södra Sudan och ca 60 % i norra Sudan tillgång till utbildning. Inom vissa delar av södra Sudan är det endast 5 % av barnen som ges utbildning. Det är inte troligt att Sudan kommer att kunna uppnå millenniemålen 2015 avseende basutbildning.

Mödradödligheten i Sudan är den högsta i världen. Ytterligare kvinnor drabbas av sjukdom och livslånga funktionshinder på grund av komplicerade graviditeter eller förlossningar. Man räknar med att vart fjärde barn dör före fem års ålder av orsaker som relativt enkelt skulle kunna förebyggas, till exempel diarré, undernäring och mässling.

Informationen om hiv-epidemins utbredning i landet är alltjämt begränsad. Den nationella hiv-prevalensen är 1,6 % men det finns betydande skillnader både mellan och inom landets norra och södra delar. I södra Sudan har lokal prevalens på upp till 12 % konstaterats. Det finns en fara, inte minst för södra Sudan, att den ökade rörligheten efter freden med återvändande och tilltagande gränsöverskridande verksamheter, kan komma att öka spridningen av hiv/aids.

Tillgången på förbättrad sanitet och rent vatten uppges på nationell nivå uppgå till 34% respektive 70 %. I södra Sudan är dock siffran för vatten endast 14% och fungerande sanitetslösningar på landsbygden saknas i stort sett helt. I områden som Darfur förses de boende i internflyktinglägren med vatten och sanitet på sätt som inte är ekonomiskt eller miljömässigt hållbara.

Ett hållbart och rättvist utnyttjande av naturresurser och miljö är en viktig förutsättning för en varaktig fred och långsiktig fattigdomsminskning i Sudan. Landet har en stor utvecklingspotential i form av mark, skog och mineraltillgångar, inklusive oljan. Den fattigaste majoriteten av Sudans befolkning tjänar sitt levebröd genom naturresursbruk. Förutsättningarna för detta hotas dock av flera allvarliga miljöproblem. Till dessa hör markförstöring,



ökenspridning, avskogning, förorening av redan begränsade vattenresurser, torka, översvämningar samt minskad biologisk mångfald.

Jordbruket, vattenförsörjningen och hälsosektorn identifieras som speciellt utsatta för klimatförändringarnas effekter. Konkurrensen om naturresurserna ökar i takt med att befolkningen växer, vilket tillsammans med andra faktorer skapar en grogrund för instabilitet. Konflikterna och tillhörande koncentrationer av internflyktingar bidrar dessutom högst påtagligt i sig själva till en accelererad miljöförstöring, vilket också försvårar en frivillig och säker återflyttning respektive återuppbyggnad.

Konflikt och postkonfliktsituationer förstärker redan ojämlika maktrelationer mellan kvinnor och män. För kvinnor och flickor i Sudan yttrar sig detta bland annat i extrema former av könsrelaterat våld, tvångsflyttningar, hög andel av kvinnoledda hushåll, marginaliserat ekonomiskt och politiskt deltagande, även i fredsprocesserna, samt bristande och undermålig tillgång till hälsa och utbildning.

## 2. Sammanfattande resultatbedömning

Det svenska stödet har varit relevant och har bidragit till att uppnå målsättningarna i Riktlinjer för svensk hållning gentemot Sudan 2004 – 2007. Dessa var att bidra till långsiktiga lösningar av konflikterna samt att skapa förutsättningar för en rättvis och hållbar utveckling, med fokus på de mänskliga rättigheterna.

Vid den internationella givarkonferensen i april 2005 i Oslo utlovade Sverige cirka 770 miljoner kronor i stöd till Sudan för perioden 2005 - 2007. Totalt kom emellertid drygt 1,1 miljard kronor att utbetalas, varav minst 857 miljoner gick till humanitärt stöd.

