

Bedömningsunderlag för ny samarbetsstrategi med Sudan 2012 - 2016

Bedömningsunderlag för ny samarbetsstrategi med Sudan 2012 - 2016

Innehållsförteckning

0. Sammanfattning	3
1. Fattigdomssituationen	4
2. Interna och externa faktorer som inverkar på landets utveckling	6
3. Samarbetslandets åtaganden och åtgärde	9
3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter	9
3.2 Den nationella utvecklingsplanen	10
3.3 Den ekonomiska politiken	11
3.4 De offentliga finansiella systemen	12
3.5 Korruption.....	13
4. Resultat från tidigare samarbete	14
4.1 Samarbetsområde fredsbyggande och demokratisering	14
4.1.1 Stöd till demobilisering, avvärjning och återintegrering.....	16
4.1.2 Stöd till de allmänna valen 2010	17
4.1.3 Stöd till kvinnors rättigheter via UNIFEM.....	18
4.2 Samarbetsområdet Påtagliga effekter av freden på det sociala området	19
4.2.1 Multi-Donor Trust Fund -Southern Sudan och Multi-Donor Trust Fund—National.....	20
4.2.2 UNFPA	21
4.2.3 Basic Services Fund Interim Arrangement (BSFIA)	22
5. Övriga givares roll inklusive EU och multilaterala organisationer	24
6. Sveriges komparativa fördelar	26
7. Svenska aktörers erfarenhet och kunskap	26
8. Biståndseffektivitet	28

8.1	Genomförandet av internationella åtaganden vad gäller biståndseffektivitet	28
8.2	Dialog	28
8.3	Arbetsdelning och komplementaritet	29
9.	Risker	29
10.	Överväganden och slutsatser	31

0. Sammanfattning

Kartan över fattigdomens utbredning i Sudan visar ett mönster som i stor utsträckning sammanfaller med den geografiska spridningen av religiös och etnisk tillhörighet. Dessa överlappande klyftor speglar en lång historia av konflikt och såväl politisk som socio-ekonomisk marginalisering. Södra Sudan är ett av världens fattigaste områden men också delar av norra Sudan har hög fattigdom. I båda länderna utgör bristen på demokrati och respekt för mänskliga rättigheter samt omfattande korruption centrala utvecklingshinder.

Utvecklingssamarbetet har uppnått många viktiga resultat som bidragit till uppfyllelse av målen i samarbetsstrategin och att freden kunnat upprätthållas. Den främsta utmaningen för måluppfyllelse har varit bristande politisk prioritering av att genomföra fredsavtalets demokratiska reformer, men även bristande genomförandekapacitet bland både sudanesiska institutioner såväl som bland multilaterala aktörer.

Med hänvisning till vikten av att fokusera svenska resurser för att uppnå resultat i biståndet och inte öka antalet samarbetsländer föreslår Sida att Sverige i första hand inleder ett långsiktigt utvecklingssamarbete med Södra Sudan som ett fortsatt svenskt engagemang för att stödja en fredlig utveckling av ett av världens mest fattiga och konfliktdrabbade områden. Ur konfliktkänslighets-perspektiv bedöms ett svenskt fokus på södra Sudan inte få stora konsekvenser då det övriga internationella samfundet har för avsikt att fortsätta med bilateralt stöd till norra Sudan. Det humanitära stödet till norra Sudan, särskilt till Darfur, förväntas fortsätta. Vidare bör redan pågående insatser slutföras på ett ansvarsfullt sätt. Ska biståndet i norr ha en högre ambitionsnivå och omfattning, bör detta formuleras i en särskild samarbetsstrategi för norra Sudan.

De tre sektorerna som Sverige nu är involverat i; Konflikt, fred och säkerhet; Demokrati, Mänskliga rättigheter och Jämställdhet, samt Hälsa, är fortsatt relevanta. Sida föreslår emellertid att en bedömning görs av om någon annan sektor bör inkluderas istället för någon av de nuvarande tre. I första hand bör jordbrukssektorn övervägas. Det slutliga sektorvalet bör kunna göras i mitten av 2011 när Sida har biståndspersonal på plats och givarbilden klarnat inför den planerade givarkonferensen i juni – juli 2011. Svenskt utvecklingssamarbete bör vidare inkludera ett fortsatt fokus på mänskliga rättigheterna och jämställdhet mellan män och kvinnor samt anti-korruptionsåtgärder.

Rörande samarbetsformer bör stödet också fortsättningsvis främst kanaliseras via givargemensamma och multilaterala fonder samt internationella enskilda organisationer. Möjligheter till innovativa samarbetsformer bör undersökas, inklusive samarbeten med andra afrikanska aktörer, institutionellt samarbete och annan samverkan med relevanta regionala och svenska aktörer.

En hög grad av risktagande är befogat i Sudan, vilket motiveras av betydelsen att ge stöd till byggande av ett demokratiskt södra Sudan för en fredlig utveckling av ett av världens mest konfliktdrabbade och fattiga områden, samt för regional stabilitet.

1. Fattigdomssituationen

Efter decennier av väpnad konflikt, samt politisk och socio-ekonomisk marginalisering lever stora delar av Sudans befolkning i fattigdom i alla dess dimensioner. Med en areal på över 2,5 miljoner kvadratkilometer är Sudan Afrikas till ytan största land och innehåller såväl stora ökenområden som regnskogar och en av de största våtmarkerna i världen¹. Sudan utgör även en kulturell mosaik med en befolkning som talar mer än 130 olika språk. Sudanesisk arabiska är det största språket, framför allt i norr där majoriteten är muslimer. I Södra Sudan, där de flesta är kristna eller tillhör afrikanska religioner, är Dinka det största enskilda språket, men den s.k. Juba-arabiskan används också utbrett. Inom landet råder det stora klyftor i levnadsstandard mellan olika regioner, liksom även mellan sociala grupper. De senaste årens ekonomiska tillväxt - sedan oljeexporten startade i slutet av 1990-talet - har i förstärkt det historiska mönstret av en obalanserad fördelning av landets resurser.

Det är svårt att uttala sig med säkerhet om fattigdomens omfattning i Sudan på grund av bristen på tillförlitlig statistik. Uppskattningar som Världsbanken och UNDP gjorde runt fredsavtalets undertecknande år 2005 hävdade att ca 60-75 procent av befolkningen i norr och 90 procent i syd levde under fattigdomsgränsen på mindre än 1 USD per dag. Dessa uppskattningar kan nu mot slutet av fredsavtalets period revideras något på basis av mer grundliga undersökningar², och de senaste årens utveckling har även inneburit vissa sociala framsteg, fr.a. gällande utbildning.

De uppgifter som finns pekar emellertid entydigt på en svår fattigdom med stora regionala variationer. Den mest marginaliserade och konfliktdrabbade delen av landet är Södra Sudan och för att uppnå millennieutvecklingsmålen 2015 måste området göra större framsteg på kortare tid än någon annan region i världen. En jämförelse mellan aktuell statistik från nord och syd befäster bilden av den ojämna utvecklingen:

	Norra Sudan	Södra Sudan
Andel barn som påbörjar grundskoleutbildning	71 %	48 %
Läskunnighet in åldern 15-24 år	78 %	37 %
Spädbarnsdödlighet	71/100 000	131/100 000
Dödligheten bland barn under 5 år	102	135

I norra Sudan finns en stor variation vad gäller levnadsstandarden. Vissa delstater uppvisar siffror som är lika låga som i syd vad gäller t.ex. barnadödlighet, livsmedelstrygghet, tillgång på rent vatten och utbildning. Som exempel kan nämnas att 2006 dog i Western Darfur mellan 91–110 barn utav 1 000 levande födda; i South Kordofan genomgick vid samma tidpunkt endast mellan 5–10 procent av barnen grundskolan.

En nyligen genomförd fattigdomsundersökning i Södra Sudan, i vilken en gräns för fattigdom bestämdes till ca 30 USD per person och månad³, visade att 51 procent av befolkningen, motsvarande 4,2 miljoner människor, var fattiga, samt att det fanns en betydande skillnad mellan olika delstater i syd. Nära hälften av alla som bor på landsbygden⁴ är fattiga enligt undersökningen, liksom var fjärde innevånare i städerna. Den genomsnittliga konsumtionen i Södra Sudan motsvarade ca 42 USD per månad, 37 på landsbygden och 71 i städerna.

År 2009 hade andelen barn som påbörjar grundskolan ökat till 48 procent, vilket är ett av de största sociala framstegen sedan fredsavtalet. Läs- och skrivkunnigheten i åldern 15 till 24 år har ökat markant och är nu ca 37 procent. Ytterst få avslutar grundskoleutbildningen, endast 2 procent enligt en uppskattning från 2006. Det finns även stora frågetecken kring kvalitén i undervisningen, t.ex. har bara 17 procent av alla avlönade lärare relevant utbildning och 37 procent av lärarkåren är frivilliga. Hälssituationen i Södra Sudan är bland den sämsta i världen. 25 till 30 procent har tillgång till basal hälsa och sjukvård. 2009 fanns det 10 barnmorskor i Södra Sudan. 2006 beräknades endast 17,5 procent av alla barn ha tillräckligt vaccinationsskydd. Enligt undersökningar 2008 uppges ca 50 procent av befolkningen ha tillgång till rent vatten och motsvarande siffra gällande god sanitet är endast 24 procent.

Fattigdomen drabbar kvinnor och flickor hårdast. De bär en oproportionerligt stor andel av bördan att hantera dess effekter men de har sämre tillgång till ekonomiska tillgångar, insatsvaror, krediter mm. Det är mer sannolikt att en flicka i syd dör i barnsäng än att hon genomgår en fullständig grundskoleutbildning.

Som en följd av de långa konflikterna och folkomflyttningarna är könsrollerna under förändring och kvinnan har alltmer tagit på sig rollen som familjeförsörjaren i Sudan. Dessa förändringar - i kombination med fattigdom samt rådande kulturella attityder och föreställningar - är en av orsakerna till den stora utbredning av könsrelaterat våld, vilket är en av de mest förekommande kränkningarna av de mänskliga rättigheterna. Kvinnlig könsstympning är mycket utbredd och siffror från UNICEF visar att 90 procent av kvinnorna i norra Sudan är könsstympade. Enligt en nyligen genomförd studie har nästan hälften av alla kvinnor i syd blivit utsatta för könsrelaterat våld. Mer positivt var att tre av fyra sade sig vara emot könsrelaterat våld, samt att 60 procent ansåg att kultur och traditioner inte var ett acceptabelt skäl för våldet. Över hälften av de tillfrågade ansåg att ökat medvetandegörande om dessa frågor i lokalsamhällena var angeläget.

Mödradödlighet	2 054 (per 100 000 levande födda)
Spädbarnsdödligheten	135 (per 1000 levande födda)
Andelen kvinnor som använder preventivmedel	3,5 %
Andelen kvinnor som är analfabeter	ca 85 %
Andelen flickor i grundskola	27 % 2009 (14 % 2006)
Äktenskap före 15 års ålder för kvinnor	16,7 %
Äktenskap före 18 års ålder för kvinnor	40,7 %
Andelen kvinnor som utsatts för GBV	44 %

Fattigdomen tar sig uttryck i flera olika umbäranden, inklusive brist på resurser och kapital, såsom mark, vatten, boskap, bränsle och livsmedel, låg konsumtion på grund av låga hushållsinkomster, dålig hälsa, samt stor sårbarhet för externa chocker och klimatförändringar. Befolkningen i stora

delar av Sudan har efter kriget och fortsatta lokala konflikter små marginaler och lokalsamhällenas kapacitet att hantera externa chocker har försvagats. I vissa delstater av Södra Sudan var 2006 andelen undernärda barn upp emot 40 procent, med den risk för allvarliga konsekvenser för intellektuell och fysisk utveckling som det medför. Trots förbättrad livsmedelsförsörjning under 2010 jämfört med föregående år har nästan var tionde innevånare en mycket osäker livsmedelsförsörjning och drygt var fjärde en måttligt osäker livsmedelsförsörjning i syd, enligt FAO/WFP.

Regeringen har inte uppfyllt sina åtaganden vad gäller rätten till hälsa, annan social service och säkerhet såsom förväntades sig vid fredsavtalets undertecknande 2005. Trots den långt gångna decentraliseringen i syd, som syftade till att möjliggöra en reell lokaldemokrati och inflytande, så får fortfarande traditionella ledare och institutioner ofta bära ansvaret för att försöka upprätthålla lag och ordning samt medla i lokala konflikter.

Sudan har sannolikt fortfarande det största antalet fördrivna personer i världen med nära fem miljoner internflyktingar och flyktingar i läger. Av dessa fem miljoner, bor nästan två miljoner i Darfur och ytterligare två miljoner i området runt Khartoum. Den främsta orsaken till flyktingströmmarna i Sudan är de konflikterna som har drabbat landets befolkning sedan självständigheten. Internflyktingarnas bosättningar och läger är ofta trånga och ohygieniska; mat och vatten är bristvaror och osäkerhet är hög.

2. Interna och externa faktorer som inverkar på landets utveckling

Sudan har en lång historia av **strukturell politisk och socio-ekonomisk marginalisering, konflikt och fattigdom**, faktorer som har förstärkt varandra ömsesidigt.

