

Strategi för utvecklingssamarbetet med

Demokratiska republiken Kongo

april 2009 – december 2012





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:1

2009-04-23

UD2008/36187/AF

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete
115 53 Stockholm

Strategi för utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo 2009 - 2012

1 bilaga

Ärendet

Genom beslut den 5 juni 2008 (UD2008/19902/AF) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att inkomma med förslag till strategi för Sveriges utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo.

Sida har i skrivelse den 1 december 2008 överlämnat förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo under perioden 2009 - 2012.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en strategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo att gälla den 23 april 2009 till och med den 31 december 2012 i enlighet med *bilagan*. Strategin ska styra utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo under angivna tid.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo under angivna tid.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Camilla Nevstad

Kopia till

SB-SAM
JU-EMA
JU-PO
UD-FMR
UD-SP
UD-MU
UD-USTYR
UD-UP
UD-IH
UD-FIM-PES
UD-PIK
FÖ-SI
M-I
Fi-Ba
Ambassaden Kinshasa

Promemoria

2009-04-23

Strategi för utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo

SAMMANFATTNING

Denna strategi anger inriktningen för Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska republiken Kongo (DRK) för perioden 2009-2012. Strategin grundar sig på Sveriges politik för global utveckling (PGU) med målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, samt målet för svenskt utvecklingssamarbete, att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med DRK är att stärka förutsättningarna för hållbar fred och förbättrade levnadsförhållanden för fattiga människor. Viktiga utgångspunkter för utvecklingssamarbetet är ett genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, ökad jämställdhet, kvinnors lika rättigheter samt vikten av kvinnors inflytande i politik, säkerhet och utveckling. Genom att bidra till en ökad givarsamordning och samverkan ska Sverige stärka sin roll i samarbetet med DRK. Inom ramen för utvecklingssamarbetet kommer Sverige särskilt att föra dialog om kvinnors roll i utveckling, jämställdhet mellan kvinnor och män, rättsstatens principer samt korruption som ett hinder för utveckling.

Det svenska utvecklingssamarbetet ska framförallt ske inom tre sektorer:

Fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning;
Fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling, med inriktning på jord- och skogsbruk;
Hälsa, med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Stödet ska inriktas på att lägga grunden för ett oberoende och icke-diskriminerande rättssystem för att uppnå förbättrad säkerhet och trygghet. Sverige ska främja kvinnors inflytande i freds- och försoningsprocesser och demokratiska institutioner. Vidare ska Sverige

arbete med kapacitetsutveckling inom offentlig förvaltning och det civila samhället för att öka förutsättningarna för öppenhet och ansvarsutkrävande. Stöd till miljömässigt hållbar produktivitet och en diversifiering inom jord- och skogsbruket ska bidra till ökade inkomster och förbättrad livsmedelstrygghet för fattiga människor. Sverige ska bidra till att bekämpa och förebygga sexuellt våld, främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter och verka för en ökad tillgång till primärvård och därigenom förbättrade levnadsförhållanden för fattiga människor.

De historiska banden mellan Sverige och DRK är starka. Sverige har visat ett kontinuerligt engagemang för en fredlig utveckling i DRK och deltagit aktivt i FN:s fredsfrämjande missioner i landet. Fria val genomfördes 2006 i DRK och återuppbyggnaden av landet har sakta påbörjats. Samtidigt fortsätter konflikterna i östra DRK, trots undertecknade fredsavtal, med humanitär nöd som följd. Kränkningar av mänskliga rättigheter fortgår och drabbar kvinnor och barn särskilt hårt. Effekterna av den internationella ekonomiska krisen för det av råvaruexport beroende DRK är allvarliga med omfattande direkta och indirekta konsekvenser för statsbudgeten, sysselsättning och investeringar.

Utvecklingssamarbetet med DRK ska omfatta ca 150 mnkr år 2009, ca 225 mnkr år 2010 samt ca 275 mnkr år 2011 och 2012. Då de humanitära behoven bedöms kvarstå som stora under strategiperioden ska även beredskap finnas för fortsatt humanitärt bistånd.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1. Mål och prioriteringar

Sveriges politik för global utveckling (PGU) ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Det svenska utvecklingssamarbetet ska bidra till att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor.

Det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete med DRK är stärkta förutsättningar för hållbar fred och förbättrade levnadsförhållanden för fattiga människor. Samarbetet ska inriktas på att stärka freden och lägga grunden till en demokratisk utveckling, bl.a. genom stärkande av rättsstatens principer och offentligt ansvarstagande, ökade inkomster och förbättrad livsmedelstrygghet, förbättrad hälsa med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Sveriges stöd ska beakta landets fattigdomsstrategi (DSCR) och den prioriterade handlingsplanen (PAP). PGU:s båda perspektiv, ett

rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling ska vara grundläggande för stödet.

Att främja jämställdhet och kvinnors roll i utveckling ska vara en vägledande princip för samarbetet. Genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, och resolution 1820 om bekämpning av sexuellt våld ska särskilt betonas i utvecklingssamarbetet. Respekten för mänskliga rättigheter ska tillsammans med rättighetsperspektivets principer om icke-diskriminering, deltagande, ansvarsutkrävande och öppenhet vara grundläggande vid utformningen av stödet. Barns situation och genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1612 om barn i väpnad konflikt ska beaktas.

Det svenska utvecklingssamarbetet ska präglas av konfliktkänslighet och allt stöd genomsyras av ett konfliktförebyggande perspektiv. Delar av utvecklingssamarbetet ska bedrivas i konfliktdrabbade områden. Synliga positiva resultat för fattiga människor ska eftersträvas redan på kort sikt. Parallellt ska stödet skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar utveckling, där kapacitetsutveckling utgör en central del.

Givet den föränderliga politiska och ekonomiska kontext som kännetecknar DRK ska beredskap finnas för omprövning av pågående och planerade insatser. En låg absorptionskapacitet inom offentliga institutioner, myndigheter och enskilda organisationer ökar behovet av flexibilitet i genomförandet.

Strategins processmål är en ökad givarsamordning med stärkta samverkansmekanismer mellan DRK:s regering och givarna samt en förstärkt roll för Sverige i en av de 15 tematiska grupperna för ökad givarsamordning. Strategiska frågor för dialogen är jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, stärkande av rättsstatens principer samt korruption som ett hinder för utveckling.

