

**Annex 1: Strategirapport för
Demokratiska Republiken Kongo
(DRK) september 2010 – augusti
2011****SAMMANFATTNING**

Strategin genomförs i huvudsak enligt plan men med vissa förseningar, eftersom uppstarten av program inom strategins två nya samarbetsområden har varit tidskrävande. Resultat kan främst påvisas på lokal nivå, medan stöd till övergripande reformprocesser kommer att kräva en längre period innan effekter kan uppvisas. Arbetet att genom insatser och dialog lyfta jämställdhet och FN:s resolution 1325 har fått genomslag inom stöd och i givarkretsen. Risker för genomförandet av strategin omfattar bl.a. utvecklingen kring de kommande valen, fortsatta oroligheter i östra DRK, bristande politisk vilja till reformer och den i landet utbredda korruptionen. Detta kan komma att ytterligare försena genomförandet samt påverka möjligheter att uppnå resultat. Till följd av detta måste förväntningar om resultat hållas realistiska, och vikten av en långsiktighet i det svenska engagemanget betonas. Rekommendationerna om en fokusering inom samarbetsområde fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning samt inom området för fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling med inriktning på jord- och skogsbruk i halvtidsöversynen av strategin i maj 2011 kvarstår, dock inväntas återkoppling från UD. Slutsatser inför 2012 omfattar att:

- Påbörja en konsolidering av insatsportföljen inom området fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning samt hälsa/SGBV/SRHR med utgångspunkt från uppnådda resultat och relevans av insatserna. Målet är att stärka den strategiska inriktningen och effekterna av svenskt stöd. En fortsatt balans kommer att eftersträvas mellan insatser för snabba resultat och stöd för mer långsiktiga mål inom statsbyggnad;
- Vidareutveckla kopplingar till konfliktförebyggande arbete inom området för fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling med inriktning på jord- och skogsbruk, samt särskilt följa upp effekter på kvinnors ekonomiska utveckling genom insatserna;
- Stärka anti-korruptionsarbetet med inriktning på partners internstyrning och finansiella kontroll;
- Värna om en flexibilitet i stödet för att säkerställa en beredskap inför snabba förändringar av kontexten. Möjligheten att komplettera längre samarbeten med kortare strategiska insatser ska kvarstå. Möjliga synergier mellan humanitärt stöd och långsiktigt samarbete ska identifieras. Det innebär en hög arbetsintensitet för genomförandet.
- Ha ett fortsatt fokus på den tematiska gruppen för jämställdhet och på dialog om jämställdhet samt FN:s resolution 1325.

1. INLEDNING

Utvecklingsarbetet styrs av strategin för Demokratiska Republiken Kongo (DRK) 2009-2012. Det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet med DRK är stärkta förutsättningar för hållbar fred och förbättrade levnadsförhållanden för fattiga människor. Samarbetet är inriktat på följande områden: 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 (SGBV) samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Samarbete inom område 2) och 3) inleddes under nuvarande strategiperiod.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för DRK för 2011 uppgår till 225 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 184 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 82% av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 är 400 MSEK, varav 288 MSEK är in-tecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning		86	111
Fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling, med inriktning på jord- och skogsbruk		10	30
Hälsa, med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter		88	94
Totalt	225	184	235
Humanitärt stöd		220	272

Bedömningen är att hela landallokeringen kommer att utnyttjas och utöver detta 10 MSEK som har beviljats.

3. RESULTAT

3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1: Fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning

Antal avtalade insatser: 15

Under perioden januari - augusti 2011 har 1 insats slutförts medan 4 nya avtal om insatser har undertecknats.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: PARJ – Stöd för rättssektorreform¹

Insatsens huvudsakliga mål:

1. Ökad tillgång till rättvisa och rättsväsendet;
2. Bevakning av rättsystemet;
3. Ökad respekt för kvinnors rättigheter.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
85	2009-2014	10	EU-kommissionen	Program	24%

Resultat:

Programmet har påbörjats efter en lång tid av förseningar orsakade av EU-kommissionens arbetsprocesser och en utdragen upphandlingsprocess. *Sidas bedömning* är att det i nuläget finns en organisation på plats för att genomföra programmet. Det finns dock fortfarande stora frågetecken om den politiska viljan att genomföra reformer inom rättssektorn, vilket utgör den största risken för programmet. Svenskt stöd till programmet kvarstår, trots förseningar, givet vikten av en fungerande rättssektor som en nödvändig del av landets statsbyggnad och för stärkt respekt för mänskliga rättigheter. Dessutom är programmet det enda som har en sektorövergripande ansats för rättsreformer. Ambitionen är att stärka samarbetet med EU-kommissionen ytterligare och att föra en samordnad dialog med justitieministeriet om genomförandet av programmet och om behovet av reformer.