Sudan saknar inte resurser och har sedan ett decennium tillbaka hög ekonomisk tillväxt, men denna har befast historiska jämlikheter. Sedan oljeexporten började på allvar 1999 har Sudans BNP vuxit med över 500 procent, från 10 miljarder USD till 53 miljarder 2008. Under samma tid har per capita inkomsten ökat från 348 USD till 1 393 USD (i konstant dollarkurs från 2000). Detta är i skarp kontrast till innan oljeexporten påbörjades, då per capita inkomsten stod i den närmaste still i fyra decennier. Den ekonomiska utvecklingen har lett till vissa förbättringar; vägnätet byggdes ut från 3 358 km 2000 till 6 211 km 2008. Antalet barn som börjat grundskolan ökade från 3,3 miljoner till 5,3 mellan 2000 och 2008. Den socio-ekonomiska utvecklingen har inte kommit hela landet till del. 2006 var den högsta siffran för andelen barn som påbörjar grundskolan i en delstat 91 procent, i delstaten med den lägsta siffran började endast 4 procent av barnen skolan. Runt Khartoum finns 8 broar över Nilen, men längs hela den övriga 1 500 km långa flodsträckan finns bara ytterligare 8 broar, varav enbart en i Södra Sudan. Förutom Khartoum med omnejd är infrastrukturen (vägar, järnvägar, el och vatten) antingen underutvecklad eller obefintlig. Södra Sudan har mindre än 100 km belagda vägar och i vissa delstater är uppemot 90 procent av vägarna ofarbara under regnperioderna. Den ekonomiska utvecklingen är ohållbar pga en alltför ensidig tillit till oljeinkomsterna, försummandet av andra näringar, samt en alltför dominerande roll för den offentliga sektorn i ekonomiskt produktiva områden. Jordbruket är eftersatt, dess andel av ekonomin har minskat och mat importerats, vilket resulterat i ökad fattigdom på landsbygden. Ekonomierna i båda delarna av Sudan måste diversifieras med betoning på jordbruk särskilt i södra Sudan och tillväxten måste tillfalla en större del av befolkningarna. Som hinder för ekonomisk

tillväxt i syd identifierar regeringens tillväxtstrategi, transportkostnaderna, skattetrycket, osäkerhet och oförutsägbarhet, samt brist på finansiering och kapital.

Delar av landet fortfarande plågas av **väpnade konflikter** vilket innebär umbäranden och nöd för befolkningen. I den konflikthärjade västra regionen Darfur har striderna mellan regeringen och de tre största rebellrörelserna eskalerat, vilket lett till nya flyktingströmmar. Säkerhetsläget för humanitära hjälparbetare har kraftigt försämrats i takt med att antalet kidnappningar ökat och det allmänna säkerhetsläget försämrats. Det humanitära tillträdet är beskuret. Denna försämring sker mot bakgrund av en redan mycket ansträngd humanitär situation i Darfur, där en fjärdedel av befolkning bor i internflyktingläger. Samtidigt som fredsprocessen fortsätter i Doha pågår försök att i ökad utsträckning engagera civilsamhället i fredsansatserna, framförallt genom den s.k. Darfur-Darfur dialogen⁵. Fredsavtalet mellan Sudan People's Liberation Movement, (SPLM) och National Congress Party, NCP, innebär inte att väpnade lokala konflikter upphörde i Södra Sudan. Utbrott av våldsamheter ökade i antal 2008 och under 2009 krävde de fler antal människoliv än i konflikten i Darfur samma år; mer än 2 500 dog och 350 000 fördrevs. Många av konflikternas orsaker beror sannolikt på en kombination av den stora tillgången på handeldvapen, knapphet på naturresurser (betesmark, boskap och vatten), politiska spänningar mellan olika grupper och upplevda historiska oförrätter, samt avsaknad av institutioner som kunnat upprätthålla lag och ordning.

De viktigaste **miljömässiga utmaningarna**⁶ i Sudan är markförstöring, skogsskövling, vattenbrist och förorening, samt naturkatastrofer och klimatförändringar samt också förlust av biologisk mångfald och föroreningar av mark. De viktigaste effekterna är bland annat minskad produktivitet inom jordbruket och stora samhällsekonomiska kostnader i form av ökad sjuklighet och dödlighet från vattenföroreningar. De olika miljöproblemen är relaterade och förstärker varandra ömsesidigt, med negativa effekter i form av ökad fattigdom, ökat antal konflikter, minskad livsmedels säkerhet, samt på lång sikt minskad ekonomisk tillväxt. Klimatförändringar hotar den långsiktiga försörjningen för den fattiga majoriteten jordbrukare, med särskilt negativa följder för kvinnor.

Kvinnor och flickor har en underordnad ställning i det sudanesiska samhället i ekonomiskt, juridiskt och politiskt avseende. Detta yttrar sig i att deras levnadsstandardindikatorer är sämre än mäns. Kvinnor i Sudan har rösträtt och deltog i större utsträckning än tidigare i valet 2010. En fjärdedel av platserna i det nationella parlamentet är reserverade för kvinnor. Knappt 26 procent valdes in i parlamentet 2010. Vad gäller kvinnors rättsliga status, så råder i syd en konflikt mellan de mänskliga rättigheterna och lokala sedvanerätter som har formell status bl.a. i syds regionala grundlag. Flickor gifts ofta bort genom arrangerade äktenskap.

Maktförhållandena i Sudan är synnerligen skeva till förmån för ekonomiska och politiska eliter, huvudsakligen i Khartoum och Juba. Den fattiga majoriteten i Sudan lever i relativ vanmakt, med få möjligheter att påverka sina förhållanden. Statsapparaten och rättsväsendet är i vissa avseenden avlägsna, liksom tillgång till social service, men i andra alltför närvarande, såsom övervakning och förtryck utav polis, säkerhetsapparat och väpnade miliser. Lokalsamhällen får ofta hantera bristen på meningsfullt inflytande och tillgång till resurser, ibland med lokala våldsamma konflikter som följd. Brist på formell utbildning och höga nivåer av arbetslöshet bland den unga majoriteten⁷ medför risk för social oro. Maktrelationerna i samhället påverkas i hög grad av oljeinkomsternas fördelning. Frågan är emellertid känslig och informationen ytterst knapphändig⁸, men den bör analyseras ytterligare.

Civilsamhället i Sudan är relativt svagt efter den långa perioden av konflikt och förtryck, men bedöms vara den främsta agenten för demokratisering och fredsbyggande. I norr finns en rik historia av ett oberoende föreningsliv, men det förbjöds och förtrycktes under perioden 1989 - 2005. Det omfattande arbetet med väljarutbildning samt övervakning av de allmänna valen 2010 och folkomröstningen 2011 som bedrevs av civilsamhällesnätverk innebar en höjning av civilsamhällets kapacitet och profil. Med undantag för kyrkorna är civilsamhället i syd en relativt ny företeelse och är fortfarande en svag aktör. Även om det råder en något mer liberal atmosfär i syd har civilsamhället många länkar till SPLM. Likaså kvinnorörelsen har en lång historia i Sudan, med ett stort antal organisationer aktiva över hela landet. Det finns ett stort antal internationella NGO:er i Sudan, som står för en stor del av social service. I norr är NGO:ers utrymme starkt kringskuret av myndigheterna, inte minst i Darfur. Trots att civilsamhället i Sudan inte kan sägas ha en stark och oberoende ställning spelar enskilda organisationer och kvinnoaktivister en allt viktigare roll som förändringsagenter för fred och demokrati.

En av de mest hämmande faktorerna för utvecklingen i Sudan är **kapacitetsbristen** inom såväl statsförvaltning som andra delar av samhället men med stora regionala skillnader. Trots stora framsteg sedan freden 2005 lider de offentliga institutionerna i Södra Sudan fortfarande av svår kapacitetsbrist. Hälften av alla positioner inom ministerier har inte fyllts. Bara 50 procent av de anställda inom statsförvaltningen har genomgått grundläggande skolgång och endast 5 procent har högskoleexamen. Undersökningar visar att många inom administrationen saknar relevant arbetslivserfarenhet och har ofta svårigheter med engelska, det officiella språket i Södra Sudan.

Vissa specifika faktorer måste hanteras skyndsamt⁹:

- Återvändande till syd från norr. Drygt 180 000 syd-sudaneser har återvänt från norr mellan november 2010 och januari 2011, vilket sätter press på redan utsatta lokalsamhällen och inkluderar bland annat känsliga och komplicerade frågor gällande markrätter. Ytterligare 10 000-tals i och runt Khartoum förväntas bege sig söderut.
- Väpnade konflikter längs nord-syd gränsen, inte minst i Abyei, samt i syd. Även om folkomröstningen gick fredligt till och resultatet godkändes av NCP minskat risken för ett nytt inbördeskrig, återstår risken för eskalerande lokala konflikter. Flera sammandrabbningar mellan väpnade fraktionerna i söder efter folkomröstningen visar risken för våldsamma konflikter.
- Utvecklingen i Södra Kordofan och Blue Nile¹⁰. Dessa två delstater tillsammans med Abyei utgör de s.k. ”tre (protokoll) områdena”, vilka är områden i norr som stödde SPLM och har en särskild status i fredsavtalet som sinerades 2005 - Comprehensive Peace Agreement (CPA). Där pågår "folkliga samråd" avsedda att låta folken forma sin framtid, men till skillnad från Abyei, kommer inte folkomröstningar att hållas som skulle kunna tillåta dem att ansluta till ett självständigt syd.
- Byggandet av en nationell identitet i syd, då många fruktar ökad splittring och konflikter efter självständigheten i avsaknad av den gemensamma fienden i norr. Det politiska ledarskapet måste arbeta för att sammanföra olika grupper, inklusive oppositionen, i en inkluderande politisk kultur, bekämpa politisering av etnicitet samt hantera upplevda historiska oförrätter och främja försoning bl.a. genom utvecklandet av en demokratisk och inkluderande konstitution.
- Kampen mot den utbredda korrruptionen, inte bara för att garantera god användning av offentliga medel för utvecklingsändamål och etablera en rättsstat, utan även för att undvika

att förlora bredare folkligt stöd.

I **regionen** har Sudans grannländer historiskt sett spelat en betydelsefull roll. De var under inbördeskriget involverade på olika sidor i olika skeden. Under kenyanskt ordförandeskap kunde den regionala organisationen Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) stå värd för den fredsprocess som resulterade i fredsavtalet. Därtill har Afrikanska Unionen (AU) och Arabförbundet varit nyckelaktörer, även kring konflikten i Darfur, där AU tillsammans med FN har placerat en s.k. ”hybrid” mission med en fredsbevarande styrka på mer än 20 000 militärer och poliser och drygt 1 000 civila. Inför och efter folkomröstningen kring självständighet i syd råder en stor samsyn i regionen, AU, samt Arabförbundet om att respektera dess utgång även om den skulle resultera i en delning av landet. Södra Sudan har inlett förhandlingar om medlemskap i den Östafrikanska Gemenskapen (EAC)¹¹, en region med vilken man har nära historiska band. Ett dylikt medlemskap, liksom i det för närvarande problemfyllda regionala samarbetet kring Nilen¹², får stor betydelse för grannrelationerna, inklusive med Egypten.

Olika **internationella aktörer** utanför regionen har likaså varit viktiga för Sudans utveckling. Efter kalla krigets slut har mycket av omvärldens intresse kretsats kring humanitära kriser, oljeutvinningen, samt USA:s ”krig mot terror”¹³. Ett tryck på regeringen och SPLM från och med 2002 från ett relativt enat internationellt samfund ledde till CPA. Det internationella trycket har även varit av vikt under avtalets genomförandefas. En komplikation i samarbetet med det internationella samfundet är att den internationella brottmålsdomstolen i Haag utfärdade en arresteringsorder för Sudans president Bashir som misstänks för folkmord i Darfur. Även om de flesta bedömare nu är optimistiska kommer sannolikt ett stort ansvar falla på det internationella samfundet att även fortsättningsvis stödja en fredlig utveckling i båda de nya statsbildningarna.

3. Samarbetslandets åtaganden och åtgärder

3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter

Respekten för de mänskliga rättigheterna¹⁴ i Sudan är bristfällig. Lagstiftningen liksom tillämpningen av densamma medför kränkningar av rättigheter. Till stor del hänger detta ihop med att landet sedan självständigheten 1956 har präglats av inbördeskrig. Såväl befolkning som myndighetsutövare saknar en grundläggande förståelse för vad mänskliga rättigheter innebär. Situationen i norra Sudan skiljer sig i stor utsträckning från den i Södra Sudan, såväl vad gäller lagstiftning som tillämpning. Islamisk lag (sharia) tillämpas i norra Sudan. I och med fredsavtalet har regeringen officiellt undantagit de tio staterna i Södra Sudan från sharia. Också icke-muslimer i huvudstaden Khartoum omfattas av undantaget, något som sällan respekteras.

Rapporter om godtyckliga frihetsberövanden, förstörelse av egendom, påtvingade försvinnanden och våld mot kvinnor är vanligt förekommande i hela Sudan. Även utomrättsliga avrättningar och tortyr förekommer. Enligt strafflagen kan dödsstraff utdömas för ett flertal brott. Domstolarna i Sudan står ofta under starkt inflytande av den exekutiva makten. Utmaningarna i Södra Sudan är särskilt stora, framför allt på grund av avsaknaden av administrativ kapacitet. Det råder i Södra Sudan oklarhet om huruvida nationell lagstiftning eller den utbredda sedvanerätten ska tillämpas. Flera lagsystem tillämpas parallellt och förutsägbarheten för den enskilde är mycket liten. Åtals- och

straffrihet råder enligt lag för säkerhetstjänsten, militären och polisen för handlingar som utförs på order och i tjänsten. Företrädare för militära grupper och rebellgrupper anklagas ofta för brott mot de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt men få har ställts inför rätta.

Nationella president- och parlamentsval genomfördes i april 2010. Många oppositionspartier bojkottade valen och mellan fem och sex miljoner registrerade sudaneser valde att inte rösta. Såväl i norr som i söder är de största partierna (NCP respektive SPLM) helt dominerande. Utrymmet för oppositionspartier att verka är begränsat. Under överinseende av internationella observatörer och internationell media förbättrades den politiska friheten och pressfriheten enligt samstämmiga bedömningar både före och under valen. Förbättringen var dock tillfällig i norr och situationen där är enligt rapporter från människorättsorganisationer nu sämre än före valen.