2. Inriktning och omfattning

2.1 Samarbetsområden

Med utgångspunkt i slutsatser från land- och resultatanalyserna, övriga givares åtaganden samt Sveriges komparativa fördelar ska utvecklingssamarbetet omfatta följande tre sektorer:

- 1) Fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning.
- 2) Fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling, med inriktning på jord- och skogsbruk.
- 3) Hälsa, med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Den svenska regeringens tematiska prioriteringar i utvecklingssamarbetet (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjandet

av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen) ska utgöra en central utgångspunkt för valet av insatser.

(1) Fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning

Mål för området:

- (i) förbättrad säkerhet och trygghet med särskilt fokus på kvinnor och barn;
- (ii) ökat inflytande för kvinnor i demokratiska processer samt institutioner;
- (iii) stärkt kapacitet för ansvarsutkrävande inom offentlig förvaltning och det civila samhället.

För att uppnå mål (i) ska det svenska stödet inriktas på att lägga grunden för ett fungerande rättsväsende och ha ett särskilt fokus på möjligheten för kvinnor att åtnjuta sina rättigheter. Stödet ska bidra till att motverka straffrihet, stärka respekten för de mänskliga rättigheterna samt förebygga och beivra sexuellt och annat könsbaserat våld. Insatser för minskad straffrihet är också ett led i korruptionsbekämpning. Stöd till reformer av rättssektorn ska ske, i huvudsak, genom givargemensamma program. Kompletterande stöd för kapacitetsutveckling av institutioner och enskilda organisationer ska övervägas i syfte att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325, 1820 och 1612 med särskild inriktning på ett oberoende och icke-diskriminerande rättssystem. För att bidra till förbättrad säkerhet och på sikt hållbar fred ska bl.a. insatser inom FN:s stabilitetsplan, stöd till insatser för avvärjning, demobilisering och återintegrering (DDR), minröjning och kontroll av små, lätta vapen övervägas.

För att uppnå mål (ii) ska särskilt fokus läggas på kvinnors möjligheter för ökat deltagande i freds- och försoningsprocesser i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, samt i andra offentliga och politiska beslutprocesser på nationell, regional och lokal nivå. Därtill ska stödet fortsätta stärka valprocesser samt till folkvalda (såväl män som kvinnor) på både på central och lokal nivå genom givargemensamma program och enskilda organisationer.

För att uppnå mål (iii) ska stödet innefatta insatser som bidrar till en ökad transparens inom offentlig förvaltning och därigenom bl.a. stärka arbetet vad gäller ansvarsutkrävande i förhållande till den illegala utvinningen av naturresurser. Utveckling av system för offentlig finansiell styrning med ökad öppenhet och minskad korruption ska följas och stöd till kapacitetsutveckling för att stärka systemen ska övervägas. Vidare bör stödet innehålla insatser för en stärkt kapacitet hos aktörer med en ansvarsutkrävande roll gentemot staten, t.ex. civila samhället och media.

Dialogen för området ska föras om statens ansvar för genomförandet av rättsstatens principer, kvinnor och barns rättigheter och säkerhet samt

vikten av kvinnors politiska inflytande och deltagande i beslutsprocesser till stöd för genomförandet av säkerhetsrådsresolution 1325.

(2) Fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling, med inriktning på jord- och skogsbruk

Målet för området är ökade inkomster och förbättrad livsmedelstrygghet för fattiga kvinnor och män.

För att uppnå målet ska de svenska åtagandena fokusera på ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar produktion, inhemsk och internationell handel och investeringar, särskilt inom jord- och skogsbruk. Dessa insatser kan på kort sikt bidra till att ge befolkningen fredsvinster och ökad säkerhet samtidigt som de på längre sikt bidrar till hållbar fred. Miljö- och klimatperspektiv ska integreras i samarbetet. Insatser ska inriktas mot hållbar ökning av produktivitet och diversifiering inom jordbruket samt nyttjande av skogsresurser. Vidare ska insatser främja tillgång till och fungerande marknader, särskilt för jordbruks- och skogsprodukter. Stödet kommer att inriktas mot givargemensamma program med insatser som ömsesidigt förstärker varandra. Inom ramen för dessa program ska stöd till förbättrade transporter kunna övervägas. Insatser till stöd för ett förbättrat regelverk och gynnsamt näringslivsklimat, inklusive ägande- och nyttjanderätter samt stöd för att öka DRK:s möjlighet att leva upp till exportmarknadernas krav (t.ex. inom SPS-området), ska kunna övervägas. Kvinnors åtnjutande på lika villkor som män av ekonomiska rättigheter och möjligheter till ökade inkomster ska främjas genom tex. stöd till förbättrade markrättigheter, arvsrätt, tillgång till bostad och annan egendom.

Dialogen inom området ska föras om kvinnors åtnjutande av ekonomiska rättigheter.

(3) Hälsa, med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)

Mål för området:

(i) ökad kapacitet för att förebygga, bekämpa och hantera konsekvenserna av sexuellt våld;

(ii) förbättrad hälsa för fattiga människor med särskilt fokus på sexuell och reproduktiv hälsa.

För att uppnå mål (i) ska svenska insatser riktas särskilt till stöd på lokal och regional nivå och fokusera på förebyggande, bekämpande och omhändertagande samt vård vid sexuellt och könsrelaterat våld. Härvidlag ska genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1820 prioriteras.

För att uppnå mål (ii) ska svenska åtaganden fokusera på att stärka primärvården. Stödet ska inriktas på uppbyggnaden av utvalda

hälsozoner på distriktsnivå för ökad tillgång till kvalitativ och jämställd primärvård för fattiga människor. Riktade insatser till stöd för SRHR, inklusive bekämpning av hiv och aids ska utgöra en del av stödet.

Vid utformning av stöd ska erfarenheter från det humanitära biståndet inom hälsa beaktas. Insatser för att stödja övergången från humanitärt stöd till långsiktigt samarbete ska ingå i samarbetet. Synliga resultat redan på kort sikt för fattiga människor ska särskilt eftersträvas.

Dialogen inom området ska föras om att bekämpa och förebygga sexuell våld, genomförande av säkerhetsrådsresolutionerna 1325 och 1820, samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Humanitärt stöd

Sveriges humanitära stöd till DRK styrs av regeringens politik för humanitärt bistånd och den av regeringen antagna strategin för Sidas humanitära bistånd. Biståndet utgår ifrån nödlidande människors behov och bygger på principerna om humanitet, opartiskhet och neutralitet.

Sverige verkar för ett ökat humanitärt tillträde till utsatta grupper. Det humanitära biståndet beaktar särskilt stöd till flyktingar och internflyktingar och underlättar återvändande och integration av dessa. I enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, förstärkt av 1820, uppmärksammas kvinnors och flickors rättigheter och situation i dessa processer. FN:s säkerhetsrådsresolution 1612 om barn i väpnad konflikt samt barns behov och rättigheter beaktas särskilt. Hiv/aids-information och hälsovårdsinsatser integreras i de sammanhang där så är möjligt.