Utvärderingar och rapportering av bland andra JDT, MDTF, CHF och flera FN- organisationer visar på fortsatt relevans för dessa biståndsformer, trots betydande initiala problem och förseningar. I den sudanesiska kontexten är multilaterala instrument relevanta mekanismer, både av effektivitetsskäl samt på grund av kapacitetsbristen hos landets institutioner. Samtidigt utgör de en möjlig plattform för en stärkt svensk styrroll och dialog.

Lejonparten av det långsiktiga utvecklingsbiståndet under perioden 2005 – 2007 kanaliserades till MDTF-finansierade program inom följande områden, identifierade i den s.k. JAM-rapporten<sup>1</sup>; (1) Kapacitetsbyggande och institutionell utveckling; (2) Samhällsstyrning och rättsväsende; (3) Ekonomisk policy; (4) Produktiva sektorer; (5) Sociala tjänster; (6) Infrastruktur; (7) Uppehälle och sociala skyddsnet; (8) Information och statistik; (9) De tre områdena.

De mer långsiktiga resultaten av återuppbyggnadsstödet via MDTF, d.v.s. hur fondens insatser har bidragit till att visa på fredens förtjänster och hur de har påverkat fattiga människor tillgång till service samt främjat reformer och institutionell utveckling, är ännu svåra att mäta. Bland de konkreta resultat på

---

<sup>1</sup> ”Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication” upprättades av en *Joint Assessment Mission* där Sudans regering, SPLM, VB och UNDP ingick.

nationell nivå som redan kan påvisas märks valutareformens genomförande 2007, förberedelser inför folkräkningen 2008 (bl a utbildning av personal och material för pilotverksamheter och kartläggning) samt rehabilitering, konstruktion och minröjning av 446 km vägar mellan norra och södra Sudan.

Över 70 olika mikroprojekt inom utbildning, hälsa, vatten har genomförts av lokala enskilda organisationer i östra Sudan och de tre omstridda områdena, inkluderande utbildning i demokratiska arbetsmetoder och projekthantering och kvinnors deltagande. I norra Sudan har även domstolar iståndsatts och 60 domare har vidareutbildats. Bland resultaten i södra Sudan kan nämnas rehabilitering av infrastruktur i Juba, bl.a. ministeriebyggnader, vägar samt sjukhuset, minröjning av vägar och utbildning av hälso- och utbildningspersonal. Vaccin och mediciner har levererats till 840 lokala hälsomyndigheter i södra Sudan och de tre omstridda områdena. 2500 lärare har påbörjat grundutbildning, en miljon textböcker och 40 000 försändelser med skolutrustning har levererats till 2600 skolor, liksom återuppbyggnad av 80 skolor har påbörjats.

Sverige bidrog med 280 miljoner kronor till MDTF under åren 2005-2007. MDTF i Sudan är de enda återuppbyggnadsfonderna hittills där respektive regering bidrar med egen finansiering (2/3 Sudan, 1/3 givare). Detta har inneburit en mer hållbar ansats, starkt ökad nationell allokering till fattigdomsbekämpning, ökad transparens samt stärkande av korruptionsbekämpande system. Men det har samtidigt påverkat tidsaspekten. Förseningarna under den första fasen har varit omfattande. Det har dock skett en avsevärd förbättring från första och andra året och MDTF anses nu ha etablerat ett momentum. Rutiner och arbetssätt är kända och uppskattas av parterna och strukturer finns på plats för att genomföra program i enlighet med planerna.

MDTF:s centrala roll har medfört att mekanismen har blivit det samordningsforum som samlar samtliga aktörer. Omfattande kapacitetsuppbyggnad har gjorts inom projekthantering, budgetplanering, upphandlingskapacitet, etc. Detta har tagit längre tid än beräknat, men gett positiva resultat hos de sudanesiska parterna. Det är emellertid tydligt att det har varit en realistisk ambition att stödja kapacitetsuppbyggnad samtidigt som omfattande snabba utvecklingsresultat skulle påvisas under den första fasen 2005 - 2007, när den inhemska kapaciteten varit obefintlig, framförallt i södra Sudan, men också i delar av norr. MDTF:s program med mer långsiktiga fokus bör kompletteras med riktade återuppbyggnadsinsatser samt, där särskilda humanitära behov finns, av humanitära insatser.