Regeringen har gjort mycket lite för att komma tillrätta med barnarbete och förekomsten av barnsoldater. En ny barnlag trädde i kraft i december 2009 för att inkludera FN:s barnkonvention i sudanesisk rätt. Enligt nationell lag är det nu förbjudet att döma en minderårig till döden. Brister i tillämpningen är emellertid vanligt och dödsdomar mot minderåriga förekommer fortfarande.

Det saknas uppgifter om antalet personer med funktionshinder men det utdragna inbördeskriget har gjort ett stort antal människor fysiskt eller psykiskt funktionshindrade.

Homosexuellas (lesbiska och bi- och transsexuella, HBT) rättigheter kränks. Presidenten i Södra Sudan har hävdade att det inte finns några homosexuella i Sudan, samt att det är ett icke-afrikanskt fenomen. I de fall där människor anklagas för att vara HBT, utgör rättsväsendet inget stöd.

Laglöshet och våldsbrott är vanligt förekommande för Sudans omkring fyra miljoner internflyktingar. Internflyktingar och flyktingar befinner sig ofta i en utsatt humanitär situation, med brist på tillgång till vatten, hälsovård och utbildning.

3.2 Den nationella utvecklingsplanen

Den nationella regeringen i Khartoum har sedan länge arbetat med ledning av femårsplaner. Dessa har varit förhållandevis konkreta planer men utan tydliga, politiska strategier. De senaste två årens budgetar presenterades såsom särskilt utvecklingsinriktade, men hade en tämligen konventionell betoning på bl. a infrastruktur och föga av välfärdsinriktning, omfördelning av resurser och investering i social utveckling.

Den nuvarande femårsplanen löper ut 2011 och avsikten är, såvitt känt, att fastställa en ny femårsplan i juni 2011. Världsbanken i Khartoum har nyligen underrättats om att en interimistisk fattigdomsstrategi (I-PRSP) har utarbetats, men innehållet är för närvarande inte offentliggjort. Dess relevans och användbarhet kan ifrågasättas eftersom den tycks vara ett dokument som producerats inom en snäv krets och därmed saknar vad som är en grundläggande beståndsdel för en trovärdig fattigdomsstrategi, nämligen förankring i samhället.

Två initiativ från regeringen under senare delen av 2010 som skulle kunna leda till ett mer socialt utvecklingsinriktat samhälle är strategin för utveckling av Darfur och konferensen i Kuwait för att mobilisera resurser för utveckling av östra Sudan, som även den utgör en eftersatt region.

Genomförbarheten av Darfurstrategin är givetvis avhängig framgången av fredsprocessen. Det internationella samfundet väntar också på en mer konsekvent politik mot den utbredda åtals- och straffrihet som råder för de allvarliga brott som begåtts, samt för skydd av civilbefolkningen, för att ge stöd till strategin. Kuwaitkonferensen kan möjligen ses som en finansiell framgång men en påtaglig svaghet är att det saknas en långsiktig plan och en vision för att ge stadga åt den mångfald av enskilda projekt för östra Sudan som hittills presenterats.

Södra Sudan beräknas sedan freden 2005 ha erhållit mer än 12 miljarder USD som deras del av oljeintäkterna och givare har under samma tid bidragit med ca 2 miljarder USD för utvecklingssamarbete. Den senare siffran exkluderar kostnaderna för UN Mission in Sudan (UNMIS) på ca ytterligare en miljard USD per år. Räknat som andel av budgeten var 2009-2010 Södra Sudans investeringar i hälsa och utbildning bland de lägsta bland jämförbara fattiga länder. Jordbruket hade också en låg och fallande budgetandel. Istället har regeringen prioriterat att utveckla säkerhetssektorn och armén, Sudan People's Liberation Army, SPLA. Runt 30 procent utav budgetarna 2008-2010 gick till detta område, men 2011 ökade andelen till 39 procent. I genomsnitt har nästan hälften av statsbudgeten använts för lönekostnader.

Södra Sudan förbereder sig för närvarande för en inledande s.k. transitionsperiod för de första tre åren som självständigt land, med en ny grundlag och en utvecklingsplan. En interimistisk grundlag tas nu fram i en öppen, men tidspressad process som involverar alla politiska partier och en del civilsamhällesgrupper, men den förankras inte på delstatsnivå. Den nya grundlagen förväntas antas i samband med självständighetsförklaringen. Under transitionsperioden ska en ny grundlag tas fram i en konsultativ process, som bl.a. innehålla i vilken omfattning makt och resurser ska decentraliseras och om landet ska ha parlamentariskt- eller presidentsystem. Parallellt utvecklar regeringen för närvarande även en 3-årig utvecklingsplan, "GoSS¹⁵ Development Plan", som ska motsvara en "Interim Poverty Reduction Strategy Paper" (IPRSP) som ska lanseras vid en internationell givarkonferens i mitten av 2011. Det är regeringens första strategiska plan och ska täcka transitionsperioden. Under den perioden ska en ny 5-årig utvecklingsplan tas fram, som ska motsvara en komplett fattigdomsstrategi (PRS).

Den 3-åriga utvecklingsplanen ämnar uttrycka regeringens tydliga vision och prioriteringar vad gäller säkerhet, ekonomisk och social utveckling. Den kommer att inkorporera både stats- och fredsbyggande perspektiv och mål, samt fokusera på såväl regeringens kärnfunktioner som leverans av grundläggande social service. Planen ska även etablera en fast struktur för budgetförvaltning samt vara ett styrdokument för internationella samarbetspartners. Planen är uppbyggd på fyra "pelare"; (i) Ekonomisk Utveckling; (ii) "Governance"; (iii) Social och Humanitär Utveckling; (iv) Konfliktförebyggande och säkerhet; samt övergripande teman, där bl. a. jämställdhet ingår.

3.3 Den ekonomiska politiken

Efter en framgångsrik stabilisering av ekonomin under mitten av 1990-talet har Sudans makroekonomiska styrning karaktäriserats av låg och stabil inflation, stabil växelkurs, hållbar handelsbalans samt viss moderering av konjunkturcykler. Trots stora utmaningar förutses Sudans ekonomi behålla en relativt stark tillväxt. Oljeinkomsterna har givetvis stor betydelse men jordbrukssektorn står för en tredjedel av BNP och tjänstesektorn väntas expandera.

Den ekonomiska utvecklingen och politiken i norra Sudan kommer under det närmaste året sannolikt att bestämmas av främst tre faktorer. För det första den inhemska pris- och valutautvecklingen. Den påverkar vanliga medborgare och därmed regeringens popularitet och kan yttra sig i en relativt hög inflation, fortsatta svårigheter med utländsk valuta och sannolikt även ett fortsatt stort budgetunderskott, vilket man försöker hantera genom att ta bort subsidier på mat och bränsle.

För det andra beroendet av oljeexporten och osäkerheten kring intäkternas fördelning, dvs. hur stor andel av oljeinkomsterna som kommer att hamna i norr. Nästan 70 procent av den nationella regeringens budget finansieras av oljeintäkter, och oljeexporten påverkar i hög grad tillgången på utländsk valuta. På längre sikt krävs en satsning på jordbrukssektorn, men här är signalerna från regeringen otydliga. Khartoumregeringen tycks prioritera infrastruktur och fortsatt utvinning av naturtillgångar.

En tredje faktor, Sudans skuldbörda, som uppskattad till USD 38 miljarder är den högsta i världen bland utvecklingsländer. Khartoumregeringen har begärt skuldavskrivningar (HIPC). Världsbanken och långgivarna i väst menar dock att regeringen först måste föra en politik som är mer tydligt inriktad på fattigdomsbekämpning.

De vägledande principerna för regeringen i syd för att upprätthålla en makroekonomisk stabilitet i framtiden är att minska beroendet av oljeinkomster och diversifiera ekonomin; etablera en mekanism för att stabilisera oljeintäkterna och kompensera för fluktuationer på det internationella priset på olja; prioritera en jämn tillväxt utifrån en relevant definition av bruttonationalprodukten; samt säkra en adekvat reserv av utländsk valuta.

Runt 99 procent av regeringen i syds inkomster härrör från oljeinkomster. Det råder bred konsensus kring att inkomstbasen måste breddas och regeringen har identifierat tullintäkter som den mest omedelbara kompletterande källan, som dock är begränsad. Nyckeln till ekonomisk tillväxt, ökade statsinkomster och minskad fattigdom ligger i utvecklingen av jordbruket, både odling och boskap. I första hand är denna nödvändig för att förbättra livsmedelstryggheten, öka hushållsinkomsterna och minska behovet av importerad mat. På längre sikt är ambitionen att utveckla export av avsalugrödor.

3.4 De offentliga finansiella systemen

Världsbanken har en begränsad egen erfarenhet av Sudans offentliga finansiella system då de inte använder systemen. 2010 publicerade Världsbanken en granskning av kvaliteten på det offentliga finansiella systemet i norra Sudan. Den årliga budgetprocessen får ett gott betyg och anses vara en av de mest välordnade i Afrika, även om parlamentet får kort tid för att granska budgetförslaget. Däremot finns ännu ingen flerårig budgetplanering. Budgetens trovärdighet får ett mellanbetyg, delvis på grund av att intäkternas förutsägbarhet varit relativt god. Budgetens omfattning och öppenhet får ett lågt omdöme även om viktiga åtgärder tagits för att förbättra systemen. 2008 års budget var den första att presenteras för parlamentet, men budgetinformationen är otillräcklig inom förvaltningen och i förhållande till parlamentet. Allmänheten har inte tillgång till grundläggande budgetinformation. Budgetens förutsägbarhet och kontrollen över statsutgifterna är överlag mycket bristfälliga. Upphandlingssystemet uppfyller inte de grundläggande kraven för ett godtagbart system, då lagstiftningen brister på många sätt och det finns ingen nationell standard. Systemet för

redovisning och rapportering anses vara mycket svagt, men den externa granskningen och revisionen anses vara av god kvalitet.

Vägledande för statsbyggnad i syd inklusive av de offentliga finansiella systemen är regeringens plan för kapacitetsutveckling av dess kärnfunktioner, ”GoSS Priority Core Governance Functions - An Action Plan for Rapidly Building Capacity”. Den fokuserar på följande områden: “Executive Leadership”; “Security Sector”; “Rule of Law and Law Enforcement”; “Public Administration”; och “Management of Natural Resources”; samt ”Fiduciary Management”. I det senare ingår att system för redovisning, finansiell kontroll och tillsyn etableras på både central- och delstatsnivå, liksom ett system för insamling och remittering av skatt, tull- och andra intäkter på central och delstatsnivå. Andra huvudfunktioner är regeringens tillsyn av ekonomin och makroekonomiska frågor på central nivå, inklusive tillgångar och skulder.

Södra Sudan har sedan freden 2005 utvecklat ett integrerade system för planering och budgetförberedelse. Processen har gått stegvis fram, från att utforma och anta en heltäckande budget med tillhörande utgiftstak, till att budgetgenomförandet numera i ökande grad respekterar de beslutade budgetramarna. Budgetdisciplin är emellertid fortfarande en utmaning, med beslut om utgifter som ibland tas utanför budgetprocessen och överskridna budgetramar. Ett starkt ledarskap från finansministeriet och en allt bredare förankring av viktiga budgetprinciper har bidragit till en positiv utveckling. Ett lagförslag som väntar behandling i syds parlament, ”Public Financial Management Bill and Accountability Bill”, kommer bli av särskilt intresse för reformarbetet. Under våren kommer Världsbanken att göra en utvärdering av Södra Sudans offentliga finansiella system, och dess resultat kommer att utgöra grunden för bedömningar av förutsättningar för svenskt stöd till offentlig förvaltning i Södra Sudan.

3.5 Korruption

Korruptionen i Sudan är omfattande och enligt alla bedömare djupt rotad i samhället. Den tar sig uttryck i stor- och småskalig korruption, förskingring av offentliga medel, och ett system av politiska tillsättningar och beskyddande. Korruptionen inom polis- och säkerhetsstyrkorna hotar den interna säkerheten, bidrar till övergrepp på civila och politiska rättigheter. Bristen på insyn i oljesektorn riskerar också att bidra till politisk instabilitet mellan norr och söder. Enligt Transparency Internationals korruptionsindex är Sudan bland de mest korrupta staterna och ligger på plats 172 av 178 länder. Den instabila situationen i stora delar av landet bidrar till svårigheterna att effektivt driva principer om öppenhet, oväld och rättvisa.

Sudan har inte lyckats bekämpa korruptionen bland annat på grund av svagt institutionellt ramverk, bristande resurser och kapacitet och brist på politisk prioritering. Institutioner som arbetar mot korruption saknar självständighet och är föremål för systematisk politisk påverkan vilket underminerar möjligheten att effektivt utreda och lagföra korruptionsfall. Regeringens kontroll av det civila samhället och media bidrar också till svårigheterna att kontrollera korruptionen. Pågående reformer för förbättrad offentlig finansiell styrning, som inbegriper delvis ny lagstiftning, kan bidra till en effektivare korruptionsbekämpning.

I Södra Sudan finns sedan 2009 en antikorrptionskommission och nyligen utsågs en Riksrevisor¹⁶ med mandat att undersöka och påtala korruptionsbrott. Ett självständigt Södra Sudan har en viktig

möjlighet att i samband med utarbetandet av en ny konstitution stärka kampen mot korruptionen. En högre politisk prioritering av frågan, samt friare media och ett starkt civilsamhälle som granskar regeringen och makthavare kommer att bli avgörande för den kampen. Härvidlag kan det internationella samfundet spela en viktig roll i att stödja en sådan utveckling, beakta korruptionsrisker i allt stöd och i dialog påverka olika delar av det sudanesiska samhället.

4. Resultat från tidigare samarbete

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Sudan 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 CPA från 2005 och andra fredsavtal.”