Insats 2: Program för utökad stöd till återvändande²

Insatsens huvudsakliga mål:

Hållbara lösningar för återkommande flyktingar och den lokala befolkningen genom integrerat stöd till hälsa, vatten/sanitet, utbildning och skydd för utsatta barn.

¹ Programme d'Appui à la Réforme de la Justice

² Programme for Extended Assistance for Returnees (PEAR) Plus.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
45	2009-2013	45	UNICEF	Projekt	33%

Resultat:

Sedan programmet påbörjades har insatser nått målet om att förbättra tillgång till hälsotjänster, utbildning, rent vatten och sanitet samt ökat skydd för 250,000 människor i östra DRK. Resultat som rapporteras från tre hälsozoner omfattar bl.a:

- Förbättrade sociala indikatorer inom hälsa, utbildning och skydd för barn genom uppbyggnad av 5 hälsomottagningar, ökad vaccinationsgrad, t.ex mässling från 47,2% till 60,6%, minskat antal fall av undernäring från 4,5 % till 2%, 80% av hushållen har nu tillgång till rent vatten, 59 lärare fortbildade;
- 4200 hushåll har nu tillgång till latriner vilket var målet för området;
- Stärkta bysamfund genom etablering av nätverk för hälsa, vatten och sanitet vilket ökar byarnas förmåga att hantera kriser.³

Sidas bedömning är att programmet genomförs enligt plan så till vida att det når antalet mottagare och bidrar till en förbättrad situation inom angivna målområden. Uppfattningen på lokal nivå är att programmet har förbättrat människors livssituation genom en ökad tillgång till sociala tjänster, och bidragit till minskade konflikter.⁴ Under genomförandeperioden har UNICEF vidtagit åtgärder för att stärka programmets konfliktkänslighet, något som förväntas stärka programmets långsiktiga resultat. Ambitionen att programmet ska fungera som ett transitionsstöd mellan en humanitär kris och en mer stabil situation har endast delvis uppfyllts. Hållbarhet har visat sig vara en stor utmaning för programmet i och med bristande resurser hos den lokala administrationen i kombination med en avsaknad av utvecklingsprogram som kan ta vid när aktiviteterna i programmet avslutats. Frågan lyfts i dialogen med UNICEF och i en kommande utvärdering av programmet ska möjligheter för att stärka hållbarheten i insatserna undersökas. Dialogen omfattar även frågor om stärkt resultatstyrning och resultatrapportering samt hur jämställdhet integreras i programmet, vilket är områden där Sida identifierat svagheter.

³ Unicef May 2011, Revised Programme of Expanded assistance to Returnees (PEAR) Plus: Progress report to Sida. s. 42 ff

⁴ Unicef May 2011, Programme of Expanded assistance to Returnees (PEAR) Plus: Progress report to Sida, Annex Impact du programme sur la cohésion sociale et la « stabilisation » des populations.s.1

Insats 3: Tillgång till rättvisa med fokus på könsrelaterat våld⁵

Insatsens huvudsakliga mål:

1. Lokalsamhällen har kunskap om och förstår kvinnors rättigheter och sexuellt- och könsrelaterat våld, och känner till de rättsliga mekanismer som finns och är tillgängliga.
2. Lokalsamhällen har tillit till och använder brottsbekämpande och rättsliga mekanismer för att stärka det juridiska och rättsliga skyddet för kvinnor.
3. Brottsbekämpande och rättsliga institutioner är utrustade för att garantera det rättsliga skyddet av kvinnor.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
23,5	2009-2011	18,5	BTC/UNDP	Projekt	100%
43,5	2011-2013	16,5	UNDP	Projekt	100%

Resultat:

- 966 poliser, åklagare, domare, hälsoarbetare och militär respektive 473 representanter från civila samhället har fått utbildning i frågor angående sexuellt- och könsrelaterat våld (SGBV), bl. a. i teknisk undersökning, intervjuteknik, vittnesskydd och rättshjälp i Nord-, Syd-Kivu och Ituri.
- Rättslig hjälp och logistiskt stöd, t ex transport av offer och/eller förövare till domstol, getts i 777 SGBV-fall.
- Mobila domstolar har assisterat 288 ärenden, varav 144 fall av SGBV.
- 405 polisstationer har fått finansiellt och operativt stöd varav några har byggts och utrustats för att särskilt kunna hantera SGBV-fall, t ex genom att åtskilja förövare och offer och anpassa för barn.⁶
- En omfattande rapport har sammanställts över SGBV-relaterade ärenden i Nord-, Syd-Kivu och Ituri under 2010.