2.2 Biståndsformer

Multilaterala organisationer ska fortsatt utgöra en viktig kanal för genomförandet av svenskt stöd. Givargemensamma program ska vara en prioriterad biståndsform. Ett eventuellt övervägande av direktstöd till eller andra samarbetsformer med staten förutsätter noggrann analys av den politiska och demokratiska utvecklingen, omsorgsfull bedömning av risken för korruption och generella förutsättningar för effektivt stöd givet statsförvaltningens begränsade kapacitet. Samråd mellan Sida och UD bör ske inför sådana beslut.

Sverige ska fortsätta att kanalisera en betydande del av det humanitära biståndet genom FN:s humanitära fond för DRK. Kompletterande humanitärt stöd ska även kunna ges genom svenska och internationella organisationer. Svenskt stöd till insatser för tidig återuppbyggnad ska övervägas för att överbrygga perioden då humanitärt stöd upphör och långsiktigt återuppbyggnad ännu inte påbörjats.

Stöd till internationella enskilda organisationer fortsätter inom området demokrati och mänskliga rättigheter. Stöd till det kongolesiska civila

samhället ska också utgöra en del av samarbetet och föregås av aktörsanalyser.

2.3 Dialogfrågor

Dialog ska föras, inom ramen för det svenska utvecklingsarbetet, med representanter för DRK:s regering, andra givare och aktörer samt det civila samhället i syfte att uppnå en ökad genomslagskraft för prioriterade frågor i det svenska stödet. Dialogen kan ske genom FN, EU och den gemensamma givargruppen (CAF) såväl som bilateralt, framförallt inom ramen för de program som stöds.

Jämställdhet samt kvinnors och flickors rättigheter och roll i utveckling, inklusive bekämpning av det sexuella våldet ska särskilt lyftas fram i dialogen med utgångspunkt i pågående stöd. Genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 och 1820 ska vara centrala frågor i dialogen. Korruption som ett hinder för utveckling och genomförandet av rättsstatens principer ska även framhållas liksom behovet av transparens vad gäller den illegala utvinningen av naturresurser.

2.4 Omfattning (volym)

En stegvis ökning av volymen för det svenska utvecklingsarbetet med DRK förutses under strategiperioden. Den årliga volymen ska vara ca 150 mnkr år 2009, ca 225 mnkr år 2010 och ca 275 mnkr år 2011 och 2012. Humanitärt stöd, vilket är helt behovsbaserat, tillkommer utöver detta.

3. Genomförande

Konflikterna i östra DRK påverkar den politiska och ekonomiska situationen i hela landet. Situationen kan förändras snabbt vilket kan få konsekvenser för genomförandet av stöd. Flexibilitet krävs inom samarbetet för att, vid behov även mot bakgrund av den globala ekonomiska nedgången, ompröva val av volym, biståndsformer och inriktningen på stödet inom ramen för strategins samarbetsområden och prioriteringar. Beredskap ska finnas för en övergång från humanitärt stöd till insatser för tidig återuppbyggnad. Den politiska och ekonomiska utvecklingen påverkar även förutsättningarna för att uppfylla målen i strategin och uppnå förväntade resultat. Mot bakgrund av FN:s rapport (S/2008/773) om DRK:s och Rwandas stöd till rebellgrupperna i östra Kongo är det viktigt att de insatser som bedrivs inom ramen för fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning kopplas till de allvarliga signaler som framkom i rapporten och används för att bidra till förändring på detta område.

Olika biståndsformer och sektorer medför olika typer av korruptionsrisker, vilka kommer att utgöra en central del i beredningar och uppföljning av insatser. Stödet till rättsektorn, minskad straffrihet, reformer av offentlig finansiell styrning och medborgares

ansvarsutkrävande ska betraktas som strategiskt viktiga för att stödja DRK:s egna antikorrupsionssträvanden.

Stödet ska på kort sikt leda till synliga resultat för fattiga människor för att stärka en fredlig utveckling. Ett långsiktigt perspektiv ska vara utgångspunkten för de insatser som bidrar till den påbörjade återuppbyggnaden av samhällets institutioner och grundläggande infrastruktur.

En geografisk koncentration av samarbetet förutses till ett begränsat antal provinser. Val av provinser sker i samordning med regering och övriga givare för varje samarbetsområde. Östra DRK ska särskilt prioriteras med insatser till stöd för fred och säkerhet, uppbyggnad av rättssektorn, SRHR och omhändertagande och vård vid sexuellt och könsbaserat våld samt kvinnor och barns rättigheter. Därutöver ska centrala reformer och förändringsprocesser stödjas.

Absorptionskapaciteten av stöd inom institutioner och organisationer är begränsad och kanaler för bistånd i samtliga sektorer är få. Stora förseningar har förekommit i samarbetet under föregående strategiperiod. Erfarenheter visar att det har varit svårt att identifiera nya program för stöd vid förseningar, trots enorma behov i DRK. För att uppnå ett effektivt bistånd med resultat för fattiga människor krävs flexibilitet i bredd inom samarbetet samt vid tolkning av strategins inriktning.

Kapacitetsuppbyggande insatser ska integreras i samtliga samarbetsområden. Utöver detta ska även riktade kapacitetsuppbyggande insatser vara möjliga, särskilt i den offentliga sektorn.

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Sverige ska samarbeta med andra givare och multilaterala aktörer för att stödet ska uppnå ökad effektivitet och större genomslag. Synergieffekter genom samverkan är nödvändiga för att förbättra möjligheterna för DRK att på längre sikt uppnå de av FN uppsatta millenniemålen.

FN fortsätter att vara en viktig samarbetspart under strategiperioden, där samarbete med ett flertal organ förutses.

I samarbete och eventuell samfinansiering med EU-kommissionen ska Sverige särskilt tillföra perspektiv kring jämställdhetsfrågor samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inklusive bekämpning av det sexuella våldet. Sverige ska även föra en nära dialog med EU-kommissionen om inriktningen på samarbetet i DRK.

Världsbanken är den största multilaterala givaren i DRK. Sverige ska sträva efter samfinansiering och komplementaritet inom de verksamhetsområden som sammanfaller med det svenska stödet.

Samarbete med framförallt likasinnade bilaterala givare ska fortsätta. Sverige ska föra en kontinuerlig dialog och delta i informationsutbyte inom givargruppen.