Samarbetets programfokus är inriktat på:

- Fredsbyggande och demokratisering
- Påtagliga fredsvinster inom den sociala sektorn

Det internationella samfundets stöd har bidragit till att freden hållit, även om inte fredsavtalet genomförts till fullo, och Sverige har under strategiperioden varit bland de sju största bilaterala givarna. Av resultatgenomgången framgår att många viktiga resultat har uppnåtts som bidrar till uppfyllelse av målen i samarbetsstrategin. Den främsta utmaningen för måluppfyllelse har varit en bristande politisk prioritering av att fullt ut genomföra fredsavtalets demokratiska reformer, men även bristande genomförandekapacitet bland både sudanesiska institutioner såväl som många multilaterala aktörer har varit försvårande faktorer. I enlighet med Sveriges mål för utvecklingssamarbetet – att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor – så visar resultatbedömningen att det svenska biståndet kommer Sudans fattiga och utsatta befolkning till del.

Sidas totala utbetalningar 2008 – 2010 (endast utvecklingsbiståndet omfattas av samarbetsstrategin):

Utbetalt i SEK per år	<i>Fredsbyggande och demokratisering</i>	<i>Påtagliga effekter av freden inom den sociala sektorn</i>	<i>Totalt utvecklingsbistånd</i>	Humanitärt stöd	TOTALT
2008	24 500 000	111 645 162	136 145 162	274 896 354	411 041 516
2009	148 281 287	9 754 222	158 035 509	228 913 305	386 948 814
2010	140 184 219	77 949 071	218 133 290	195 466 542	413 599 832
Totalt	312 965 506	199 348 455	512 313 961	699 276 201	1 211 590 162

4.1 Samarbetsområde fredsbyggande och demokratisering

Enligt strategin är målen för samarbetsområdet:

1. ökad demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande som stärker respekten för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, i hela Sudan inklusive Darfur;
2. 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;
3. ökad kapacitet, effektivitet och transparens i Södra Sudans regering och myndigheter.

Därtill bör man notera att strategin starkt betonar stöd till genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor i konflikt och till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Majoriteten av de program som Sverige har stött inom detta samarbetsområde under 2010 är nationella och har kanaliserats via FN.

Vad gäller målområde 1 skulle mer påtagliga resultat ha uppnåtts om det funnits ett större politiskt ansvarstagande för de demokratiska reformer som är en central del av CPA. Trots en något liberalare politisk atmosfär i Södra Sudan har t.ex. justitieministeriet varit ovilligt att leda reformarbetet där. Kampen mot korruption har inte prioriterats av vare sig regeringen i norr eller söder. Regeringarna har inte heller tillräckligt beivrat de grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna som säkerhetsstyrkorna gjort sig skyldiga till. Sidans bedömning är att trots de många utmaningarna så har viktiga resultat uppnåtts i linje med sektormålet – till vilket också Sverige bidragit. Framgångarna inom ramen för valstödet (se nedan) har bäring även på detta målområde då stärkta valinstitutioner (främst den statliga valmyndigheten NEC) kan borgen för ökad demokratisk kontroll och där representanter från det civila samhället stärkta genom valutbildning utkräver ansvar.

Vad gäller målområde 2 så konstaterade bl.a. EU:s valövervakningsmission att president- och parlamentsvalen i april 2010 inte höll internationell standard för demokratiska val. I slutanalysen av valen 2010 bör man emellertid ta fasta på det stora folkliga deltagandet som stöddes av bl.a. Sverige. Valen bör ses som en början till en demokratisk process som följdes av folkomröstning om självständighet i januari 2011.

Enligt den utvärdering som FN har gjort av stödet till valen 2010 framgår att stödet bidrog till att göra valen trovärdiga och detta i en mycket svår miljö som visar på geografiska och infrastrukturella utmaningar, kulturella skillnader, brister i säkerhet för människor, hög grad av analfabetism och där nyetablerade statliga institutioner hade enorma utmaningar i att genomföra valen. Valen är en milstolpe i genomförandet av fredsavtalet. Stödet har också bidragit till att stärka valaktörer bortom den nationella valkommissionen, såsom det civila samhället och media.

En påtaglig framgång var kvinnligt politiskt deltagande där Sverige genom sitt stöd till både UNIFEM och UNDP:s valfond spelat en central roll. Rapporter visar att drygt 50 procent av alla som röstregistrerade sig i syd var kvinnor och även i öst ska kvinnor ha varit i majoritet. Analysen av dessa framgångar måste ta som utgångspunkt de mycket svåra förutsättningar som rådde inför valen. Civilsamhällets, kvinnorörelsernas och medias kapacitetsutveckling under hela valprocessen bedöms ha en långsiktig effekt på det fattiga folkflertalets politiska deltagande, inte minst vad gäller kvinnor. Sverige har här haft en framträdande roll som den enskilt största finansiären av insatser för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325.

Vad gäller den folkomröstning om självständighet för Södra Sudan som genomfördes i början av januari 2011, så är det för tidigt att uttala sig om effekterna av stödet. Av de valövervakningsrapporter som publicerats framgår dock att valdeltagandet var stort.

Vad gäller målområde 3 så kan konstateras att framsteg uppnåtts. När fredsavtalet slöts 2005 var de formella institutionerna liksom sociala tjänster i offentlig regi, närmast obefintliga och kompetensbasen för statsförvaltningen var svårt märkt av den decennielånga konflikten. Nu har fysiska och organisatoriska regeringsstrukturer etablerats på central- och delstatsnivå. Planerings- och budgetsystem har etablerats som decentraliserar en ökande andel medel till delstaterna. Det finns en växande grupp utbildade tjänstemän inom förvaltningen. Kapacitetsutvecklingen av förvaltningen försvårades länge av att regeringen i syd inte hade en policy och långsiktig handlingsplan inom området, samt av ett splittrat och kortsiktigt givarstöd. Dessa faktorer har ändrats genom regeringens ovan nämnda handlingsplan för stärkande av dess kärnfunktioner, samt genom den centrala roll som Capacity Building Trust Fund (CBTF) spelat.

De tre största insatserna inom samarbetsområdet har varit följande¹⁷:

4.1.1 Stöd till demobilisering, avväpning och återintegrering (DDR)

Övergripande statistik för insatsen

Insatsens totala kostnad (tkr)	Sidas andel av kostnaden	Tidsperiod	Samarbetsform	Samarbetspartner
45 000	10.5 %	2009-01-01 – 2011-12-31	Specifik programorganisation	UNDP
15 000	3.5 %	2009-01-01 – 2012-06-30	Specifik programorganisation	UNICEF

Sida har två avtal inom ramen för insatsen, med UNDP och UNICEF. Insatsen syftar till att stödja återintegreringen av ex-kombattanter och bidra till att stärka barns rättigheter med särskilt fokus på barn som rekryteras av militär och väpnade grupper.

Resultatexempel från återintegreringsinsatsen:

- Drygt 18 000 personer, varav 2 300 kvinnor och 2 000 funktionshindrade f.d. stridande har demobiliserats.
- Cirka 200 barn har identifierats, registrerats och demobiliserats, drygt 3 900 utsatta barn har fått tillgång till psykosocialt stöd, yrkes- och lärlingsutbildning, demobilisering och återanpassningsstöd.
- Programmet, som på olika sätt arbetar med psykosocial rådgivning och stödjer skolor, har hjälpt drygt 150 000 barn.

Genomförandet av återintegreringskomponenten som UNDP ansvarar för har inte gått enligt plan och de ursprungliga målen har fått reduceras. Ett av skälen till bristande resultat är att parterna inte prioriterar denna fråga tillräckligt och att ansvariga sudanesiska institutioner, ofta nyetablerade, inte haft resurser och förutsättningar att effektivt föra processerna framåt. FN:s hantering av programmet visar på brister. En oberoende utvärdering av DDR-programmet i november 2010 visade allvarliga problem med FN:s genomförande, men där bestämt agerande från givargruppen fick till resultat att ett åtgärdsprogram togs fram som nu genomförs.

Bedömning av resultat avseende måluppfyllelse och kostnadseffektivitet

Måluppfyllelse	Kostnadseffektivitet
Mindre tillfredsställande	Mindre tillfredsställande UNDP
Tillfredsställande	Tillfredsställande UNICEF

Sidas bedömning är att trots stora utmaningar och bristande resultatuppfyllelse så finns nu bättre förutsättningar för att insatsen ska kunna utvecklas i en mer positiv riktning. Men detta kräver att DDR-processen ges politisk prioritet.

4.1.2 Stöd till de allmänna valen 2010

Övergripande statistik för insatsen

Insatsens totala kostnad (tkr)	Sidas andel av kostnaden	Tidsperiod	Samarbetsform	Samarbetspartner
50 000	8%	200906 – 201212	Specifik programorganisation	UNDP

Insatsens huvudsakliga mål är att stödja demokratiseringsprocessen i Sudan, stödja de allmänna valen 2010 som kan erkännas som fria och rättvisa av nationella och internationella observatörer, samt främja väljarnas och andra civilsamhällesaktörers deltagande. Mycket av det stöd som utgick till de allmänna valen 2010 samt den givarsamordning som skedde inför, under och efter valen har bidragit till att underlätta genomförandet av folkomröstningen. Ett påtagligt resultat av dessa lärdomar är etablerandet av den tillfälliga organisationen UNIRED (United Nations Integrated Referendum and Electoral Department) som förbättrade samarbetet mellan UNDP och UNMIS.

Resultatexempel från valstödet:

- Omfattande väljarutbildning har genomförts i alla 25 delstater av drygt 100 organisationer och knappt tre miljoner olika utbildningsmaterial har framställts och distribuerats, kompletterat med utbildning via radio och TV.
- Carter Center har tillsammans med partnerorganisationer i både norr och söder utbildade nästan 4 700 representanter från det sudanesiska civila samhället i hur man observerar val. Dessa valobservatörer deltog senare i både registreringsprocessen inför valen och under själva valdagarna i alla 25 delstater.

Bedömning av resultat avseende måluppfyllelse och kostnadseffektivitet

Måluppfyllelse	Kostnadseffektivitet
Tillfredsställande	Tillfredsställande

Sidas bedömning är att insatsens genomförande har varit tillfredsställande. Då valen i april 2010 bojkottades av oppositionen i norr kan det konstateras att sektorns andra målområde inte har uppfyllts.

4.1.3 Stöd till kvinnors rättigheter via UNIFEM

Övergripande statistik för insatsen

Insatsens totala kostnad (tkr)	Sidas andel av kostnaden	Tidsperiod	Samarbetsform	Samarbetspartner
45 000	38%	20090101 - 20120630	Programstöd	UNIFEM/UN Woman

Insatsens huvudsakliga mål är att nationella åtaganden gällande jämställdhet och kvinnors rättigheter har genomförts.

Resultatexempel från UNIFEM

- Särskilda mottagningar för kvinnor och barn har inrättats på polisstationer i samtliga delstater i Södra Sudan. Seniora poliser, riksdagsledamöter, fängelsechefer och traditionella domare har utbildats om könsrelaterat våld och kvinnors rättigheter. Vidare har civilsamhällesorganisationer kunnat utbilda lokalsamhällen, traditionella ledare och lokalpolitiker samt erbjudit rättshjälp (bl.a. genom s.k. "barfotajurister") liksom psykosocial rådgivning.
- I Darfur har utbildning genomförts i internflyktingläger om kvinnors rättigheter utifrån islamisk lag och Koranen, vilket bl.a. har resulterat i att kvinnocenter för skydd och vidareutbildning har etablerats i två av lägren. Ett nätverk av civilsamhällesorganisationer i Khartoum har utarbetat en agenda för juridiska reformer mot könsrelaterat våld och har erbjudit rättshjälp till kvinnor utsatta för könsrelaterat våld.

Sidas bedömer att insatsmålet generellt sett fortfarande är relativt avlägset, då det förutsätter fredliga lösningar på de väpnade konflikterna i landet, samt en större politisk prioritering av frågan av den nationella regeringen i Khartoum. Ett viktigt effektmål är emellertid att det enligt Södra Sudans grundlag ska finnas minst en fjärdedel kvinnor i beslutfattande positioner. Efter de allmänna valen 2010 ökade andelen kvinnor i Södra Sudans lagstiftande församling från 19 till 32 procent och i de 10 delstatsparlamenten från sammanlagt 22 till 28 procent.

Bedömning av resultat avseende måluppfyllelse och kostnadseffektivitet

Måluppfyllelse	Kostnadseffektivitet
Tillfredsställande	Tillfredsställande

Sida bedömer att UNIFEM:s samarbete med sudanesiska kvinnorörelser har gjort många viktiga framsteg som bidrar till strategimålen, samt att samarbetet i stort är effektivt och huvudsakligen går enligt plan.

4.2 Samarbetsområdet påtagliga effekter av freden på det sociala området

Målen för detta fokusområde 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.

Därtill bör man notera att strategin fäster stor vikt vid förbättrad hälsa och sjukvård: ”Fokus för svenska insatser ska inriktas mot en **väl fungerande hälso service** av god kvalitet för hela befolkningen samt hälsofrämjande och förebyggande program.” Resultatbedömningen kommer därför att fokusera på utvecklingen av ett hälsosystem, samt främjandet av sexuell reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR).

Hälsosystemet i Sudan kollapsade under kriget och NGOs stod för det mesta av hälsa och sjukvård. I och med CPA har hälsoministeriet ett formellt ansvar för hälsosystemet. I praktiken fungerar systemet undermåligt och NGOs har fortfarande en central roll. I södra Sudan står NGOs t.ex. för 86 % av hälsa och sjukvårdsförsörjningen och betalar tre fjärdedelar av vårdpersonalens löner. GoSS arbetar med en hälsostrategi (2011-2015) som kommer att bli central i utvecklingen av ett fungerande hälsosystem och det dokument kring vilket Sida och andra givares stöd kommer att byggas. Utarbetandet av policyn bedöms av Sida ha bidragit till sektormålet om vidareutvecklat samarbete mellan olika aktörer inom sektorn i södra Sudan.