Sidas bedömning är att programmet genomförs som planerat och att goda resultat uppnåtts, särskilt med tanke på den komplexa konfliktmiljö projektet genomförs i. Bedömningen är att stödet, som är riktat både mot hela rättskedjan och lokalsamhällen, har bidragit till en förbättrad rättssäkerhet för offren, i synnerhet för kvinnor och barn. En viktig faktor för framgången är projektets nyckelpersoner, som varit desamma trots att projektet flyttats mellan olika organisationer. Projektet har haft en hög personalintensitet med möjlighet till nära kontakter med aktörer på både lokal och provinsiell nivå, något som har krävts för att nå resultat. Utöver

⁵ Access to Justice/ Sexual and Gender Based Violence (UNDP).

⁶ Renseignements sur les résultats du projet Acces a la Justice Genre et Violences Sexuelles avec l'appui financier d'Asdi, 29/3-2011.s. 1 ff.

kontextuella risker, utgör svagheten i koordinering mellan olika aktörer inom rättsektorn en risk. Sida följer frågan och agerar proaktivt för ökad samordningen mellan olika aktörer.

Insats 4: Profilering av påstådda förövare av grovt våld i Demokratiska Republiken Kongo: fas II (april 2011-mars 2012)⁷⁷. Finansierad genom ambassadens Rapid Response Fund för små, strategiska insatser.

Insatsens huvudsakliga mål:

1. Att följa upp FN:s kartläggning av MR-övergrepp, och att bidra till kampen mot straffrihet genom att skapa en omfattande databas över de grävsta människorättsförövarna inom den kongolesiska armén.
2. Att uppmuntra och bidra till genomförandet av villkorsklausulen, nämligen att MONUSCO bara kommer att samarbeta med och ge logistiskt stöd till bataljoner vars befäl inte har visat sig varit inblandade i allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter.
3. Att samla detaljerad information som ska kunna användas i framtiden antingen av en internationell domstol eller av den kongolesiska systemet för att lagföra brott mot mänskligheten.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
2,0	2011-2012	2,0	UNDP (agent för OHCHR)	Projekt	28%

Resultat:

- 170 färdiga fördjupade profiler, och ytterligare 100 under framtagande. En profil betraktas som "färdig" när all relevant information som lagras vid en viss tidpunkt i databasen har analyserats, bearbetats och registreras.
- Nya verktyg har införts, såsom en avancerad sökmotor.

Sidas bedömning är att projektet har uppnått betydande resultat. Det har möjliggjort för MONUSCO att genomföra villkorsklausulen som innebär att stöd endast ges till de enheter av kongolesiska armén som inte innehåller förövare av mänskliga rättigheter. Dessutom innebär databasen att dokument över allvarliga brott mot mänskliga rättigheter arkiveras och kan utnyttjas effektivt som underlag i framtiden. Dialog förs om det fortsatta ägandet av databasen, som idag innehas av OHCHR.

⁷⁷ Profiling of alleged perpetrators of serious violence in the DRC: Phase II" (April 2011-March 2012)

3.1.2 Bedömning av strategins mål för verksamhetsområde Fred, försoning och demokratisk samhällsstyrning

Målen för verksamhetsområde:

- (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.

En viss stabilisering av säkerhetssituationen har skett sedan närmandet mellan DRK och Rwanda. Antalet internflyktingar är fortfarande högt och uppgår till 1,7 miljoner⁸, övergrepp och sexuellt- och könsrelaterat våld mot civilbefolkningen fortgår i stor utsträckning och straffrihet är utbredd, vilket är tydliga indikatorer på en fortsatt brist på säkerhet. Det demokratiska utrymmet har minskat och en centralisering av makt till presidenten har skett. Förberelserna inför de kommande president- och parlamentsvalen i november 2011 sker nu i snabb takt men processen ifrågasätts av oppositionen. Bristen på jämställdhet genomsyrar alla områden i samhället, vilket bl.a. avspeglas i den låga representationen av kvinnor i beslutsfattande forum. Marginaliseringen av kvinnor i beslutsfattande forum kan ses som ett resultat av traditioner, icke-fungerande statliga strukturer och effekter av de senaste konflikterna i regionen. Ansvarsutkrävande aktörers situation är ansträngd med en ökad utsatthet för politiska partier, media och MR-försvare inför kommande val.