Ett fortsatt trepartssamarbete mellan Sverige, Sydafrika och DRK ska prövas inom strategins samarbetsområden i de fall där synergieffekter förutses.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

De regeringsledda tematiska samordningsgrupperna för genomförande, uppföljning och utvärdering av DSCRIP och PAP utgör grundstrukturen för harmoniseringsarbetet i DRK där vikten av ett nationellt ägarskap är centralt. Sverige ska fortsätta att verka för en ökad givarsamordning med förbättrade samverkansmekanismer mellan DRK:s regering och givarna i enlighet med CAF - ramverket för givarsamordning. Sveriges ambition ska vara att, tillsammans med DRK, leda en av de 15 tematiska grupperna för givarsamordning inom ett område där Sverige ger stöd. Dialogen mellan givarna till stöd för harmoniseringsarbetet inom de tematiska grupperna ska främjas. OECD/DAC:s principer för engagemang i sviktande stater ska beaktas inom koordineringsarbetet, som ett komplement till Parisdeklarationen och Accra-agendan om biståndseffektivitet.

4. Uppföljning

Uppföljningen av det svenska samarbetet ska ske genom årliga landrapporter. Rapporterna ska redogöra för uppnådda resultat och hur den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar har fått genomslag inom stödet. Uppföljningen av program med svenskt stöd ska utgå från uppföljningsmekanismer framtagna inom ramen för givarsamverkan samt baseras på indikatorer identifierade inom programmen.

Mot bakgrund av att måluppfyllelsen i samarbetet försvåras av den riskmiljö biståndet bedrivs i kommer högre krav att ställas på en tät uppföljning av insatser och beredskap för snabba åtgärder. Maktstrukturer och konfliktsamband ska regelbundet analyseras och utgöra en grund för bedömning huruvida omprioriteringar av biståndsformer bör ske i enlighet med strategins scenarier. Dessutom ska bedömningar göras årligen om vilket scenario som föreligger och vilka konsekvenser det får för vidare samarbete.

En halvtidsöversyn ska genomföras under det första halvåret 2011. Förutsättningar för direktstöd till staten kan övervägas med beaktande av den politiska utvecklingen och de scenarier som beskrivs i landanalysen. Vid översynen ska forskningsresultat om kopplingen mellan illegal

utvinning av naturresurser och konflikt beaktas. En bedömning av förutsättningarna för en ökad koncentration av stödet ska även genomföras. I en ökad fokusering av de svenska resurserna, ska fortsatt stöd till fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning, fattigdomsinriktad ekonomisk utveckling samt förebyggande och hantering av sexuellt våld prioriteras. En beredskap ska finnas för omprioriteringar avseende inriktning, omfattning och biståndsformer för det svenska samarbetet.

Del 2. Bakgrund

1. Sammanfattande landanalys

Situationen i DRK är fortsatt mycket allvarlig med en alltjämt pågående väpnad konflikt i de östra delarna i landet, vilket bidrar till en svår säkerhetssituation för civilbefolkningen. Motstridiga politiska viljor, underliggande ekonomiska intressen och regionala aktörers inblandning underminerar fredsanssträngningarna. Den illegala utvinningen av landets naturresurser spelar en central roll i finansieringen av konflikterna i öst och är därför nära sammankopplad med konflikternas orsaker och varaktighet. Konfliktsituationen i östra DRK rör sig längs en skala från öppen konflikt, mycket spänt läge och instabil fred. Hela östra DRK betecknas av FN som ett humanitärt katastrofområde. Över 5 miljoner människor beräknas ha mist livet sedan 1996 till följd av konflikten. Antalet internflyktingarna uppgår i dagsläget till ca 1,4 miljoner. Ett stort antal kvinnor och barn utsätts för omfattande sexuella övergrepp. Situationen i landet har inte enbart påverkat migrationsströmmarna inom landet utan även till andra delar av Afrika, Europa och USA. Kopplingen mellan migration och utveckling och hur migrationssituationen i DRK kan stödja landets utveckling blir i framtiden viktiga frågor. Det handlar bl.a. om hur migrationens positiva effekter samt utvecklingspotentialen hos den kongolesiska diasporan kan tillvaratas.

Övriga delar av landet befinner sig i huvudsak i en postkonfliktsituation där det inte råder en väpnad konflikt men där läget ändå inte kan betraktas som stabilt. Konflikt- och postkonfliktsituationen förstärker den redan ojämlika maktrelationen mellan kvinnor och män. För kvinnor och flickor i DRK tar det sig bl.a. uttryck genom extrema former av könsrelaterat våld. Kampen mot det sexuella våldet är en viktig del i en större diskussion om jämställdhet i det kongolesiska samhället. Samhället är traditionellt patriarkaliskt där hemgift, tvångsgifte och månggifte förekommer. Den kvinnliga representationen i politiken och inom de offentliga institutionerna är mycket låg. Inom de befintliga centrala demokratiska institutionerna utgör kvinnor ca 10 procent. Lagstiftningen på jämställdhetsområdet och implementeringen av denna är mycket bristfällig.

Även om fria val hölls 2006 och vissa institutioner inrättats finns stora brister vad gäller demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Demokratiseringen i DRK har bara börjat och trots ett framgångsrikt genomförande av valet kan landet inte betraktas som en demokrati. Rättslösheten och rättsosäkerheten är för det stora flertalet kongoleser närmast total. I princip all politisk makt är koncentrerad till presidenten och ett fåtal av hans närmaste medarbetare genom klientelistiska nätverk och etnisk-regionala relationer. Regeringen präglas av en svag ledningsstruktur och otydlig politisk vilja. Senaten och nationalförsamlingen ges inte möjlighet att utöva tillräcklig kontroll gentemot regeringen. I princip inga av de reformer som utlovats av presidenten har genomförts.

Den politiska oppositionen är svag och splittrad och har svårt att hävda sina intressen. Samtidigt utvecklas den parlamentariska demokratin i dess funktion som lagstiftande organ och debattforum. Såväl regeringsledamöter som det stora flertalet parlamentariker ses som korrupta. Det är osäkert om lokalvalen, som är viktiga steg i en demokratiseringsprocess, och som planerats till 2009 kommer att äga rum. Den decentraliseringsreform som innebär att provinserna får behålla 40 procent av inkomsterna medan resten ska omfördelas till hela landet har försenats bl.a. då kapacitetsbrist präglar reformarbetet. De kongolesiska institutionerna på både central, regional och lokal nivå är genomgående svaga och stundtals obefintliga.

Kränkningarna av de mänskliga rättigheterna är omfattande och fortgår till följd av en utbredd straffrihet, svaga statliga institutioner och korruption på alla nivåer. Civildokumentationen drabbas hårt, särskilt i landets östra delar till följd av den pågående konflikten. Säkerhetsstyrkorna som polis och militär, liksom olika milisgrupper begår svåra övergrepp på befolkningen.