CPA anger att marginaliserade folkgrupper i krigsdrabbade delar av landet ska ägnas särskilda utvecklingsansträngningar för att motverka historiska orättvisor och göra landets framtida enighet ett tilltalande alternativ i folkomröstningen i syd. Instrumentet för att kanalisera det internationella samfundets stöd var Multi Donor Trust Fund, nationellt och i Södra Sudan (MDTF-N och MDTF-

SS). Brist på ledarskap hos regeringen och Världsbankens svaga administration ledde dock till en urholkning av fonderna som huvudkanal för biståndet, vilket bidragit till att också stödet till grundläggande hälsa och sjukvård i Sudan varit mindre effektivt än förväntat. Inom MDTF-SS har t.ex. inte alla utbetalningar kunnat göras. Sida bedömer dock att viktiga steg tagits mot utvecklingen av en fungerande hälso-och sjukvård, framförallt genom att MDTF-SS och hälsoministeriet påbörjat utvecklingen av ett s.k. Basic Package of Health Services (BPHS). Ministeriet har också mobiliserat personal till en särskild enhet med ansvar att bygga upp systemet. Under det senaste året har Världsbankens MDTF-sekretariat stärkt sin personalkapacitet, vilket har lett till att hälsa nu är det område under MDTF där näst mest utbetalningar görs.

En av de fonder som kommit till i syfte att bidra till att fylla behoven inom hälsosektorn i södra Sudan är den DFID-initierade Basic Services Interim Arrangement (BSFIA). Fonden har istället för MDTF kommit att bli det viktigaste biståndsinstrumentet för att leverera hälsoservice i södra Sudan. Sida bedömer att BSFIA, i linje med strategin, avsevärt bidragit till förbättrad hälsa och sjukvård i södra Sudan.

De tre största insatserna inom samarbetsområdet har varit följande:

4.2.1 Multi-Donor Trust Fund -Southern Sudan (MDTF-SS) och Multi-Donor Trust Fund - National (MDTF-N)

Övergripande statistik för insatsen

Insatsens totala kostnad (tkr)	Sidas andel av kostnaden	Tidsperiod	Samarbetsform	Samarbetspartner
380 000	14%	200511-201206	Specifik programorganisation	World Bank

Det övergripande målet för fonderna är att stödja genomförandet av fredsavtalet.

Resultatexempel från MDTF-SS:

- Sjukhusutrustning har levererats till 1300 sjukhus och kliniker. En miljon preparerade sängnät mot malariaspridning och 10 miljoner vattenbehandlingspiller har delats ut, liksom 250 000 mediciner, samt tillbehör mot malaria och lika många mot diarré.
- 372 nya brunnar har grävts och 243 gamla rehabiliterats vilket har ökat tillgång på rent och säkert vatten för mer ca 250 000 människor över hela Södra Sudan.
- Mer än 1,7 miljoner skolbarn beräknas ha fått del av 6 miljoner övningsböcker, 10 000 utrustningspaket för elever och lika många för lärare, som delats till skolor i hela Södra Sudan.

Resultatexempel från MDTF-N:

- Andelen födselar i norra Sudan som övervakas av personal med hälsobakgrund har ökat med 30 % tack vare tillkomsten av 180 hälsostationer och utbildning av 1900 personer inom hälsosektorn.
- Fyra konfliktdrabbade delstater¹ i norr tilldelades utrustning och mediciner för motsvarande 230 000 USD till 57 hälsocentraler och 272 mindre hälsomottagningar. 15 nya hälsostationer har konstruerats i dessa delstater, där även 179 000 preparerade sängnät delades ut till över 100 000 hushåll för minskad spridning av malaria. Delstatsfilialerna av National Academy of Health Sciences (NAHS) har även rehabiliterats för öka utbudet på medicinsk och hälsovårdsutbildning.

Bedömning av resultat avseende måluppfyllelse och kostnadseffektivitet

Måluppfyllelse	Kostnadseffektivitet
Mindre Tillfredsställande	Mindre Tillfredsställande

Sammantaget är Sidas bedömning att MDTF-N och MDTF-SS inledningsvis inte varit effektiva och att deras bristande kapacitet nödvändiggjort etablerandet av kompletterande fonder. Kostnadseffektiviteten är sedan ett år tillbaka relativt god då fonderna börjat leverera resultat.

4.2.2 UNFPA

Övergripande statistik för insatsen

Insatsens totala kostnad (tkr)	Sidas andel av kostnaden	Tidsperiod	Samarbetsform	Samarbetspartner
30 000	80%	200812-201205	Projektstöd	UNFPA

Södra Sudan har några av världens högsta siffror för mödradödlighet. Detta kan till stor del förklaras av avsaknaden av fungerande primärhälsovård och den begränsade tillgången till mer avancerad sjukvård i samband med komplicerad graviditet och förlossning. Insatsens huvudsakliga mål är att minska mödra- och barnadödlighet i södra Sudan. Sida stödjer insatsen med 30 MSEK under åren 2008-2011, men endast cirka 2 MSEK hade använts vid utgången av 2010.

Resultatexempel från UNFPA:

- 96 "barfota-barnmorskor" har fått en 18-månadersutbildning, ytterligare 110 har påbörjat utbildningen under 2010. Omkring 30 läkare, barnmorskor och sjuksköterskor har utbildats i hiv preventiva metoder.
- Nödvändiga mediciner och utrustning för mödrahälsovård till ett värde av drygt en miljon kronor har inköpts och distribuerats till utvalda hälsocentraler.

Bedömning av resultat avseende måluppfyllelse och kostnadseffektivitet

Måluppfyllelse	Kostnadseffektivitet
----------------	----------------------

Ej Tillfredsställande	Mindre Tillfredsställande
-----------------------	---------------------------

Många av de planerade aktiviteterna har inte gått att genomföra med hänvisning till den svåra säkerhetssituationen i området och UNFPA:s svaga kapacitet i södra Sudan Sidas bedömning är att projektets effektivitet är låg. Därför pågår diskussioner mellan UNFPA, hälsoministeriet i syd, Joint Donor Team¹⁸ (JDT) och Sida om hur dessa allvarliga brister kan åtgärdas, samt om projektet bör omformuleras eller avslutas i förtid.

4.2.3 Basic Services Fund Interim Arrangement (BSFIA)

Övergripande statistik för insatsen

Insatsens totala kostnad (tkr)	Sidas andel av kostnaden	Tidsperiod	Samarbetsform	Samarbetspartner
80 000	23%	201002–201202	Specifik programorganisation	DFID

Sida har ett avtal med DFID för stöd till BSFIA. Insatsens mål är att öka tillgången på primärhälsovård, primärutbildning, vatten och sanitet i Södra Sudan. Fonden arbetar också med att stärka GoSS kapacitet att planera, följa upp och koordinera den service som idag genomförs av enskilda organisationer.

Resultatexempel från BSFIA:

- 20 hälsokliniker har konstruerats och därtill utbildades personal för och läkemedel distribuerats till 90 kliniker under 2009-2010. 1,3 miljoner konsultationer har hittills genomförts vid dessa hälsokliniker
- 14,784 pojkar and 5,351 flickor började i skolan (mål: 17,580 pojkar, 8719 flickor).
- 292,000 människor fick tillgång till rent vatten (mål: 318, 994 människor).

Bedömning av resultat avseende måluppfyllelse och kostnadseffektivitet

Måluppfyllelse	Kostnadseffektivitet
Tillfredsställande	Tillfredsställande

Målen för BSFIA är baserade på FN:s millenniumsmål, men bristen på nationella indikatorer gör att det är svårt att på ett tillförlitligt sätt mäta om målen uppnås. Trots att målen inte uppfyllts till fullo när

det gäller antal barn som börjat i skolan bedömer Sida resultaten som tillfredställande. Resultatuppfyllelsen för förbättrad vattenförsörjning bedöms som mycket god.

I uppföljningen av samarbetsstrategins fyra frågor för **dialogen**¹⁹ med Sudan och andra aktörer har den biståndsrelaterade dialogen fokuserats på ökad respekt för kvinnors rättigheter. Förutom strategins prioritering motiveras fokuseringen av att frågan inte prioriteras av de sudanesiska myndigheterna samt även av hur relativt lite det internationella samfundet har uppmärksammat frågan. Sverige har spelat en ledande roll och tillfört ett mervärde till givarkollektivets utvecklingsdialog.

Direkt bilateral dialog med regeringen i Khartoum kring utvecklingsfrågor är begränsad. Dialogen sker främst genom FN, EU eller i styrgrupperna för de olika fonderna. Beträffande de humanitära frågorna sker dialogen främst på policynivå. Dialogen med regeringen i norr politiseras märkbart redan på sektornivå vilket försvårar arbetet i de flesta sektorer, särskilt i arbetet med mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Sverige tog initiativ till samtal om mänskliga rättigheter tillsammans med övriga EU-länder, i Human Rights Forum som leds av UNMIS och Khartoumregeringens Advisory Council for Human Rights. Som resultat av dessa samtal har ett informellt forum ("International Partners Meeting") för informationsutbyte etablerats. Samtalen med regeringen i Khartoum har avbrutits, men motsvarande fora och samtal har nu etablerats i Juba.

I syd har JDT utgjort en viktig och trovärdig samarbetspartner till regeringen, vilket även återspeglas i dialogen som förs på olika nivåer inom statsapparaten. De viktigaste frågorna har rört biståndsprioriteringar och säkerhetsproblem. Ett påtagligt resultat av givarnas gemensamma ansträngningar i samtal med regeringen är "Juba Compact", som diskuteras vidare nedan.

Vad gäller de samarbetsstrategins **processmål**²⁰, så etablerades efter freden 2005 en biståndssarkitektur i Paris-agendans anda. De två MDTF-fonderna skrevs in i fredsavtalet som instrumenten för finansieringen av fredsavtalets genomförande, liksom Världsbankens roll som dess administratör. Därtill kunde OECD/DACs alldeles färskas "Fragile States Principles" omsättas i praktiken; att givarna ska överväga ett gemensamt kontor är en av principernas uttryckliga rekommendationer. Sverige har bidragit till biståndseffektivitet och givarsamordning i Sudan genom att:

- till stor del ha kanaliserat biståndet genom gemensamma fonder och FN;
- aktivt medverkat i styrgrupperna för de olika fonderna och för de program som stöds av Sida;
- haft extensiva, informella kontakter mellan givarna i olika frågor med den bärande tanken att bidra till gemensamma ståndpunkter och gemensamt agerande;
- medverkat i JDT, som är en central aktör i utvecklingsdialogen och som bidragit till biståndseffektivitet, bl. a genom minskade transaktionskostnader för regeringen i syd och givarkoordinering;
- tagit ledarskap och framträdande roller i samordningsarbetet såsom ordförandeskapet under 2010 i JDTs styrelse, Strategic Management Board, samt som en av två givarrepresentanter i styrgruppen för CBTF.

Nedanstående orsaker bidrar till att biståndssamordningen är ofullständig:

- Ytterligare fonder har etablerats för att komplettera de två MDTF-fonderna, vilket urholkat dessas tänkta roll som dominerande kanaler för biståndet. Flera givare har valt att ge bilateralt stöd utöver eller istället för att använda fonderna.
- Många givare kanaliserar biståndet genom FN-organisationer som i sin tur har en ofullständig samordning.
- Icke-traditionella givare ger bistånd till Sudan och delar inte med sig av information.
- En stor del av det humanitära stödet är i praktiken långsiktigt och borde därför samordnas bättre med övrigt utvecklingsbistånd.

Enligt samarbetsstrategin bör **trepartssamarbete** övervägas som biståndsform, inte minst gällande kapacitetsutvecklande insatser på den statliga sidan i Södra Sudan. Sydafrika framhålls speciellt i strategin, men även de östafrikanska länderna nämns. Sida har haft ett antal inledande kontakter för att sondera förutsättningarna för ett trepartssamarbete i Södra Sudan med Sydafrika.

Erfarenheter och slutsatser avseende trepartssamarbetet:

- Den sydafrikanska regeringen har utestående medel att redovisa och återbetala för ett projekt i DRK innan nya samarbeten bör inledas.
- Tidigare erfarenheter visar att förutsättningen för lyckade trepartssamarbeten är att ett genuint ägarskap finns – i Södra Sudan med en mycket svag förvaltning så tar det tid att formulera projekt med ett genuint ägarskap.
- Ett syd-sydsamarbete har etablerats med svenskt stöd inom ramen för stödet till UNFPA i vilket sydsudanesisk hälsopersonal kommer att utbildas i Uganda.
- En mekanism har satts upp inom UNDP för att sekundera experter från grannländerna. Bland annat Norge bidrar till denna fond och något akut behov av medel föreligger inte. När Sida har personal på plats i Juba kommer UNDP-fonden och andra alternativ att bedömas.
- Intresse finns från Skatteverket och Rikspolisstyrelsen att undersöka förutsättningarna för ett framtida samarbete i Södra Sudan – där ett trepartssamarbete tillsammans med Sydafrika skulle kunna vara ett alternativ.

I analysen av samarbetsstrategin som styrinstrument är det Sidans bedömning att strategin har varit relevant och tydligt identifierat övergripande områden där Sverige har kunnat spela en roll, t.ex. strategins fokus på FN resolution 1325. Vad gäller målen för de olika samarbetsområdena är några formulerade på ett sätt som har gjort dem svåra att operationalisera, samt rapportera uppfyllelse av. I flera fall fastställer strategin såväl mål som vägen för att uppnå målen, d.v.s. valet av insatser och samarbetsparter. Detta har försvårat flexibel anpassning till förändrade förutsättningar och fokusering av resurser. I skrivandet av strategier bör man välja mellan mål- och aktivitetsstyrning.