Det svenska stödet har nått varierade resultat men bidragit till alla delmålen för verksamhetsområdet på projekt/programnivå. Detta trots en, i huvudsak, negativ nationell utveckling i förhållande till målen. Stöd till rättssektorn har bidragit till mål (i). Sidas bedömning är att bidrag gjorts till en förbättrad rätts säkerhet, särskilt för kvinnor och barn, genom de stöd där offer fått tillgång till hela rättskedjans olika instanser. De största svårigheterna finns i stöd till en bredare nationell reformagenda, medan de projekt som bygger på att lokalt stärka rättskedjan i större utsträckning når utsatta mål. Insatserna är dock kompletterande och bedömningen är att stöd bör fortsätta till båda typer av insatser. Stöd till hela rättskedjan kommer att stärkas, något som var en av rekommendationerna i den svenska SSR-analysen. Förutsättningarna att stärka kvinnors inflytande (ii) har dock begränsats i och med det minskade demokratiska utrymmet. En särskild insats har påbörjats för att stärka kapacitet inom kvinnoorganisationer som ett led i arbetet att öka kvinnors påverkansmöjligheter och till stöd för FN:s resolution 1325. Stöd för att stärka efterfrågesidan för ansvarsutkrävande (iii) kanaliseras genom fonderna för civilsamhälleorganisationer och media, ett långsiktigt arbete som hittills resulterat i ökad kapacitet inom mediaområdet. En viss kon-

⁸ OCHA, 31 March 2011 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS_2011_COD_0420.pdf

centration av samarbetsområdet har föreslagits vid halvårsöversynen som gjordes i maj 2011.

3.2 Sektor/verksamhetsområde 2: Fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling med inriktning på jord- och skogsbruk

Antal avtalade insatser: 3

Under perioden januari - augusti 2011 har 2 nya avtal om insatser undertecknats.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: PASMIF2 – program för stöd till mikrofinanssektorn i DRK⁹

1. Stärka och harmonisera det befintliga lagverket och den institutionella sammansättningen för att utveckla mikrofinanssektorn i landet;
2. Bygga finansiell infrastruktur och stärka kapaciteten att erbjuda uthålliga finansiella tjänster som är tillgängliga för fattiga människor;
3. Utöka utbudet av finansiella tjänster och att stärka mikrofinansaktörer och kooperativ, bl a genom utbildning om kundskydd, transparens och riskhantering.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbet sform	Svensk andel av totala stödet (%)
30	Nov 2010- okt 2013	10	UNDP och UNCDF samt genom ett parallellt program även Världsbanken och tyska KfW	Program	34%

Resultat:

Avtal om stöd till insatsen ingicks i november 2010, första rapporten¹⁰ inkom i maj 2011. Initiala resultat omfattar:

- En antagen utvecklingsplan för DRK:s mikrofinanssektorn framtagen av centralbanken;
- En koordinator för mikrofinans har utsetts på finansministeriet;
- En arbetsgrupp har skapats som fått i uppgift att utvärdera olika typer av mikrofinansaktörer och för de utvalda att identifiera deras behov av kapacitetsuppbyggnad;
- FPMs (Fonds de Promotion de la Microfinance) har erkänts och en arbetsplan för 2011-2013 har antagits.

⁹ Programme d'appui au secteur de la microfinance en RDC – phase II

¹⁰ Programme d'Appui au Secteur de la Microfinance: phase 2, Etat d'avancement au 31 mai 2011, daterad 31 maj 2011.

Sidas bedömning är att programmet genomförs enligt plan. Det formella erkännandet av FPM var ett viktigt steg för att stärka förutsättningarna för långsiktiga resultat och ett nationellt ägarskap, och är i linje med internationell "best practices" för mikrofinansutveckling. Kvinnors tillgång till kapital lyfts särskilt inom insatsen. En risk är att den nationella mikrofinansstrategin har ännu inte antagits, men programmet bedöms kunna nå uppsatta mål trots detta. En nationell strategi skulle dock förenkla arbetet och vara ett tecken på politisk vilja.