Ingen av de olika styrnivåerna för MDTF har egentligen fungerat helt i enlighet med den ursprungliga konstruktionen. En slutsats har varit att givarna bör stärka sin roll. Detta gäller särskilt den övergripande diskussionen kring prioriteringar för MDTF. Involverandet av civilsamhället i fondens program liksom att integrera gender-, miljö- och konfliktspekter måste fortsatt vara centrala frågor i denna diskussion.

Mellan oktober 2005 och december 2006 samarbetade Sverige och UNIFEM med de sudanesiska kvinnorörelserna inom ramen för programmet "Protecting and Promoting Women's Human Rights and Leadership in Sudan". Sida stödde

programmet med 10 miljoner kronor. Viktiga framsteg har gjorts för att uppnå programmets målsättningar. Programmet har bland annat bidragit till att kvinnor sedan våren 2006 på olika sätt deltar i fredsprocessen för Darfur. Vidare främjade UNIFEM att de kvinnliga ledamöterna i det nationella parlamentet började samarbeta över partigränserna och startade Sudanese Women's Parliamentary Caucus, liksom Southern Sudan Women's Parliamentary Forum i södra Sudan. I arbetet mot könsbaserat våld i landet har UNIFEM främjat skapandet av ett nationellt nätverk samt bidragit till att södra Sudans regering antog en policy om kvinnors skydd och tillgång till rättvisa. UNIFEM har också bidragit till att polisutbildningen i södra Sudan numera innehåller utbildning om kvinnors mänskliga rättigheter och att speciella mottagningsenheter för kvinnor och barn inrättas på polisstationerna där.

UNIFEM:s strategi är att bygga kapacitet hos de sudanesiska organisationerna och på så sätt göra dem till viktiga aktörer i kampen för fred och jämställdhet. UNIFEM samverkar med andra FN-organ, framförallt UNDP och UNFPA, och andra internationella aktörer. Programmets genomförande kännetecknades av förseningar och visst brist på fokus och avsaknad av en tydlig genomförandestrategi. Även de sudanesiska organisationernas brist på kapacitet måste framhävas. Sammanfattningsvis kan man dock säga att ett viktigt och lovande grundarbete har gjorts. Allianser och partnerskap har skapats, vilka utgör en god plattform för framtida arbete inom området.

Sverige har sedan minst trettio år tillbaka bidragit med humanitärt stöd till nödlidande på grund av konflikterna i Sudan. Sveriges totala humanitära bistånd har under perioden 2005 – 2007 uppgått till minst 857 miljoner kronor. Det ökade med 13 % år 2006 och med ytterligare 6 % år 2007 för att möta de stegrade behov som uppstått, dels i Darfur där ett allt större antal människor tvingats fly från sina hem och blivit beroende av humanitärt bistånd för sin överlevnad, dels i södra Sudan där ett stort antal återvändare skulle integreras i ett av tjugo års krig ödelagt samhälle utan möjligheter att tillgodose de mest basala behoven.

En betydande del av det humanitära biståndet har gällt insatser inom hälsa, vatten och sanitet vilket har bidragit till att risken för spridning av smittsamma och/eller vattenburna sjukdomar reducerats. Särskild hänsyn har tagits till barns och kvinnors speciella behov avseende utbildning, skydd, traumabehandling och sexuell och reproduktiv hälsa. Insatser inom matsäkerhet/nutrition har bidragit till att antalet fall av gravt undernärda har minskat. I Darfur konstaterades dock ökande grad av undernäring i slutet av perioden 2005-2007 vilket orsakades av att det tilltagande våldet medfört att tillträdet till sårbara grupper i hög grad begränsades.