5. Övriga givares roll inklusive EU och multilaterala organisationer

Den svenska samarbetsstrategin har stor samstämmighet med likasinnade länder som t ex Norge, Storbritannien och Nederländerna. Det gör att samordningen mellan dessa givare är konstruktiv och tämligen okomplicerad vad gäller den övergripande inriktningen. Den fråga, framför andra, där Sverige profilerat sig jämfört med andra länder är stöd till genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325.

EU:s bistånd till Sudan är förhållandevis litet i volym eftersom Sudan inte ratificerat det reviderade Cotonou-avtalet och därmed inte har tillgång till European Development Fund 10 (EDF-10)²¹. EU beviljar dock stöd från instrument utanför EDF 10 med fokus på demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och rättssektorn. EU stöder också landsbygdsutveckling samt utbildning genom FN och internationella organisationer. Vad gäller Sveriges relation till EU har det begränsats till samordning samt till samarbete i dialogen om mänskliga rättigheter. Under valprocessen fanns ett nära samarbete med EU och mellan EU:s medlemsländer.

Före det svenska ordförandeskapet i EU fanns ingen systematisk information- eller koordineringsforum av biståndet bland medlemsstaterna. Under Sveriges ordförandeskap inleddes koordineringsmöten, vilka fortsatt under EU:s ledning. Norge och Kanada inbjuds att informellt delta i vissa möten.

De flesta av de traditionella DAC-givarna ger stöd till Sudan, både nationellt och till Södra Sudan. USA verkar endast genom bilaterala avtal medan övriga DAC-givare huvudsakligen kanaliserar medel genom olika fonder och FN-program samt enskilda organisationer. Italien är det enda EU-land som har ett bilateralt direktstöd genom Khartoumregeringen, vilket är inriktat på östra Sudan. Kina och andra icke-DAC givare, särskilt länder i närområdet såsom t ex Egypten och Qatar, finansierar främst infrastruktur där ofta teknisk expertis från givarlandet ingår. Södra Sudan får också stöd från andra afrikanska stater, exempelvis grannländerna Kenya och Uganda som är engagerade i kapacitetsutveckling.

De multilaterala organen FN och Världsbanken har behandlats ovan i avsnitt 4, men i den övergripande analysen bör tilläggas att Världsbankens roll begränsats av att den inte haft något reguljärt låneprogram i Sudan²², utan uteslutande varit administratör för MDTF-fonderna. Banken har inte spelat en ledande roll i dialogen med regering och andra aktörer förens under det senaste året, trots en uttalad målsättning om detta på basis av fondernas initialt centrala roll. Då EU:s och Världsbankens roller varit relativt begränsade har FN försökt axla ett övergripande ansvar för biståndskoordinering, men även som genomförare och fondadministratör. Särskilt stor roll har UNDP, som administrerar ett antal större fonder²³ och genomför flera omfattande samfinansierade program²⁴. Generellt sett har kritik riktats mot de multilaterala organens kapacitet i Sudan, vilket även redovisats i avsnitt 4, men man bör även notera att vissa multilaterala fonder och samfinansierade program som inledningsvis hade problem förbättrades efter ett tydligt agerande från givarnas sida.

Den humanitära appellen för Sudan fortsätter att vara den näst största i världen. Vad gäller det humanitära arbetet i Sudan finns en väl utvecklad samordning genom ”Inter-Agencies Standing Committee” (IASC) och de humanitära klustren, i vilka FN, enskilda organisationer och givare representeras på olika sätt. Sidans humanitära stöd kanaliseras primärt via en Common Humanitarian Fund (CHF). Därutöver ges stöd till ramorganisationer, såsom ICRC. En nylig utvärdering rekommenderar givarna att fortsätta stödja CHF som överlag får goda betyg när det gäller efterlevnad av principerna för Good Humanitarian Donorship. Ett område som Sida bör fortsätta att bevaka är fondens uppföljnings- och utvärderingsmekanismer som ännu inte fungerar helt tillfredställande.

Tabellen nedan visar de största givarna i Sudan under perioden 2007 – 2009:

Sudan

Receipts	2007	2008	2009
Net ODA (USD million)	2 112	2 384	2 289
Bilateral share (gross ODA)	84%	81%	86%
Net ODA / GNI	5.0%	4.6%	4.6%
Net Private flows (USD million)	22	- 14	16

For reference	2007	2008	2009
Population (million)	40.4	41.3	42.3
GNI per capita (Atlas USD)	910	1 120	1 220

Top Ten Donors of gross ODA (2008-09 average) (USD m)	
1 United States	901
2 EU Institutions	252
3 United Kingdom	246
4 Netherlands	127
5 Japan	124
6 Norway	106
7 Canada	94
8 Arab countries	78
9 Sweden	60
10 Germany	47

Källa: OECD, Världsbanken

6. Sveriges komparativa fördelar

Sida har en framträdande roll som vad gäller insatser för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Sveriges omfattande och långsiktiga stöd till de sudanesiska kvinnorörelserna, genom samarbetet med UNIFEM, bygger kapacitet kring kvinnor, fred och säkerhet hos enskilda organisationer, akademiska centra och tankesmedjor, kvinnliga politiker, och nyckelfunktioner inom statsförvaltningen. Detta samarbete utgör även det största bilaterala direktstödet till det sudanesiska civilsamhället. UNDP har också viktiga komponenter med inriktning på ökad jämställdhet i program för demokratisk samhällsstyrning och stärkande av rättssektorn, inklusive mot könsrelaterat våld (GBV), vilka Sverige stödjer tillsammans med andra givare. Därtill har Sverige ett fokus på SRHR och att bidra till minskad mödradödlighet i Södra Sudan, inte minst genom UNFPA. Sverige har av andra givare uppmanats ta ett ansvar för denna fråga.

Ett annat men relaterat område där Sverige fått en ledande roll är de mänskliga rättigheterna. Under EU-ordförandeskapet 2009 initierade ambassaden i Khartoum regelbundna möten med bl.a. Nederländerna, Storbritannien och EC för att förbättra samordningen kring MR frågor. Detta har resultatet i att det nu på olika nivåer har startats fora för mänskliga rättigheter där även biståndsrelaterade insatser kan diskuteras. Vidare har Sverige utmärkts sig som en förespråkare för civilsamhällets och kvinnors deltagande i fredsprocessen kring Darfur. Sverige har därtill ett omfattande stöd till mänskliga rättigheter i de pågående programmen. Förutom de ovan nämnda samarbeten med UNIFEM och UNDP, kan man även notera samarbeten med UNICEF kring demobilisering och återintegrering av barnsoldater, samt med Rädda Barnen kring barnets rättigheter i Södra Sudan. Dessa stöd och fora erbjuder en möjlighet för Sverige att ta en ledande roll vad gäller respekt för de mänskliga rättigheterna.

7. Svenska aktörers erfarenhet och kunskap²⁵

Inom det svenska civilsamhället finns ett stort och mångårigt engagemang för fred och demokrati i Sudan. Bland dessa organisationer råder en utbredd samsyn om behovet att Sverige fortsätter stödja

den bräckliga freden i både norra och södra Sudan samt att Sverige bör lägga ökad vikt vid civilsamhällets roll i freds- och demokratibyggnad.

Flera kyrkliga organisationer har lång erfarenhet av arbete i landet, inte minst i Södra Sudan. Svenska Kyrkan arbetar genom Lutherska Världssamfundet i Jonglei och Eastern Equatoria med humanitärt arbete, vattenförsörjning, lokalt fredsbyggande, samt med psyko-socialt stöd. Pingstmissionens Utvecklingssamarbete (PMU) har en lång historia av samarbete med kyrkorna i hela Sudan. I syd erkänns kyrkorna som viktig partner av regeringen och PMU stödjer aktivt kyrkornas arbete för att bygga en demokratisk kultur med betoning på anti-korruption. Skolgång, livsmedelstrygghet och medieträning är andra områden som PMU stödjer.

Svenska Rädda Barnen har en lång historia av arbete i hela Sudan och har numera samordnande ansvar för all verksamhet som Rädda Barnen-alliansen bedrivit i norr. Rädda Barnen Storbritannien har motsvarande ansvar för syd. Rädda Barnen spelar en viktig roll i Darfur, men har även program i de tre omstridda gränsområdena, och arbetar långsiktigt i östra Sudan. International Aid Services (IAS) har länge varit en viktig humanitär aktör, främst inom vattensektorn, och har kontor i Juba och Khartoum. Under våren 2009 etablerade sig Life and Peace Institute (LPI) i Sudan. Organisationen har identifierat ett antal forskningsorganisationer som partners, med fokus på South Kordofan. Plan International har ingen stor närvaro i Sudan, men stödjer arbete mot s.k. ”harmful traditional practices” i syd, samt stödjer unga kvinnor politiska deltagande i östra Sudan och i Khartoum. Diakonia undersöker möjligheten att engagera sig för ett långsiktigt demokratiarbete i Sudan.

Operation 1325 är en paraplyorganisation som skapades 2007 med syftet att bidra till att förverkliga säkerhetsrådsresolution 1325 – i Sverige och internationellt. Operation 1325 bedriver samarbete med kvinno- och fredsorganisationer i Sudan, vilket bl. a. lett till att fem organisationer skapat ett sudanesiskt 1325-nätverk som täcker Sudan från norr till söder. Nätverket har hållit utbildningar i kvinnligt ledarskap, i vikten av kvinnligt deltagande i folkomröstningen, samt om hur resolution 1325 kan genomföras på nationell och lokal nivå.

I Sidas databas över svenska enskilda organisationer framgår att 23 projekt i Sudan finansierades år 2010, med en total summa på ca 10,4 miljoner kronor. Forum Syd finansierar relativt få organisationer och det rör sig då om smärre projekt.

Sverige har på olika sätt bidragit till UNMIS i syfte att bistå det internationella krishanteringsarbetet. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) har alltsedan UNMIS startade efter fredsavtalet 2005 varit aktiva i Sudan och givit stöd till logistik, vattenförsörjning och minhantering. MSB kommer inom kort även undersöka möjlighet till institutionssamarbete med myndigheten ansvarig för katastrofberedskap. Försvarsmakten bidrar till UNMIS med tre militärobservatörer och två stabsofficerare. Även Polisen har bidragit till de internationella missionerna i landet och har för närvarande 12 personer i UNMIS samt 2 personer i African Union – United Nation Mission in Darfur (UNAMID).

Det har varit ett stort antal ansökningar och deltagare från Sudan till Folke Bernadotte Akademin (FBA):s DDR-kurser. Därtill har FBA även genomfört viss utbildning inom ramen för FN:s DDR-program i landet. Det pågår för närvarande diskussioner om FBA ska involveras som en resurs i en eventuell ny FN-mission till Södra Sudan. Detta kan komma att ske inom ramen för FBA:s

medverkan i ”Integrated DDR Training Group”, där även bl.a. Norge och Kanada ingår, eller inom FBA:s institutionella samarbete med Sydafrika.

Lantmäteriet har ingen erfarenhet av Sudan, men har uttryckt ett visst intresse liksom Riksrevisionen (RiR), som emellertid är osäkra på om de kan spela en roll givet den låga kapaciteten inom myndigheterna i syd. Även Skatteverket och Rikspolisstyrelsen är intresserade av att undersöka förutsättningarna för samarbete i Södra Sudan.

Ett antal svenska företag, Atlas Copco, Scania, Sandvik med flera, ser en potential i Södra Sudan när landet bygger ut sin infrastruktur och handeln med grannländerna ökar. Företagen förväntas inledningsvis främst arbeta via sina kontor i Kenya och Uganda. Det svenska företaget Lundin Oil var engagerat i oljeutvinning under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet då det förekom uppgifter om att företaget gjorde sig skyldiga till brott mot folkrätten. Kammaråklagaren beslutade i juni 2010 att inleda en förundersökning om misstänkt folkrättsbrott i Sudan under åren 1997 till 2003. Kristna Fredsrörelsen ingår i en europeisk solidaritetsrörelse som samarbetare med lokalbefolkningen i det område där Lundin Oil var aktivt.

8. Biståndseffektivitet

8.1 Genomförandet av internationella åtaganden vad gäller biståndseffektivitet

Samordning sker mellan givarna och regeringen i Södra Sudan genom ”GoSS-Donor Forum” på kvartalsbasis, samt genom sektorbudgetgrupper. Ministry for International Cooperation (MIC) i Khartoum strävar efter att bygga upp en databas över biståndet men den är ofullständig och ministeriet har ingen central samordnande roll för biståndet till Sudan. Tanken var att de båda regeringarnas prioriteringar i stor utsträckning skulle vara vägledande för de insatser som finansieras från respektive MDTF-fond, vilket också skulle främja strategisk samordning mellan regeringarna och givarna. Enbart i Södra Sudan har denna ambition i någon mån förverkligats.

I Södra Sudan tas för närvarande en uppdaterad biståndspolicy fram som ska lanseras tillsammans med utvecklingsplanen i mitten av 2011. Denna kommer att ta sin utgångspunkt i Paris-deklarationen, Accra Agenda for Action och Dili-deklarationen för att främja ”alignment” och harmonisering av utvecklingssamarbetet. Biståndspolicyn ska innehålla en uppsättning av s.k. Partnerskaps Principer²⁶ och syftar till (i) ökad sektor ”alignment” kring regeringens policies, planering, budgetprocess samt finansieringsmekanismer på sektornivå; (ii) ökad ”alignment” till GoSS ledarskap och koordinering under finansdepartementet; samt (iii) programansatser med förutsägbart och flerårigt stöd inom de etablerade sektorerna. Även den nationella regeringen i Khartoum håller för närvarande på att ta fram en biståndspolicy men dess innehåll är oklart.