Insats 2: Omstart av den lokala ekonomin i Kungu för att bidra till fred och försoning¹¹

Insatsens huvudsakliga mål:

1. Återuppbyggnad av jordbruket i ett konfliktområde i Equateurprovinzen där konflikten framförallt handlar om mark och fiskerättigheter.
2. Stärkta utvalda värdekedjor, diversifierad jordbruksproduktion, mindre infrastrukturförbättringar och stärkta statliga aktörer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
28,8	April 2011- April 2014	10	FAO	Projekt	94

Resultat:

Projektet är i sin uppstartsfas och resultat kan rapporteras först nästa år. Den politiska utvecklingen i området har förbättrats det senaste halvåret vilket förbättrar utsikterna för projektet att nå sina mål. Logistiskt har det blivit något lättare för humanitära och utvecklingsaktörer att nå området.

Insats 3: REDD¹²-Finansiering, mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling för långsiktig fattigdomsminskning bland befolkningen i skogsområden i DRK¹³

Insatsens huvudsakliga mål:

Lokalbefolkningen i REDD pilotområden gynnas ekonomiskt genom spridning av kunskap om mänskliga rättigheter och REDD samt skapandet av alternativa inkomstkällor i REDD:s pilotområden i provinserna Bas Congo, Bandundu, Equateur, Oriental, Nordkivu och Sydkivu.

¹¹ Relance de l'économie locale de Kungu, en appui au processus de réconciliation et de paix

¹² Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries is an effort to create a financial value for the carbon stored in forests, offering incentives for developing countries to reduce emissions from forested lands and invest in low-carbon paths to sustainable development.

¹³ REDD financing, human rights and economic development for sustainable poverty reduction of forest communities in the Democratic Republic of Congo

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
0,95 30,5	Nov 2010-April 2011 Sep 2011- Sep 2014	0,95	Forest Peoples Programme (FPP)	Pilotprojekt Projekt	100 100

Resultat:

Från pilot-projektet, som föregick det större stödet rapporteras:

- Ökad medvetenhet hos lokalbefolkningen i projektområdet om att det finns REDD-initiativ i närområden (inkl ursprungsbefolkningen), genom utbildning av bysamfund;
- Ökad kunskap om bristen på konsultationer med lokalbefolkningen inom REDD.

Slutsatsen från pilotprojektet¹⁴ är att konsultationer med lokalbefolkningen inte har skett inom REDD och att konsultationer vare sig är prioriterade eller obligatoriska som sig bör. Sida konstaterar att ytterst lite medel investeras för att säkerställa en rättighetsbaserad ansats i REDD-programmet, vilket innebär att lokalbefolkningen i DRK riskerar att bära bördan för den internationella och nationella viljan att bevara skog som s.k. kolsänkor. Den nationella REDD- samordningen har den senaste tiden rekryterat experter på sociala aspekter av REDD . Detta bedöms vara ett positivt tecken och bör innebära en ökad möjlighet att påverka upplägget av de stora REDD-programmen som planeras, vilket är ett mål för stödet.

3.2.2 Bedömning av strategins mål för verksamhetsområde Fattigdomsorienterad ekonomisk utveckling med inriktning på jord- och skogsbruk

Mål för verksamhetsområde:

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

Verksamheten i detta samarbetsområde är inriktat mot jord- och skogsbrukssektorn. Ett svagt ledarskap inom dessa sektorer och för landsbygdsutveckling samt dålig infrastruktur hämmar produktionen med negativa effekter på fattiga människors inkomster till följd. Livsmedels-situationen är fortfarande akut i många delar av landet, och

¹⁴ Dokumenterat i: REDD financing, Human Rights and Economic Development for Sustainable Poverty Reduction of forest communities in the Democratic Republic of Congo (DRC) Full Project Proposal to SIDA/Swedish Embassy, daterat 17 juli 2011

hungernivåerna klassificeras som extremt alarmerande¹⁵. En föränderlig säkerhetssituation och oklara markrättigheter förstärker problemet. En viss ökning av BNI per capita¹⁶ har skett men nivån är fortfarande en av de lägsta i världen. Utfästelser har gjorts av regeringen om att öka investeringar inom jordbrukssektorn, något som skulle ge ökade förutsättningar för att målet för strategin kan uppfyllas på en nationell nivå. De stora klimatrelaterade investeringarna genom REDD riskerar att inte gagna befolkningen, något som Sida försöker påverka genom sitt engagemang.