Statens Räddningsverk har genom sina insatser inom logistik och transport möjliggjort för FN-organisationerna att i högre utsträckning nå ut till sårbara grupper. Sida har under 2006 och 2007 valt att kanalisera 50 % eller mer till den gemensamma humanitära fonden. Sida har under 2006 och 2007 valt att kanalisera 50 % eller mer till den gemensamma humanitära fonden. Medel ur fonden allokteras av FN:s humanitära koordinator, med stöd av en rådgivande

grupp och olika samordningsfora, till de mest prioriterade behoven, vilket har medverkat till att samordningen mellan de humanitära aktörerna förbättrats.

### **3. Andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen**

De flesta europeiska länderna och EU-kommissionen finns representerade i Sudan. Norge har omfattande närvaro, såväl i Khartoum som i Juba, därtill också USA och Kanada/CIDA, Schweiz liksom Japan/JICA. Därutöver finns också ett stort antal sk icke traditionella givarländer på plats, av vilka kan nämnas Kina, Indien, Malaysia, Egypten, Turkiet och Sydafrika. Samtliga länder har omfattande handelsengagemang med Sudan men är också involverade i olika utvecklingsprojekt. Som exempel kan nämnas samarbetet mellan Sydafrikas polis och dess motpart i södra Sudan samt Egypten som har diverse utbildnings- och forskningssamarbete, men även ger ekonomiskt stöd till MDTF.

De flesta länders bistånd har sitt ursprung i och fokus på att stödja CPA:s genomförande, och visa på fredens förtjänster genom återuppbyggnadsinsatser samt humanitärt stöd. MDTF och CHF utgör huvudkanalerna för detta arbete, tillsammans med aktiviteter genom UNDP. Vissa givare (till exempel DFID, NL, DK) har olika bilaterala engagemang (främst genom FN) inom demokratisk samhällsstyrning kopplat till CPA. Ett fåtal länder har vidare olika engagemang inom säkerhetssektorn. De flesta länder ger någon form av stöd till det civila samhället i Sudan.

En stor del av givargruppen bidrar till MDTF (Danmark, EU-kommissionen, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Sverige), vars styrkommittéer utgör det främsta forumet för övergripande samordning med de sudanesiska parterna. CHF utgör ett liknande forum vad gäller det humanitära biståndet, där givare, FN och NGO:s deltar i en särskild rådgivande grupp till fonden. Därutöver håller EU-kommissionen i Khartoum månatliga möten med medlemsländernas biståndsansvariga, i syfte att utbyta information om pågående aktiviteter och planering.

Givarbilden är komplex, men samtidigt också ganska enad främst vad gäller de sk traditionella givarna. En anledning är att traditionella samarbetsfora med regeringen (särskilt i norr) är begränsade, och givarna är i nuvarande läge förhållandevis eniga i valet av kanaler och samarbetspartner. I princip samtliga länder har i olika grad relativt svag kapacitet att på egen hand hantera program i ett land av Sudans storlek, varför samarbete välkomnas av samtliga aktörer. I södra Sudan finns sk Budget Sector Working Groups där Södra Sudans regering deltar, vilket kan ses som en positiv början på samordning på sektornivå.

Ansatsen mellan de traditionella och likasinnade givarna präglas till stor del av en ansvars- och arbetsfördelning. Inte minst den nationella regeringen i Khartoum visar ett ökat intresse för Parisdeklarationens principer och är angelägen om att Sudan ska hållas involverat. Givarsamfundet står inför en utmaning att försöka etablera ett sätt för hur man i denna typ av situationer arbetar med Parisdeklarationen. OECD/DAC:s principer för "Fragile States" utgör en

självklar utgångspunkt, men är inte alltid i praktiken ett tillräckligt styrdokument.