Korruptionen är endemisk och genomsyrar alla nivåer i samhället. DRK klassas som ett av världens mest korrupta länder. Korruptionen utgör ett stort hinder för ett effektivt utnyttjande av landets tillgångar och därmed för fattigdomsbekämpningen och landets utveckling.

Fattigdomen slår särskilt hårt mot kvinnor och barn. DRK har bland den högsta barnadödligheten (230/1000) och mödradödligheten (1100/100 000) i världen. Andra indikatorer som speglar den dåliga reproduktiva hälsan är en låg preventivmedelsanvändning hos kvinnor (6 procent) och en hög fertilitet med 6-7 barn per kvinna. Trots en hög mödra- och barnadödlighet samt ett utbrett sexuellt och könsrelaterat våld så prioriteras inte sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Höga kostnader och en dåligt utbyggd primärvård innebär att tillgången till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter för den fattiga befolkningen är begränsad. DRK har idag en generaliserad hiv/aids epidemi med en prevalens på 4,1 procent. Den förväntade livslängden är

45 år och inskrivningen i grundskola är 64 procent. Andelen flickor i skolan är 45 procent mot 55 procent bland pojkar. 22 procent av befolkningen har tillgång till rent vatten och 9 procent till adekvat sanitet. Statistiken är många gånger otillförlitlig då den är baserad på gamla uppgifter. Möjligheterna att uppnå FN:s millenniemål betraktas som små och indikatorerna för mänsklig utveckling visar på enorma behov av förbättrad tillgång till sociala tjänster för en positiv utveckling.

Före den ekonomiska krisen kunde DRK sägas ha påbörjat en långsam ekonomisk återhämtning, om än från en extremt låg nivå. 70 procent av befolkningen lever på en dollar om dagen. BNP uppgick 2007 till 130 USD/capita. Endast två procent av befolkningen ingår i den formella ekonomin. DRK har de högsta kostnaderna i världen för att bedriva näringsverksamhet och ett finansiellt system som kollapsat. Ett annat avgörande hinder för utveckling är den i det närmaste obefintliga infrastrukturen. För att uppnå en fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling krävs framförallt ökad produktivitet inom lantbruket, ett mer gynnsamt näringslivsklimat samt utveckling av infrastrukturen.

Den internationella ekonomiska krisen har fått dramatiska konsekvenser för DRK, bland annat på grund av kraftiga prisfall på råvaror (koppar, diamanter, tropiskt trä etc.). I flera fall är prisfallen i storleksordningen 50 – 60 procent. Effekterna på statsbudgeten är svåra och löner till statsanställda betalas sporadiskt. Många exempel finns på anställda som inte har fått betalt på flera år. Ett särskilt problem i detta sammanhang är obetalda soldater och poliser givet de konsekvenser detta får för civilbefolkningen. Infrastrukturinvesteringar av både egna och utländska medel skjuts nu upp eller stoppas. Antalet arbetslösa i gruvprovinserna Katanga beräknas till följd av den ekonomiska krisen ha ökat med cirka 300 000 personer. Den kongolesiska valutan är under stark press. Potentialen för ökad social oro på grund av denna situation är avsevärd.

Regeringen har sedan 2001 tillsammans med Världsbanken och IMF genomfört en rad olika makroekonomiska reformprogram och stabiliseringsåtgärder. DRK för diskussioner med IMF om ett nytt program för tillväxt och fattigdomsbekämpning, som också skulle leda till att landet kvalificerar sig för skuldavskrivning enligt HIPC-initiativet.

Omkring 70 procent av de fattigaste kongoleserna är beroende av skogen och dess biodiversitet för sin försörjning. Avskogningstakten har det senaste decenniet varit lägre i DRK än i andra utvecklingsländer. Orsaken är att konflikter och bristfällig eller icke-existerande infrastruktur hämmat ekonomisk aktivitet. Avskogningen är dock ett problem för den lokalbefolkning som lever av eller i närheten av skogen. I de stora skogsprovinserna i norr lever ca 90 procent av befolkningen på fattigdomsgränsen. Balansen mellan kortsiktiga ekonomiska intressen för överlevnad och ett hållbart nyttjande av skogen blir central.

Lantbruket är och kommer under lång tid framåt att förbli avgörande för fattiga kongolesers försörjning och överlevnad, och därmed även för fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt. Jordbrukssektorn sysselsätter en majoritet av befolkningen men kan i stora områden knappt föda sin befolkning. Kvinnor står för 75 procent av livsmedelsproduktionen. De fattigas bristande försörjning samt osäkra ägande- och naturresursrättigheter är också underliggande orsaker till motsättningar och konflikter.

DRK:s fattigdomsstrategi (DSCR) utgår från fem prioriterade områden: god samhällsstyrning, ekonomisk tillväxt, social utveckling, hiv/aids samt landsbygdsutveckling. Verkställandet av de mest prioriterade områdena av fattigdomsstrategin är utformade i en handlingsplan (PAP). Definitionerna är breda och det mesta innefattas. Fattigdomsstrategin utgör en grund för givarsamordning. Samtidigt råder brist på kongolesiskt ägarskap och den politiska situationen är komplicerad vilket får återverkningar för fattigdomsstrategins betydelse och genomförande.

DRK:s potential är stor, bl.a. finns några av de största naturrikedomarna i världen i DRK. Samtidigt är utmaningarna många, demokratiska institutioner saknas, och konflikten i öst riskerar att bli långvarig och skapar stor instabilitet. Konflikterna utgör det enskilt största hotet mot en fattigdomsorienterad utveckling och den största risken för det svenska samarbetet med DRK. Straffriheten undergräver befolkningens rättigheter och förstärks av den utbredda korruptionen. Korruptionen är ett av de mest svårbemästrade hindren för utveckling och en riskfaktor för allt stöd. Ekonomiska reformer krävs för att öka en fattigdomsorienterad resursallokering, där öppenheten kring gruvkontrakt och hantering av naturresurser är centrala delar, exempelvis stöd till implementeringen av Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) till vilken DRK är ett kandidatland. Sverige är stödjande medlem av EITI.

Nedan anges tre möjliga framtidsscenarioer för utvecklingen i landet, liksom dess konsekvenser för utvecklingssamarbetet:

(i) I ett positivt scenario genomförs säkerhetssektorreformer, respekten för mänskliga rättigheter ökar och en reell demokratiseringsprocess inleds. En ökning sker av DRK:s egen resursallokering till sociala tjänster samt en ökad transparens vid naturresurshantering och förbättrade system för offentlig finansiell styrning genomförs.