8.2 Dialog

Möjlighet och fora för dialog har berörts ovan. Sammanfattningsvis kan konstateras att förutsättningar för dialogen ursprungligen var likartade i nord och syd, då dialog kring den övergripande utvecklingspolitiken förutsågs föras på de årliga Sudan Consortium-mötena samt

löpande i anslutning till de två MDTF-fonderna. I norr har MDTF-Ns styrkommitté varit det enda forum där givare, företrädare för den nationella regeringen i Khartoum, FN och Världsbanken diskuterat utvecklingsfrågor i ett bredare perspektiv. Tyvärr kom mötena till största del att handla om snäva tekniska frågor. Khartoumregeringen har föreslagit att gemensamt diskutera ekonomisk utveckling utanför MDTF och diskussioner har påbörjats om att ta fram både en IPRSP och en biståndspolicy (se ovan). Det kan även noteras att kvalitén på dialogen kring MDTF-N har höjts något under det senaste året.

I Södra Sudan har styrkommittén för MDTF-SS inte träffats regelbundet och tekniska frågor har dominerat. Kvalitén på dialogen har dock höjts under det senaste året. Den övergripande dialogen om utvecklingspolitiken förs inom det s.k. ”GoSS-Donor Forum”, som träffas kvartalsvis. Dialogen har intensifierats markant efter lanseringen av handlingsplanen för kapacitetsutveckling av regeringens nyckelfunktioner och framtagandet av utvecklingsplanen (se ovan). På sektornivå sker dialogen i de tio s.k. sektorbudgetgrupper där alla traditionella givare och aktörer deltar.

Även om struktur och möjlighet för dialog har varit oklara och långt ifrån gynnsamma i varken Khartoum eller Juba, förbättras förutsättningarna nu snabbt i Juba tack vare processen och dialogen kring regeringens utvecklingsplan och den övergripande diskussionen kring den framväxande biståndarkitekturen i Södra Sudan.

8.3 Arbetsdelning och komplementaritet

I Södra Sudan har Sida sedan 2006 representerats tillsammans med fem andra givare av ett JDT. Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige var Joint Donor Partners initialt. Därtill anslöt först Danmark, senare även Kanada. JDT har haft som sin viktigaste uppgift att utgöra en gemensam biståndsrepresentation gentemot regeringen och i styrelsen för MDTF-SS. Därmed har JDT varit en av de viktigaste och mest tongivande utvecklingsaktörerna i Södra Sudan. JDT var ledande i framtagandet av ”Juba Compact”, som är det första ramverket för ömsesidigt ansvarsutkrävande mellan regeringen och givarsamfundet. I det åtar sig regeringen att genomföra långtgående reformer, för bl. a förbättrad offentlig finansiell styrning och givarna ställer i utsikt stöd till dessa reformer, samt kapacitetsutveckling. JDT har varit även central i andra policyprocesser, exempelvis för förvaltningsreformen, inom hälsa, och demokratisk samhällsstyrning. Vidare har JDT fört upp frågor som statsbyggande, kapacitetsutveckling, regeringens ledande roll samt dess ansvar för regionens sociala utveckling, högt på agendan. Regeringen ser fördelen med lägre transaktionskostnader och möjlighet till samlad dialog även om mer bilateralt bistånd efterfrågas.

JDT:s roll och mandat ändrades vid det senaste Strategic Management Board (SMB)-mötet i oktober 2010 mot bakgrund av att allt fler givare etablerar sig i Juba. JDT ska nu inrikta sig mot teknisk expertis och rådgivning inom ”Basic Services” och ”Economic Governance”. De deltagande länderna i JDT, är emellertid inriktade på ett nära samarbete med en långt gången arbetsfördelning helt i Parisagendans anda, ett arbete som Sverige bör prioritera även fortsättningsvis.

9. Risker²⁷

Utvecklingssamarbete i Sudan är förenat med höga risker. En prioritet för Sverige bör vara att verka för att systematisera det internationella samfundets ansats för identifiering och hantering av risker. FN:s ledarskap är av yttersta vikt härvidlag. Nedan följer en genomgång av de kontextuella, programmatiska och institutionella risker som föreligger, samt åtgärder som Sverige bör vidta för att hantera dessa.

Bland de *kontextuella* riskerna, dvs. de rörande ”state failure”, återgång till konflikter, och andra faktorer över vilka externa aktörer har begränsat direkt inflytande, märks:

- Återupptagen väpnad konflikt mellan norr och syd med förlust av människoliv, förstörelse och omfattande flyktingströmmar. Sverige bör bidra till samordnade ansträngningar från det internationella samfundet i syfte att stödja fortsatt fredlig tvåstatslösning samt finna en fredlig lösning på konflikten i Darfur. Sverige bör även verka för givargemensamma strategiska konfliktanalyser för att och därigenom möjliggöra förebyggande åtgärder.
- Lokala lågintensiva väpnade konflikter, inte minst i syd. Sverige bör verka för givargemensamma konfliktanalyser för att identifiera faktorer som indikerar att lokala motsättningar kan bli våldsamma och därigenom möjliggöra förebyggande åtgärder.
- Resultaten av utvecklingsinsatser äventyras av politiska spänningar, bristande politisk prioritering och bristande ägarskap på den sudanesiska sidan. Genom en lyhörd och aktiv dialog bör det internationella samfundet främja att de sudanesiska parterna leder utvecklingsinitiativ, samt säkerställa att dess stöd överensstämmer med lokala prioriteringar.
- Korruption på alla nivåer inom den sudanesiska staten och samhället äventyrar utvecklingsinsatser överlag, inklusive stats- och fredsbyggandet. Kampen mot korruption bör ges högsta prioritet av Sverige i alla dialogfora i nära samråd med strategiska givarpartners, korruptionsrisker bör beaktas i alla insatser och konkreta korruptionsbekämpande insatser bör övervägas.

Därtill kan följande *programmatiska* risker, som medför att programmets syften och mål inte uppnås, samt risk att programmen orsakar skada (”do harm”), noteras:

- Bristande säkerhet försvårar för Sveriges samarbetspartners att genomföra och/eller följa upp aktiviteter. Kontinuerlig dialog bör ske i givarsamfundet och bilateralt med genomförandeorganisationer om tillträdesproblematik och konsekvenser för måluppfyllelse med öppenhet för innovativa metoder för uppföljning. Sverige bör verka för att genomförandepartners som hanterar större och längre stöd bygger in tillräcklig flexibilitet att anpassar sig till nya behov och förändrade förutsättningar (geografiskt och tematiskt).
- Vissa program kan riskera att skapa spänningar mellan olika grupper och områden. Konfliktkänslighetsanalyser bör göras i första hand av samarbetspartners för att undvika att utvecklingsinsatser leder till icke avsedd skada, primärt gemensamt med andra givare.
- Brist på kapacitet och kompetens hos samarbetspartners. Stöd till kapacitetsutveckling i bred mening förblir en övergripande prioritet för givarsamfundet överlag och för Sverige.
- Sveriges utvecklingssamarbete kan försvåras av bristande givarsamordning och en inte tillräckligt effektiv biståndarkitektur. Sverige bör fortsatt prioritera biståndseffektivitet som dialogfråga, med särskild tonvikt på efterlevnad av OECD/DAC:s "Fragile States Principles" och särskilt tydlig ansvarsfördelning mellan givarna inom det s.k. Joint Donor Partnership kring JDT.

Institutionella risker, med vilka menas risk för biståndsgivaren rörande t.ex. säkerhet, finansiella förluster, skadat anseende och rykte, är också höga i Sudan.

Det är viktigt att riskanalys och riskhanteringen i Sudan på ett realistiskt sätt balanserar kontextuella, programmatiska och institutionella risker. Ett högt risktagande är befogat och är ibland förutsättningen för att relativt snabbt och flexibelt kunna ge stöd i konfliktförebyggande och stärkande av administrationen och civilsamhället för att undvika ökade eller nya konflikter. Öppenhet och realism krävs i diskussionen mellan givare och genomförandeorganisationer om risker och riskhantering.

10. Överväganden och slutsatser

Kartan över **fattigdomens utbredning** i Sudan visar ett mönster som i stor utsträckning sammanfaller med den geografiska spridningen av religiös och etnisk tillhörighet. Dessa överlappande klyftor speglar en lång historia av konflikt och såväl politisk som socio-ekonomisk marginalisering. De senare syftade CPA att ändra och att så inte skedde bidrog i hög grad till resultatet i folkomröstningen, som i viss mån kan ses som en proteströst mot att fredsperioden inte ändrade uppfattningen om att sydlänningar var ”andra-klassens medborgare”. Södra Sudan är inte bara betydligt fattigare än norr, utan även ett av de absolut mest fattiga områdena i världen enligt befintlig statistik och levnadsstandardindikatorer. Denna bild ändras inte av syds nuvarande relativt sett höga BNP per capita. Det var först 2006 som syd fick tillgång till en del av oljeinkomsterna och enligt Världsbankens prognoser kommer oljeinkomsterna att börja avta redan inom fem år²⁸.

Fattigdom i Sudan är intimt länkad till **väpnade konflikter samt politiskt förtryck** och marginalisering. För att vända denna växelverkan krävs att de nya staterna respekterar, tillgodoser och främjar sina medborgares mänskliga rättigheter. Fortsatt förtryck och exkluderande politik riskerar att leda till att befintliga motsättningar tar sig uttryck i ytterligare väpnade konflikter. Det finns begränsad erfarenhet av demokratiskt styre i landet. En stor utmaning är omvandlingen av den tidigare rebellrörelsen SPLM/A till ett politiskt parti som accepterar demokratiska principer. Erfarenheter från andra befrielseörelser som tagit makten på kontinenten visar på stora svårigheter att få till en sådan utveckling. Press-, förenings-, och mötesfriheterna kommer även att vara avgörande för att sudanesiska demokratiserande krafter ska kunna utkräva ansvar från de styrande, för god samhällsstyrning och kampen mot korruption så att offentliga resurser verkligen kan omsättas i sociala tjänster och utveckling.

I Södra Sudan kännetecknas såväl statsapparaten som civilsamhället, trots vissa framsteg, fortfarande av en allvarlig **kapacitetsbrist** och samhället härjas fortfarande av väpnade lokala konflikter. Södra Sudan har ett system med en långt gången decentralisering som skapar förutsättningar för lokal demokrati. Delstaternas strukturer och kapacitet är mycket svaga, inte minst inom rättssektorn, och makten över den offentliga sektorns resurser är i praktiken centraliserade till Juba.

Den norra delen av Sudan präglas av stora socio-ekonomiska klyftor och politiska spänningar. Dessa kan resultera i ytterligare väpnade konflikter, radikalisering av islamistiska krafter, samt eventuellt nya utbrytningstendenser i marginaliserade områden.

Inom det internationella samfundet råder en utbredd samsyn om vikten av att stödja båda länderna mot en fredlig utveckling. I syd har stödet hittills haft ett uttalat fokus på statsbyggnad genom kapacitetsutveckling av statens kärnfunktioner. Den internationella diskussionen om hur ett stöd i norr på längre sikt skulle kunna utformas har bara påbörjats. Den sudanesiska regeringen är inriktad på skuldavskrivningsfrågan, vilket bland annat förutsätter en radikal omställning av landets resurser mot fattigdomsbekämpning. Flertalet givare verkar vara inställda på ett fortsatt samarbete i norr på inslagna spår, dvs. fredsbyggande, inte minst i Darfur, demokratiskt reformarbete, samt utveckling av marginaliserade och konfliktdrabbade områden. I konsultationerna med svenska enskilda organisationer och ambassaden i Khartoum har dessa argumenterat för och föreslagit att även Sverige bör samarbeta med båda de nya länderna.

Mot bakgrund av den svenska regeringens strävan att inte öka antalet samarbetsländer med långsiktigt utvecklingsbistånd och vikten av att fokusera svenska resurser för att uppnå resultat i biståndet föreslår Sida att Sverige i första hand inleder ett **långsiktigt utvecklingsamarbete med Södra Sudan** som ett fortsatt svenskt engagemang för att stödja en fredlig utveckling av ett av världens mest fattiga och konfliktdrabbade områden. Ur konfliktkänslighetsperspektiv så bedöms ett svenskt fokus på södra Sudan inte få stora konsekvenser då det övriga internationella samfundet, inklusive EU, har för avsikt att fortsätta ge utvecklingsstöd till fred och utveckling i norra Sudan. Graden av bilaterala direktkontakter och avtal i biståndsrelationen med Södra Sudan får avgöras av i vilken utsträckning landet anammar en ansvarsfull utvecklingspolitik, främjar ett demokratiskt och fredligt samhälle, samt bekämpar korruptionen. Av särskild vikt blir inriktningen på den nya konstitutionen och utvecklingsplanen, samt hur dessa genomförs. Respekt för de mänskliga rättigheterna och en trovärdig DDR-process för att minska militärutgifterna kommer att vara centrala frågor i detta avseende. Avgörande för utvecklingsplanens genomförande kommer att bli prioriteringarna samt öppenheten i budgetprocessen.

Sida föreslår att **samarbetet i norra Sudan** fortsätter med en inriktning på humanitärt stöd, bland annat till Darfur. Vidare slutförs redan pågående insatser på ett ansvarsfullt sätt avseende stöd för demokratiska reformer, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Dessa stöd förväntas ge Sverige en fortsatt plattform för den politiska dialogen och påverkansmöjligheter genom FN och EU.

Ska biståndet i norr ha en högre ambitionsnivå och omfattning, bör detta formuleras i en särskild samarbetsstrategi för norra Sudan. Om en strategi för norra Sudan utvecklas bör den inriktas på stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, samt konflikt, fred och säkerhet, företrädesvis genom det civila samhället. Erfarenhetsmässigt kräver dessa sektorer långsiktiga och förtroendefulla relationer med organisationer som kan utmana, men också föra dialog med regeringen, vilket tar tid och kräver betydande kunskap och kapacitet på ambassaden. Vidare skulle riktade insatser till Darfur och andra konfliktdrabbade områden²⁹ kunna övervägas som del i att bekämpa den utbredda fattigdomen i dessa regioner samt för att stödja en fredlig och demokratisk utveckling i norra Sudan. Även för norra Sudan bör ett eventuellt större engagemang söka samverka och samordna med andra givare och organisationer.