EU-kommissionen förbereder för närvarande en strategi för perioden 2008-2013. Kommissionen föreslår fortsatt fokus på följande områden: landsbygdsutveckling, utbildning samt stöd till CPA/Demokratisk utveckling.

USA, som är den enskilt största bilaterala givaren, bidrar med endast humanitärt stöd i norr, men med omfattande program i söder för landsbygdsutveckling, privatsektorutveckling och inom de sociala sektorerna.

#### **4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet**

Det svenska diplomatiska och politiska engagemanget söker i samverkan med andra delar av det internationella samfundet bidra till att det övergripande fredsavtalet CPA blir väl genomfört och att konflikterna och den politiska och humanitära krisen i Darfur snarast kan övervinnas. Sverige har en aktiv bilateral dialog med Sudan, såväl på hög politisk nivå som genom ambassaden i Khartoum liksom genom Sveriges särskilda sändebud för fredsavtalet mellan norra och södra Sudan respektive för Afrikas Horn. Samtidigt verkar Sverige genom såväl EU som FN. Sveriges utrikesminister deltar i den internationella kontaktgruppen för Sudan.

Sverige betonar vikten av en helhetssyn på Sudan där genomförandet av CPA och de övriga fredsavtalen och respekten för interimskonstitutionen utgör fundamenten för en nödvändig demokratiseringsprocess. En integrerad del av den samlade svenska synen är att understryka vikten av att respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna upprätthålls och stärks i hela landet. Sverige driver med särskild kraft att kvinnors och barns rättigheter måste respekteras och skyddas fullt ut. Tonvikt läggs också vid nödvändigheten av humanitärt skydd och tillträde för de humanitära organisationerna i konfliktområden, särskilt vad gäller Darfur.

De svenska bidragen till de fredsfrämjande insatserna i Sudan, som sker inom ramen för ett nära samarbete inom EU med FN och AU, kompletterar och stärker de svenska biståndspolitiska, humanitära och diplomatiska ansträngningarna. Sverige kommer att fortsätta att ge stöd till och delta med militärer och poliser i FN:s mission (UNMIS). Sverige erbjöd sig tillsammans med Norge att från starten 2007 bidra med trupp till FN:s och AU:s gemensamma mission (UNAMID) i Darfur i västra Sudan. Sudans regering accepterade inte detta erbjudande. Sverige bidrar med andra insatser till stöd för missionen.

Ett antal svenska enskilda organisationer och folkrörelser är aktiva i Sudan inom det humanitära biståndet, som även innefattar volontärer och praktikanter.

Det finns ett inte oväsentligt intresse för Sudan bland svenska företag. Samtidigt som Sudan fortsatt är ett av världens fattigaste länder med en hög grad av korruption finns, särskilt i norra Sudan, en snabbt växande marknad främst till följd av intäkterna från oljesektorn. Svenska företag är och har varit aktiva inom sektorer som oljeutvinning, telekommunikationer, transport och försäljning av produkter inom verkstadsindustrin. Med en positiv politisk utveckling och

fortsatt tillväxt vore det naturligt med ett ökat svenskt näringslivsintresse. Internationella investeringar i Sudan, baserade på grundläggande principer om ansvarstagande företag såsom FN:s Global Compact, OECD:s riktlinjer för multinationella företag och OECD:s verktyg för riskhantering, är, liksom ökande regional och internationell handel, av central betydelse för en hållbar utveckling i landet och förbättrade levnadsvillkor för befolkningen.

Svenskt näringsliv har här en viktig roll att spela i samverkan med utvecklings-samarbetet och kan aktivt bidra till en sådan utveckling bl.a. genom handel och investeringar som främjar ekonomisk tillväxt och sysselsättning, teknik- och kunskapsutveckling.