Konsekvensen av (i) blir en ökad ambitionsnivå för att se över möjligheten till direktstöd till staten.

(ii) I ett status quo-scenario fortsätter samhället präglas av uteblivna eller begränsade reformframsteg samt politisk instabilitet, kortsiktighet och korruption. Konflikter i öst fortgår med varierad intensitet.

Konsekvensen av (ii) leder till en fortsatt kanalisering av biståndet i huvudsak genom multilaterala aktörer och det civila samhället.

(iii) I ett negativt scenario sker en utökad användning av våld för att upprätthålla ordning, konflikten i öst utvidgas nationellt och/eller i regionen.

Konsekvensen av (iii) innebär ett i huvudsak humanitärt bistånd samt kortsiktigt stöd till fredssträngningar och stabilitet och att det långsiktiga samarbetet avstannar.

Processer som ska ligga till grund för bedömningen av gällande scenario är bl.a. utvecklingen i fredsprocessen, genomförande av planerade val, ekonomiska- och säkerhetssektorreformer samt visad transparens avseende hanteringen av naturresurser, exempelvis översyn av gruvkontrakt och koncessioner för skogsbruk.

2. Sammanfattande resultatbedömning

Bilateralt utvecklingsamarbete med DRK inleddes i november 2004. Strategin för svenskt stöd till Stora sjöregionen, inklusive landstrategier för Rwanda, Demokratiska republiken Kongo och Burundi för perioden november 2004 - december 2008 har styrt stödet. Samarbetet med DRK har inriktats på fredlig utveckling, säkerhet och försoning; demokratireformer och respekt för mänskliga rättigheter samt ekonomisk tillväxt och socioekonomisk utveckling. Målet för utvecklingsamarbetet med DRK under hittillsvarande strategiperiod har varit att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Under åren 2005-2008 uppgick stödet totalt till ca 250 mnkr (under 2005 var stödet ca 47,6 mnkr, 2006 ca 77,6 mnkr, 2007 ca 36,8 mnkr samt 2008 ca 87,6 mnkr) förutom stöd via svenska enskilda organisationer om 55 mnkr och humanitärt stöd om 690 mnkr. Under 2008 har Sverige genom Utrikesdepartementet även bidragit till FN:s stabilitetsplan för östra Kongo med ett belopp om ca 70 mnkr.

Strategiperioden har präglats av ett stort mått av osäkerhet, med uppskjutna val, politiskt våld och en uppflammande konflikt i östra DRK. Situationen i DRK har tydligt påverkat måluppfyllelse och resultat under strategiperioden. Insatser har försenats och bromsats, både på grund av bristande politisk vilja men också genom att landkontexten är skör, komplex och våldsbenägen. Tillfällen att föra en direkt dialog med den valda regeringen har varit mycket få och den dialog som förts har skett genom den givargemensamma gruppen (CAF). Trots den föränderliga situationen har de svenskstödda insatserna i DRK svarat mot och bidragit till de övergripande målen i strategin. Stödet har

framförallt kanaliserats genom FN-systemet, men även genom internationella enskilda organisationer, då förutsättningar för att ge direkt stöd till staten saknats.

Mer långsiktiga resultat till stöd för fredlig utveckling, demokrati-reformer och ekonomisk utveckling är svåra att mäta. Vissa konkreta resultat till vilka Sveriges stöd bidragit till kan dock påvisas:

- Fria och rättvisa nationella val, med säkerhetsutbildning av 60 000 poliser, kommunikationsutrustning och uppbyggnad av 11 855 vallokaler. Valkommissionen och 200 000 partifunktionärer utbildades och befolkningen fick information om valet genom bl.a. FN-radion Okapis sändningar;
- Demobilisering av 102 000 vuxna soldater. 22 000 barnsoldater har återförenats med sina familjer i DRK;
- Min- och ammunitionsröjning i östra och norra DRK;
- Utbildning om konfliktmedvetenhet på 60 radiostationer;
- Stärkta nyckelaktörer inom rättsektorn;
- Cirka 500 000 barn har nåtts med grundläggande skolmaterial, 10 000 lärare i grundskolan har fått utbildning i fredsfostran, jämställdhet och hiv-prevention i konflikttrabbade områden;
- Kapacitetsutveckling inom hälsa, utbildning och landsbygdsutveckling, samt för ökad demokrati, mänskliga rättigheter, hiv/aids och konflikthantering genom svenska enskilda organisationer;
- Humanitärt stöd som totalt har nått 74 miljoner mottagare, varav Sveriges andel utgjort 5 procent, vilket har bidragit till att rädda liv, lindra nöd och upprätta mänsklig värdighet. Förbättrade förhållanden i flyktinglägren där särskild hänsyn tagits till barn och kvinnors speciella behov, matsäkerhet och nutrition för 380 000 barn är några av resultaten.

Det humanitära stödet har ökat i större utsträckning än vad som förutsågs på grund av den fortsatta konflikten i öst. Huvuddelen av det humanitära stödet har kanaliserats genom FN:s humanitära fond, som har lett till bättre koordinering och fördelning av stöd mellan provinserna och en systematisk uppföljning av behovs- och resultatindikatorer. En betydande del av det humanitära stödet har gått till hälsoinsatser.

Utvärdering av trepartssamarbetet mellan DRK, Sverige och Sydafrika med målsättningen att bygga upp anställningsregister inom offentlig förvaltning visar en del positiva men övervägande negativa resultat. Stödet har resulterat i parallella strukturer och präglats av en låg grad av samverkan med relevanta statliga enheter och andra givare. Samtidigt har DRK och Sydafrika fortsatt projektet efter att svensk finansiering utgått, men utmaningarna kvarstår. I utvärderingen framhålls vikten av ägarskap och samverkan.

Utgångspunkten för samarbetet bör fortsätta att vara att skapa ökad säkerhet och fredlig utveckling, då hållbar fred är avgörande för en fattigdomsorienterad utveckling i DRK. Samarbetet ska bygga vidare på de erfarenheter och resultat som uppnåtts inom området för fredlig utveckling och demokratisk samhällsstyrning. Ett fortsatt stöd till valprocesser förutses, med eventuellt kommande lokalval som ett viktigt första steg. Stödet för transitionell rättvisa övergår till ett fokuserat stöd för reformering av rättssektorn. Insatser för ökad säkerhet och trygghet fortsätter och inkluderar erfarenheter från stöd till demobilisering och minröjning. En genomgående konfliktkänslighet och en kontinuerlig omvärldsanalys, samt flexibilitet inom planering och genomförande av insatser har varit avgörande för att uppnå resultat, och kommer även fortsättningsvis vara vägledande för utformningen av samarbetet.