Insatsportföljen är förhållandevis ny och det är inte realistiskt att i nuläget förvänta sig omfattande resultat. Bedömningen är att portföljen är relevant och att stödet har börjat bidra till målet för området. En ytterligare aspekt är att insatserna har en strategisk inriktning som lyfter både klimat- och demokratifrågor. Volymen är begränsad, men genom nuvarande insatser finns möjligheter för katalytiska effekter, både genom stödet till FPP med mål att integrera rättighetsperspektivet inom det storskaliga REDD-initiativet samt genom stödet för mikrofinansiering med en ambition om ökad tillgång till grundläggande finansiella tjänster för en miljon fattiga kvinnor och män. Jämställdhet har integrerats från formuleringsstadiet av insatserna. Det handlar konkret om att stödet lyfter kvinnors ekonomiska möjligheter genom tillgång till investeringskapital och mark samt kapacitetsuppbyggnad baserad på kvinnors speciella förutsättningar inom jordbruket. Uppblossande konflikter om tillgång till land och naturresurser utgör en central risk för allt stöd, samtidigt som alla insatser är inriktat mot ett hållbart utnyttjande av naturresurser för att stävja konflikter.

3.3 Sektor 3: Hälsa, med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Antal insatser: 3.

Dessutom innehåller programmet PEAR Plus, som rapporteras under sektor ett, stöd inom hälsa och skydd som är relevant för denna sektor.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Stärkande av hälsosystem i Norra Katanga och Nord Kivu¹⁷

Insatsens huvudmål:

Förbättrad tillgång till kvalitativ primärhälsovård och reproduktiv hälsovård för befolkningen i tre hälsozoner; i Nordkivu (Rwanguba) och i norra Katanga (Nyemba och Kalemie).

¹⁵ IFPRI 2011. Global Hunger Index. s.16

¹⁶ World Bank 2010; World development indicators, DRC. <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

¹⁷ Investing in healthy communities: strengthening the health systems of North Katanga and North Kivu

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
82	2010-2013	34	International Rescue Committee (IRC)	Projekt	100%

Resultat:

Avtal om stöd till insatsen ingicks i september 2010 och följande resultat är hämtade från första kvartalsrapporten:

- Resultatkontrakt har upprättats både i ledning och genomförande av vårdapparaten i syfte att skapa större motivation bland personalen. En nyligen genomförd mätning av effekterna av resultatkontraktet visar på initialt goda resultat genom ökade prestationer.¹⁸
- I Nordkivu har sjuksköterskor på chefsnivå och barnmorskor utbildats i medicinsk behandling av personer som utsatts för sexuellt våld.¹⁹
- 170 representanter för lokalsamhället erhöll utbildning i familjeplanering (Rwanguba)²⁰

Sidas bedömning är att projektet till stor del genomförs som planerat, men att det finns ett behov av en viss flexibilitet i förhållande till projektets arbetsplaner. Begränsad kapacitet, logistiska svårigheter och begränsat tillträde till områden utgör centrala risker. Genomförandeparten IRC har emellertid stor erfarenhet av att arbeta i instabila kontexter och hantera riskhanteringsstrategier. Kapacitetsutveckling utgör en central byggsten i projektet. IRC fungerar som en viktig aktör för transition eftersom de är verksamma både inom humanitärt stöd och utvecklingsstöd. Som en av få hälsoaktörer måste IRC prioritera mellan behovet av att delta i särskilda kampanjer (ex vaccinationer, mödravårdsinformation) och mer långsiktiga utbildningsinsatser för vårdpersonal. Risken för att akuta behov tränger undan satsningar för effekter på längre sikt uppmärksammas i dialog mellan Sida och IRC för att säkerställa en balans inom projektet, samtidigt som det finns en acceptans för behovet av flexibilitet.

Insats 2: Stöd till Revitaliseringsprojektet inom UNICEF:s hälsostöd

Insatsens huvudmål:

¹⁸ "Investing in healthy communities: Strengthening the Health systems of Katanga and North Kivu", IRC-DRC 2010 Annual Progress Report- February 2011, s.15.

¹⁹ Ibid s. 12

²⁰ Ibid s. 9

1. Minskad mödra-, spädbarns- resp. barnadödlighet genom implementering av ett basutbud av hälso- och sjukvårdstjänster
2. Stärkt teknisk kapacitet hos hälsosystemets planerare på lokal och mellannivå vg planering och uppföljning av hälso-och sjukvårdstjänster

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
75	Dec 2010- 2012	50	UNICEF	Program	100%

Resultat:

Stöd till programmet påbörjades i början av 2011 och genomförs hittills enligt plan. Frekvensen av rapporteringen följer UNICEF:s programstödsform och en första resultatrapport förväntas under kvartal ett 2012.