På den regionala nivån finns svenska intressen bland annat med avseende på vattenresursförvaltning. Sverige har sedan lång tid genom Viktoriasjö-samarbetet engagerat sig i Nile Basin-initiativet där Sudan och olika intressegrupper inom landet spelar viktiga roller.

#### 4.1. Sveriges komparativa fördelar

Sverige har en rad komparativa fördelar för att bidra till utveckling i Sudan.

- Sverige har god erfarenhet och kompetens vad gäller att verka för mänskliga rättigheter, inte minst vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. I fråga om kvinnors rättigheter och ett brett jämställdhetsarbete är Sverige ett av få länder som arbetar aktivt i Sudan.
- Sverige har bred erfarenhet och en god resursbas för konkreta ansträngningar för freds- och demokratiprocesser, exempelvis i fråga om samarbete med olika aktörer såsom valkommissioner, media, politiska partier, rättsväsende, samt inte minst oberoende demokratiska organisationer från det civila samhället. Vidare har Sverige god kompetens för att bidra till offentlig förvaltning genom kombinationen av informations- och kommunikationsteknologi å ena sidan, samt värdebärande demokratiska grundsatsar som offentlighetsprincipen, transparens och öppenhet å andra sidan.
- Sverige har en lång historia av stöd till utvecklingen av hälsosystem för att främja SRHR-perspektivet samt av stöd till arbetet mot hiv/aids.
- Sverige besitter internationellt renommerad kunskap inom integrerad vattenresursförvaltning, exempelvis genom Viktoriasjö-initiativet, och relevant positiv erfarenhet från annat bilateralt samarbete i regionen.

#### 5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

- I Sudan är väpnade konflikter, fattigdom och bristen på demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna sammanvävda i komplexa orsakssamband. Politisk och ekonomisk marginalisering av landsdelar, fattigas vanmakt, kvinnors ojämlika och utsatta ställning, samt ohållbart nyttjande av naturresurser och miljön är bland de viktigaste elementen i dessa samband.
- Fredsavtalet CPA från 2005 utgör det hittills mest strukturerade och ambitiösa försöket att på fredliga och demokratiska vägar hantera och börja komma tillrätta med dessa grundläggande problem. Övriga fredsprocesser relaterar i betydande grad till CPA.

- Det svenska stödet har varit relevant och bidragit till att uppnå målsättningarna i Riktlinjer för svensk hållning gentemot Sudan 2004 – 2007. Särskilt stöd har givits till främjandet av kvinnors rättigheter. Det långsiktiga återuppbyggnadsbiståndet har kanaliserats via multilaterala fonder och organisationer. Fonderna har, inledningsvis, lidit av svåra förseningar och kapacitetsbrist hos alla parter, internationella såväl som sudanesiska. Den institutionella svagheten i Sudan, framförallt i landets södra delar, är påtaglig. De multilaterala programmen och andra samordnade insatser har emellertid lagt en god grund för det framtida arbetet. Det finns anledning att eftersträva en kombination av instrument som kompletterar varandra, inte minst i övergången från humanitärt till långsiktigt bistånd.
- Det humanitära biståndet har varit betydande och kommer att förbli så. Den gemensamma humanitära fonden har möjliggjort att behov har kunnat mötas snabbt och flexibelt. Fonden har också spelat en viktig roll i att stärka samordningen mellan humanitära aktörer.
- Givarsamordningen i Sudan är komplex, men ofta väl fungerande bland de likasinnade givarna. Olika MDTF-fora bidrar till detta. Samordningsarbetet bör fortsatt vidareutvecklas. Sverige ska också verka för att EU ska kunna spela en mer framträdande roll.
- Sveriges relativt breda kontakter med Sudan, som involverar många aktörer, utgör en god grund för att kunna bidra till samordnade insatser för en fredlig och demokratisk utveckling i landet i enlighet med politiken för global utveckling.



---

REGERINGSKANSLIET

---

## **Utrikesdepartementet**

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2008

Artikelnummer: UD 08.020