3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen

IMF, Världsbanken, FN-systemet, EU-kommissionen och Afrikanska utvecklingsbanken samt bl.a. Belgien, Storbritannien, USA, Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Kanada och Japan är representerade i DRK. Sverige är som enda nordiska land representerat med ambassad i DRK. 2007 var Sverige den sjätte största bilaterala givaren och det svenska stödet utgjorde 2,8 procent av det totala stödet till DRK samt 7 procent av det totala humanitära stödet.

De största givarna i DRK är Världsbanken, EU-kommissionen och Belgien. Belgien är en stor aktör givet dess förflutna i landet. Kina har skaffat sig en dominerande ställning tack vare stora investeringar på infrastrukturområdet.

Världsbanken har en bred verksamhet till stöd för genomförandet av fattigdomsstrategin (DSCR). I strategin för perioden 2008-2011 fokuseras verksamheten på god samhällsstyrning, långsiktig och uthållig ekonomisk utveckling samt förbättrade sociala tjänster. Stödet omfattar bl.a. program för makroekonomisk stabilitet, tillväxt inom jordbrukssektorn och infrastruktur, hälsa, utbildning och vatten och sanitet.

EU är en viktig aktör i DRK. I strategin för perioden 2008-2013 inom ramen för 10:e EDF anges tre koncentrationsområden för stödet; god samhällsstyrning och säkerhetssektorreform, infrastruktur med fokus på transport samt hälsa och samarbete inom miljö och regional ekonomisk integration. EU bidrar även till säkerhetssektorreformer i DRK genom ESFP-missionerna (EUSEC och EUPOL).

Ett flertal av FN-organen är verksamma i DRK. FN är dessutom representerade i DRK genom världens största fredsbevarande styrka, MONUC. FN finns närvarande i alla provinser i DRK, och har en viktig roll för genomförande och samordning. UNDP har haft en roll som

samordnare av valen, ett arbete som kommer att fortsätta under kommande val. Genom FN (den humanitära samordnaren med stöd av OCHA) samordnas och kanaliseras också stora delar av det humanitära biståndet. FN-organen har en varierande kapacitet, något som ska uppmärksammas vid beredning och uppföljning av insatser.

Det civila samhällets verksamhet har huvudsakligen varit inriktat på att tillgodose sociala behov som hälsojänster vilket kommer att fortsätta ha en stor betydelse. Vikten av att stärka arbetet med kunskapsspridning och ansvarsutkrävande gentemot staten kommer att öka. Det kongolesiska civila samhället är dock starkt politiserat vilket kan påverka dess trovärdighet som ansvarsutkrävande aktör. Internationella enskilda organisationers verksamhet i DRK är bred och omfattar bl. a. att tillhandahålla sociala tjänster och humanitärt stöd. Stöd för mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande är ytterligare områden där internationella organisationers möjlighet att skapa nationell och internationell uppmärksamhet är av stor vikt.

Givet de stora utmaningarna för återuppbyggnad bedöms risken för överetablering av givare inom de olika sektorerna som begränsad. Svårigheterna handlar framförallt om låg absorptionskapacitet, få kanaler för genomförande av insatser och att utjämna regionala obalanser av givarnärvaro med hänsyn till den utbredda fattigdomen och den nuvarande fokuseringen på stöd till östra DRK. Från ett, i huvudsak, humanitärt stöd inleder nu ett flertal givare ett mer långsiktigt samarbete med inriktning på återuppbyggnad. Flera givare är även verksamma inom fler sektorer än vad som överlag eftersträvas, detta för att möta de enorma behoven och för att uppnå en högre grad av effektivitet. De multilaterala aktörerna tillsammans med enskilda organisationer genomför huvuddelen av biståndet, men vid en ökning av det bilaterala samarbetet kommer en harmonisering mellan givarna att få en ökad betydelse.

Grundstrukturen för givarsamordningen är de regeringsledda 15 tematiska grupperna för genomförande, uppföljning och utvärdering av DSCRIP och PAP. Regeringen har på grund av bristande kapacitet och samordningsproblem haft svårt att fullfölja sitt ledningsansvar. Dialogen mellan givare till stöd för harmoniseringsarbetet kommer att vara ett viktigt komplement till arbetet i de tematiska grupperna.

4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

I samarbete och eventuell samfinansiering med EU-kommissionen ska Sverige tillföra perspektivet kring jämställdhetsfrågor då brister i EU-kommissionens samarbetsstrategi uppmärksammas på området. EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning i biståndet utgör en viktig plattform för samordning och dialog mellan givare.

Till stöd för reformerna av säkerhetssektorn i DRK (inom ramen för ESFP) har EU:s mission för försvarsreformer (EUSEC) respektive polisreformer (EUPOL) fått ett fortsatt mandat till 2009. Sverige bidrar med personal till båda missionerna. Sverige bör även fortsättningsvis spela en aktiv roll i ESFP-insatserna i DRK.

En arbetsgrupp inom EU har tillsatts med syfte att närmare undersöka och identifiera den illegala utvinningen och handeln av naturresurser i Stora sjöområdet. Arbetsgruppen, där Sverige aktivt deltar, kommer bl.a. kartlägga vilka initiativ som finns på området, olika certifieringsprocesser och uppförandekoder samt vad som görs för att främja handel i postkonfliktområden som ett medel att nå utveckling.

4.2 Samstämmighet för utveckling

Sverige bidrar till fredsfrämjande verksamhet i DRK genom personalstöd till MONUC, FN:s fredsbevarande styrka i DRK, och till EU:s insatser inom ramen för ESFP. MONUC:s mandat har vidgats till att inkludera insatser riktade mot säkerhetssektorreformer (SSR), avväpning, demobilisering och återanpassning (DDR) och förtroendeskapande aktiviteter, inom vilka Sverige bidrar med militärobservatörer, poliser och kriminalvårdare. Ett fortsatt personalstöd till MONUC:s fredsfrämjande arbete förutses. Samarbetet ska uppmärksamma Klimatkommissionens arbete om mänskliga och säkerhetsmässiga aspekter av klimatförändringen och den institutionella struktur som krävs för klimatanpassning.

4.3 Andra svenska relationer

De historiska banden mellan Sverige och DRK är starka och inleddes under slutet på 1800-talet då svenska missionärer etablerade sin verksamhet i regionen. I dag stödjer Svenska Missionsrådet, Diakonia och PMU projekt inom bl.a. hälsa med insatser för omhändertagande vid könsbaserat våld, jämställdhet och utbildning. Andra svenska enskilda organisationer som stödjer verksamhet i DRK är Forum Syd och LO/TCO:s biståndsnämnd. Svenska Röda Korset arbetar bl.a. med att förhindra och förebygga sexuellt våld mot kvinnor.