Insats 3: Förbättrad reproduktiv och sexuell hälsa genom stärkt primärvård i Maniema och Nord Kivu²¹

Insatsens huvudmål:

1. Hållbar och heltäckande primärhälsovård tillhandahålls i de hälso- och sjukvårdsinrättningar som omfattas av projektet.
2. Förbättrad sexuell och reproduktiv hälsa genom ökad tillgänglighet och mer kvalitativa hälso-tjänster, med syftet är att minska mödradödligheten.
3. Stärkt kapacitet inom hälsomyndigheten på provinsnivå och distriktsnivå, så att myndigheterna på ett effektivt sätt kan hantera tillhandahållandet av hälso- och sjukvård.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
35,2	2010-2013	4,3	Merlin	Projekt	100

Resultat:

Avtal om stöd till insatsen ingicks i december 2010 och resultat kommer att rapporteras i slutet av 2011. Följande preliminära resultat kan dock redovisas:

- Personal i primärvården (inkl. lokala föreningar som arbetar med hälsofrågor) har utbildats i familjeplanering, SGBV, barnhälsovård
- Regelbundna massmediakampanjer genomförs via lokalradio på temat reproduktiv hälsa och SGBV.

²¹ "Improving reproductive and sexual health through strengthened primary health care service in Maniema and North Kivu provinces, DRC,

- Patientavgifter introduceras gradvis i syfte att skapa ett mer hållbart hälsofinansieringssystem.

Projektet implementeras hittills enligt plan. Utmaningarna består bl.a. av att hantera ett stort antal nyrekryterad personal till de sjukvårdsinrättningar som ingår i projektet, vilka kräver en högre grad av utbildning och stöd. Vidare skapar det fortsatt instabila säkerhetsläget och transportproblem i Norkivu och Maniema utmaningar bl.a. genom en försvårad tillsyn/uppföljning av verksamheten vid sjukvårdsinrättningarna. Könnsdisaggregerad statistik samlas inom projektet, och förs över till det lokala hälsoministeriet, för att kunna säkerställa att de hälsotjänster som levereras riktas till både kvinnor och män efter behov. Organisationen Merlins internkontroll, finansiella rutiner och medelhantering har stärkts till följd av den externa granskning som Sida genomförde inför stödet. Vid uppföljningen av stödet kommer frågor om internkontroll och behov av revidering av genomförandeplaner beroende på en föränderlig kontext att föras i dialog med Merlin.

3.3.2 Bedömning av strategins mål för verksamhetsområde Hälsa, med fokus på att förebygga, hantera och bekämpa sexuellt våld samt att främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Mål för verksamhetsområde:

- ökad kapacitet för att förebygga, bekämpa och hantera konsekvenserna av sexuellt våld;
- förbättrad hälsa för fattiga människor med särskilt fokus på sexuell och reproduktiv hälsa (SRH).

Bedömning av utveckling av sektormålen:

Hälsosituationen i DRK fortsätter att vara alarmerande med en hög mödra- och barnadödlighet. Ett av fem barn dör före fem års ålder²². Situationen när det gäller sexuell och reproduktiv hälsa är allvarlig med dålig tillgång till grundläggande vårdtjänster såsom exempelvis akut förlossningsvård. Hälsosystemet är i en mycket svår kris, med svag kapacitet på både styr- och genomförandenivå. Samarbete mellan internationella frivilligorganisationer och hälsomyndigheter på lokal nivå ger dock resultat i termer av en vårdapparat som blir mer stabil även när säkerhetsläget försämras. Effekter är dock inte synliga på nationell nivå.

Mot bakgrund av att insatserna i hälsoportföljen relativt nyligen kommit igång är det i nuläget inte realistisk att förvänta sig betydande bidrag till sektormålen. Det är emellertid Sidas bedömning att sammansättningen av portföljen är relevant för sektormålen. Sidas val att samarbeta med organisationer som ser vård kopplad till SGBV som en integrerad del av