Vad gäller **sektorval** inom utvecklingsamarbetet i Södra Sudan är de tyngst vägande faktorerna sydsudanesiska behov och prioriteringar, svenska komparativa fördelar, arbetsfördelningen inom givarkollektivet, samt de hittills uppnådda resultaten. Behoven i syd visar att de tre sektorerna³⁰ som Sverige nu är involverat i; Konflikt, fred och säkerhet; Demokrati, Mänskliga rättigheter och Jämställdhet, samt Hälsa, är fortsatt relevanta. Även om de resultat som uppnåtts inom sektorerna inte alltid varit goda, är det Sidans bedömning att detta främst har berott på enskilda genomförande

aktörer och föranleder således inte att sektorn som sådan bör ifrågasättas. Sida föreslår emellertid att en bedömning görs av huruvida någon annan sektor bör inkluderas istället för någon av de nuvarande tre. I första hand bör jordbrukssektorn övervägas. Som framgår av detta underlag är jordbrukssektorn central för den ekonomiska utvecklingen, sysselsätter ca 80 procent av befolkningen och är ett område där Sverige har erfarenheter inom delområden såsom landrättigheter och marknadslösningar. Det slutliga sektorvalet bör kunna göras i mitten av 2011 när Sida har biståndspersonal på plats och givarbilden klarnat inför den planerade givarkonferensen i juni – juli 2011.

Svenskt utvecklingssamarbete bör inkludera ett fortsatt fokus på de **mänskliga rättigheterna och jämställdhet** mellan män och kvinnor (där FN resolution 1325 bör vara vägledande). Det bör också vara en av de prioriterade dialogfrågorna. I mer operativ mening innebär detta att stor uppmärksamhet kommer att läggas vid att stödja kapacitetsutveckling även av civilsamhället, kvinnorörelserna och media. Halvtidsöversynen i juni 2010 av utvecklingssamarbetet med Sudan gav vid handen att bland givarna har Sverige spelat en särskilt viktig roll för dessa frågor under pågående strategiperiod. Därtill kan noteras att i stödet till statsbyggande i Södra Sudan läggs ett ensidigt tekniskt fokus på statsapparaten och mindre på att staten bör byggas utifrån en demokratisk kultur och värderingar.

Även inom **fredsbyggande och demokrati** bör de mänskliga rättigheterna och FN resolution 1325 vara vägledande. Inom fredsbyggande bör man överväga huruvida fokus bör läggas på SSR, DDR, eller fredsvinster och tidig återuppbyggnad i särskild konflikttrabbade områden. Vägledande för statsbyggande i syd är Södra Sudans regerings plan för kapacitetsutveckling av dess kärnfunktioner. Sida kommer att i samband med förberedelserna för givarkonferensen identifiera om Sverige kan spela en särskild roll för systembyggande inom något område. Sverige föreslås också komplettera den betoningen av statsapparaten genom att även stödja civilsamhället och dess samverkan med staten.

Rörande **samarbetsformer** kommer den framtida biståndsarkitekturen i Södra Sudan styras av regeringens övergripande utvecklingsplan och uppdaterade biståndspolicy, samt etablerandet av finansieringsmekanismer på sektornivå. Det finns inom givarsamfundet inga planer på att påbörja generellt- eller sektorbudgetstöd, utan stöd kommer sannolikt att fortsätta kanaliseras via givargemensamma och multilaterala fonder samt internationella enskilda organisationer. Även om kritik har framförts mot de multilaterala fonderna har vissa av dessa förbättrades efter ett tydligt agerande från givarnas sida. Vidare har en del fonder som administrerats av konsultföretag fungerat väl, så det följer inte med nödvändighet att FN organ tar på sig det ansvaret för samfinansierade insatser. Inom de föreslagna koncentrationssektorerna kommer Sida att undersöka möjligheterna till innovativa samarbetsformer. Erfarenheterna från tidigare utvecklingssamarbeten, liksom från en allmän brist på absorptionsförmåga motiverar att man söker komplettera den dominerande roll som multilaterala aktörer och mekanismer haft. Inom flera områden finns även nya aktörer och nya uppslag till lösningar, t.ex. inom de sociala sektorerna, som förutsätter nya samarbetsformer. Exempel på de senare är samarbeten med andra afrikanska aktörer, institutionellt samarbete och annan samverkan med relevanta regionala och svenska aktörer. En viktig aspekt blir att finna mekanismer eller kanaler som tillåter flexibilitet, samt ger möjlighet att stödja ett större antal mindre insatser, vilket inte minst blir viktigt för stöd till civilsamhälle och media i syd. Som del i ett sådan samlat stöd bör bedömningar göras kring hur sociala media och internet kan användas för att främja öppenhet och demokratisk insyn.

Sammanfattningsvis kan man kring valet av **samarbetspartners** säga att FN-organisationerna även fortsättningsvis kommer att vara centrala aktörer för genomförande av det internationella stödet i Sudan och den framtida FN missionens utformning och mandat blir av avgörande vikt. Därutöver förväntas EU och Världsbanken få en starkare roll när Södra Sudan signerat Cotonouavtalet och fått tillgång till mjuka lån (IDA) från Världsbanken. I ökad utsträckning bör svenska och afrikanska aktörer involveras i utvecklingsarbetet när så bedöms lämpligt. Det är av största vikt att kapacitetsutvecklingen av sudanesiska aktörer i ökande omfattning innefattar det lokala civilsamhället och fri media.

Strategin bör skrivas i enlighet med **biståndseffektivitetsagendan**, dvs. med givargemensamma initiativ, i nära dialog med regeringen och andra aktörer i syd och med hänsyn till givarbilderna och den nu framväxande biståndsarkitekturen. Oavsett val av partners och samarbetsformer, bör Sverige fortsätta ge biståndseffektivitet och tillämpningen av framförallt OECD/DACs s.k. ”Fragile States Principles” största vikt. Det nära samarbetet mellan de sex länderna som stöder JDT bör konsolideras ytterligare med en långt gången arbetsfördelning. Därutöver är samordningen med USA och EU särskilt viktig. Dessutom bör Sverige arbeta för påverka EU:s och FN:s biståndsprogram.

En hög grad av **risktagande** är befogat, vilket motiveras av betydelsen att ge stöd till byggande av ett demokratiskt Södra Sudan för en fredlig utveckling av ett av världens mest konfliktdrabbade och fattiga områden, samt för regional stabilitet. Som riskhantering bör Sverige bland annat bidra till en kapacitet för konfliktanalyser och flexibla insatser anpassat till den ibland föränderliga kontexten, som kan komplettera de mer långsiktiga bidragen till statsbyggnad och utveckling. Specifika risker i relation till de föreslagna svenska samarbetsområdena hanteras inom varje enskilt stöd i samband med beredning och beslut samt i uppföljningen. Inom samarbetsområdet konflikt, fred och säkerhet så är själva stödet direkt relaterat till strävan att minska risken för framtida konflikter och öka säkerheten för befolkningen, vilket även främjar genomförande av utvecklingsinsatser. Rörande demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet förutsätts en politisk prioritering på nationell och delstatsnivå för att långsiktiga och övergripande resultat ska kunna uppnås. Flexibilitet för ändrad inriktning och beredskap för ytterligare stöd genom det civila samhället bör finnas. Inom hälsoområdet så pågår utvecklingen av en nationell hälsopolitik, vilken tillsammans med ökade resurser inom statsbudgeten är förutsättning för att de svaga hälsosystemen ska kunna utvecklas. Även här utgör fortsatt stöd genom det civila samhället ett alternativ på kort- till medellång sikt.

Vidare bör **korruptionsrisker** beaktas i planering och uppföljning av allt stöd samt tas upp i dialogen för att påverka olika delar av det sudanesiska samhället. Fortsatt uppföljning av riskhanteringen inom de multilaterala finansieringsmekanismer, bör prioriteras.

En **halvtidsöversyn** av samarbetsstrategin bör göras under 2014, då en ny permanent grundlag och en fullödig långsiktig fattigdomsstrategi för Södra Sudan förväntas antas. På basis av dessa samt uppnådda resultat och erfarenheter kan en revidering av strategin övervägas

¹ Sudden i Södra Sudan, som kan bli över 130 000 kvadratkilometer under regnperioderna.

² Det saknas aktuell landstäckande statistik. Den senaste publicerade nationella fattigdomsundersökningen gjordes 2006. En ny genomfördes 2009/10, men har den ännu inte publicerats.

³ Gräns för fattigdom bestämdes till ca 30 USD per person och månad Som motsvarar kostnaden för 2400 kalorier per person och dag, med viss justering för "non-food" komponenter.

⁴ Där 85% av befolkningen bor.

⁵ Darfur-Darfur Dialogen finansieras av Sverige.

⁶ Den tematiska prioritet demokrati och mänskliga rättigheter redovisas i avsnitt 3.

⁷ Det finns endast aktuella siffror för syd, där 51% är under arton år och 72% under trettio.

⁸ Vilket har konstaterats av ambassaden i Khartoum, som bevakar frågan.

⁹ En avgörande faktor är även hur den återstående fredsperioden fram till juli 2011 hanteras av parterna. Bland de viktiga frågor som återstår att förhandlas finns det oljerika och omtvistade gränsområdet Abyei, fördelningen av oljan och av Nilen, liksom av Sudans förlamande skuldbörda. Även medborgarskapsfrågan kvarstår för de många sudaneser som bor i gränsområdena, samt sydlänningar och nordbor som bor på "andra" sidan av Sudan. Fastställande av gränsen mellan nord-syd är försenad och kompliceras av att den går genom olje-och mineralrika områden.

¹⁰ Dessa två tillsammans med Abyei utgör de s.k. "tre (protokoll) områdena", vilka är områden i norr som stödde.

¹¹ East African Community, EAC, vars medlemsländer är Kenya, Uganda, Tanzania, Rwanda och Burundi.

¹² Nile basin Initiative, NBI.

¹³ USA förlängde i november 2010 de ekonomiska sanktionerna mot Sudan med ytterligare ett år, vilket påverkar möjligheterna till skuldavskrivning mm.

¹⁴ Sudan har ratificerat barnkonventionen (CRC) och konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Kvar att ratificera är bl.a centrala konventioner om mänskliga rättigheter såsom den s.k. tortyrkonventionen, konventionen om eliminering av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), det tilläggsprotokoll till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som syftar till att avskaffa dödsstraffet, AU:s konvention om skydd för internflyktingar, och AU:s protokoll för kvinnors rättigheter (det s.k. Maputoprotokollet). Sudans regering tenderar att vara försenad med sina rapporter till de internationella och regionala MR-instrumentens övervakningskommittéer. Dessa har bl.a påpekat att kunskap om mänskliga rättigheter måste spridas brett, bland annat inom militär, polis och yrkesgrupper som arbetar med barn.

¹⁵ Government of Southern Sudan, GoSS.

¹⁶ "Auditor general".

¹⁷ Då stöd till valen i april 2010 och till folkomröstningen i januari 2011 är två separata insatser och resultat ännu inte rapporterats från folkomröstningen återges här endast valstödet.

¹⁸ Joint Donor Team (JDT) är ett innovativt givarsamarbete mellan Danmark, Nederländerna, Norge, Kanada och Storbritannien och Sverige kring en gemensam biståndsrepresentation i Södra Sudan.

¹⁹ "att Comprehensive Peace Agreement genomförs och att de allmänna valen 2009 blir fria, rättvisa och inkluderande, behovet av en fredlig och demokratisk utveckling i hela Sudan samt ökad respekt för den internationella humanitära rätten, ökad respekt för kvinnors och flickors rättigheter och därmed ökad jämställdhet med fokus på säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, ökat fokus på millenium utvecklingsmålen".

²⁰ "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)".

²¹ I vilken 350 MEUR fanns avsatt för Sudan.

²² Sudan har inte tillgång till Världsbankens mjuka lån s.k. IDA-krediter. Därför ger WB lägre prioritet till Sudan.

²³ Election Basket Fund, Referendum Basket Fund, Common Humanitarian Fund, Sudan Recovery Fund och Darfur Community Peace and Stability Fund.

²⁴ UNDP Strategic Partnership, inom demokratisk samhällsstyrning och den ovan nämnda återintegreringen av exkombattanter, sid. 17.

²⁵ Sida har en löpande kontakt med svenska aktörer aktiva i Sudan. Sida bjöd in till ett samtal om Sudan och det framtida utvecklingssamarbetets roll den 2a februari med ett 25-tal deltagare, samt till möten med Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) och Folke Bernadotte Akademin (FBA) den 9e februari, med Exportrådet den 23e februari samt med IDEA och ILAC den 16e mars. Ambassaden i Khartoum har haft kontakt med olika svenska aktörer. Konsultationer har hållits med bl.a. Rädda Barnen och IAS med anledning av bedömningsunderlaget.

²⁶ Dessa principer är (GoSS) Ownership; Supporting Government Policies; Using Government Systems and Institutions; Predictability; Coordination and Complimentarity of Support; Managing for Results; Mutual Accountability.

²⁷ Denna riskanalys baseras på det metodarbete som bedrivits inom ramen för OECD-DAC:s International Network for Conflict affected Countries (INCAF).

²⁸ Enligt Världsbankens beräkningar kan oljeinkomsterna vara helt uttömda innan 2030 om inga nya oljefyndigheter hittas och börjar exploateras.

²⁹ Främst östra Sudan och de två konfliktdrabbade gränsområdena i delstaterna Blue Nile och Southern Kordofan.

³⁰ Utifrån Sidas sektorindelningar. Strategins samarbetsområden är "fredsbyggande och demokratisering" och "påtagliga effekter av freden inom den sociala sektorn".