Det finns ett stort intresse för DRK från svenska företag. Den svenska exporten utgörs framförallt av varor från verkstads- och telekomindustrin.

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Sverige har visat ett kontinuerligt engagemang för en fredlig utveckling i DRK och har aktivt deltagit i FN:s fredsfrämjande missioner i landet. Detta ger Sverige en trovärdighet både i dialogen angående fredsprocessen samt som en långsiktig samarbetspartner. Sverige är det enda nordiska land som finns representerat i DRK.

Sverige har stor kunskap och en utvecklad resursbas inom strategins samarbetsområden. Följande erfarenheter kan särskilt framhållas:

- Kvinnors rättigheter och jämställdhet har genomgående integrerats i det svenska samhället och inom utvecklingssamarbetet;
- Sverige har varit ett föregångsland inom SRHR och haft en viktig internationell roll för att uppmärksamma frågorna från ett rättighetsperspektiv;
- Sverige har en betydande erfarenhet inom området ägande- och nyttjanderättsfrågor och kan därigenom spela en aktiv roll i dialog och genomförande.

4.5 Slutsatser om Sveriges roll

Sveriges utvecklingssamarbete ska effektivt bidra till genomförandet av DRK:s fattigdomsstrategi. Det svenska stödet ska utgå från behov och bidra med erfarenheter och kunskap utifrån ovan nämnda komparativa fördelar och samtidigt eftersträva samarbete med andra givare. Miljön är mycket arbetsintensiv, vilket även föranleder en betoning på samverkan med andra aktörer, både för analys och för genomförande. Sverige ska inom utvecklingssamarbetet särskilt uppmärksamma jämställdhet, kvinnors rättigheter och genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 för att ge frågorna ökat genomslag.

5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Givet slutsatserna i land- och resultatanalysen är ett återfall i fullskalig konflikt det största hotet mot en fattigdomsorienterad utveckling i DRK. Utmaningen för DRK är att uppnå hållbar fred, för vilket utveckling av demokrati och ett fungerande rättssystem samt förbättrade levnadsförhållanden för befolkningen är avgörande.

Den oerhört allvarliga situationen vad gäller brist på demokrati, brott mot mänskliga rättigheter och rättsstatens principer fortsätter alltjämt i DRK, och förstärks genom den pågående konflikten i öst och efterföljande humanitär nöd. Därför bör det svenska utvecklingssamarbetet ha en fortsatt inriktning mot att stärka förutsättningar för hållbar fred och demokratisk samhällsstyrning med utgångspunkt i tidigare erfarenheter. Stödet bör utvidgas för att motverka straffrihet och korruption. Kvinnors åtnjutande av sina rättigheter och ett genomförande av säkerhetsrådsresolution 1325 ska särskilt uppmärksammas.

Ett hållbart och rättvist nyttjande av naturresurser är en förutsättning för hållbar fred. Tillgång till land och förbättrade förutsättningar för hållbar produktion utgör grunden, eftersom lantbruket är avgörande för fattiga kongolesers försörjning och överlevnad. Därför bör stödet inriktas på ömsesidigt förstärkande insatser inom hållbart skogs- och jordbruk och marknadsutveckling då en kombination av åtgärder krävs för att uppnå resultat. Stödet ska bidra till en ökad anpassning till

klimatförändringarna, minskad markförstörning och minskad avskogning.

Kvinnors hälsa är en förutsättning för kvinnors delaktighet i både politiska och ekonomiska sammanhang. Tillgången till kvalitativ hälso- och sjukvård är i det närmast obefintlig för fattiga människor och hälsosituationen slår särskilt hårt mot kvinnor och barn. DRK har bland den högsta barna- och mödradödligheten i världen. Det utbredda sexuella våldet kräver ytterligare ansträngningar för ökad tillgång och anpassning av hälsovården. Höga kostnader och en dåligt uppbyggd primärvård innebär att tillgången till SRHR för fattiga människor är begränsad. Sverige har komparativa fördelar inom arbetet med SRHR och jämställdhet. Därför bör det svenska utvecklingsarbetet inriktas dels på ökad kapacitet för att förebygga, bekämpa och hantera konsekvenserna av sexuellt våld, dels på förbättrad hälsa för fattiga människor med särskilt fokus på SRHR. Betoningen på jämställdhet och kvinnors och barns rättigheter inom samarbetet ger ytterligare tyngd åt valet. Hälsoinsatser har dessutom utgjort en betydande del av det humanitära stödet. Vid övergången från humanitärt stöd till ett långsiktigt samarbete bör insatser för tidig återuppbyggnad inom hälsa särskilt uppmärksammas.

Stöd ska inriktas på att motverka korruption, straffrihet och bidra till förbättrade förutsättningar för ansvarsutkrävande. Vidare ska stöd för förbättrade offentliga finansiella system övervägas. Den utbredda korruptionen utgör en riskfaktor för mål- och resultatuppfyllelse inom allt stöd. Korruptionsnivån, avsaknad av öppenhet och brist på finansiella system medför att programstöd inte övervägs inledningsvis. Absorptionskapacitet för bistånd inom offentliga institutioner och organisationer är låg, samtidigt som antalet biståndskanaler inom varje sektor är få. Erfarenheter visar att det har varit svårt att identifiera nya program för stöd vid förseningar, trots enorma behov i DRK. Dessa begränsningar skapar ett behov av bredd inom samarbetet för att möjliggöra ett effektivt bistånd med resultat för fattiga människor. Därför ska samarbetet omfatta tre samarbetsområden.

Situationsanpassning och flexibilitet är nödvändigt vad gäller regionala skillnader, bistandsformer och förväntade resultat. Beredskap ska finnas för omprövning av pågående och planerade insatser i enlighet med landanalysens tre scenarier. Samarbetet kräver strategiska val av insatser för att uppnå både synliga resultat på kort sikt och långsiktig återuppbyggnad. Till stöd för transitionen vid övergång från humanitärt stöd till långsiktigt samarbete ska insatser för tidig återuppbyggnad utgöra en del av stödet.

De begränsade resultat som uppnåtts genom trepartsarbetet mellan DRK, Sverige och Sydafrika föranleder en försiktighet vid identifiering av områden för ett fortsatt trepartssamarbete. Samtidigt ska samarbetsformen positivt övervägas vid genomförandet av stödet.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2009

Artikelnummer: UD 09.066