²² Source: UNICEF

hälsotjänster inom SRH skapar förutsättningar för en bättre hållbarhet i hälsosystemet. Därtill bidrar samtliga insatser till institutionell kapacitetsförstärkning på lokal och intermediär nivå inom hälsosystemet vilket innebär en ökad kapacitet på lokal nivå att leverera samhällstjänster till befolkningen. En ökad tillgång till hälsotjänster ses även som fredsvinster för befolkningen. Sidas insatser bidrar till att minska de finansieringsgap som uppstår vid en övergång från kris till en mer stabil situation. De möjliggör en kontinuitet i tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster i ett läge då humanitära aktörer lämnar, den kongolesiska staten saknar kapacitet att ta över hela ansvaret för tillhandahållandet av tjänster och utvecklingsaktörer sällan träder in i samma takt som de humanitära lämnar. Riskerna för att inte uppnå målen omfattas främst av det instabila säkerhetsläget och bristen på tillräckligt med kompetent personal. Sida har valt att hantera dessa risker genom valet av partners, som har stor erfarenhet av att arbeta i kontexten och genom satsningar på kapacitetsutveckling som en viktig del i samtliga projekt. Ambitionen är att bidra till målen på lokal nivå, med synbara resultat direkt för fattiga människor i kombination med uppbyggnad av det lokala hälsoministeriet genom kompetenshöjande åtgärder i syfte att förbättra styrsystemet inom den lokala hälsovården.

3.4 Humanitärt stöd

Det humanitära stödet för 2011 uppgick i augusti till 220,6 MSEK, men förväntas öka till 272 MSEK. Den största kanalen för svenskt stöd är den givargemensamma fonden (Pooled Fund) som finansierar den humanitära handlingsplanen (HAP). Det totala bidraget till fonden är hittills 13% av hela finansieringsbehovet för HAP 2011. Sida har uppmärksammat en minskning av bidrag under 2011, en minskning som inte är kopplad till en bristande effektivitet hos fonden, men till ökade humanitära behov i andra delar av världen. OCHA²³ rapporterade i juni 2011 resultaten av 429 Pooled Fund-finansierade projekt från 2009-2010 som gav ett grundläggande humanitärt stöd samt skyddsinsatser till ungefär 15 miljoner mottagare värt US\$ 185 miljoner, varav 15% utgjordes av svenska medel. Utöver stödet till Pooled Fund finansieras ytterligare 8 insatser under HAP, direkt genom olika partners som UNICEF och Oxfam. Förutom detta ges kompletterande stöd till insatser genomförda av Läkare utan gränser (MSF) och Internationella Rödakorskommittén (ICRC). Länkar mellan det humanitära och långsiktiga stödet har identifierats inom hälsoområdet och inom vissa stabiliseringsinsatser, och de två stödformerna har vid olika tillfällen kunnat komplettera varandra.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Processmålen i strategin är:

²³ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

- en ökad givarsamordning med stärkta samverkansmekanismer mellan DRK:s regering och givarna,
- en förstärkt roll för Sverige i en av de 15 tematiska grupperna för ökad givarsamordning

Det tydligaste bidraget till strategins processmål är Sveriges arbete inom den tematiska gruppen för jämställdhet som verkställande sekreterare tillsammans med UN Women. Gruppen leds av jämställdhetsministeriet och är grundstrukturen för koordinering mellan givare och regering inom jämställdhetsområdet. Sverige har haft en drivande roll i gruppens arbete. En handlingsplan har antagits och som första steg genomförs en kartläggning av jämställdhet- och SGBV-instatser. Gruppen har, trots många tillkortakommanden, framhållits som ett föredöme från kongolesisk sida. Utmaningarna i arbetet är stora och arbetet i gruppen avstannade under sommaren, men har nu återupptagits. Bedömningen är att en fortsatt stor insats kommer att krävas från Sverige för att föra gruppens arbete framåt, samt att arbetet även i fortsättningen kommer att prioriteras.

Givarsamordning i DRK är fortfarande i ett initialt skede, trots tydligt uttalade mål. Koordinering är i praktiken lågt prioriterad av både givare och den kongolesiska regeringen. Konsultationen kring den nya fattigdomsstrategin, samt förankring av uppföljningen av Parisagendan och principerna för sviktande stater, har varit mycket bristfällig. Detta kommer att ha en negativ effekt på slutresultaten för dessa processer, något som inte kommer öka förutsättningarna för en förbättrad samordning. En ytterligare utmaning är samordningen mellan det humanitära systemet och övrigt bistånd. Givet behovet av en fungerande givarkoordinering kommer den svenska ansatsen till biståndseffektivitet vara att fortsätta verka för en stärkt samordning.

Samordningen mellan givare är till stor del begränsad till informationsdelning. Sverige bidrar aktivt på CAF²⁴-nivå för stärkt samordning, något som har haft ett begränsat genomslag. Ett sekretariat för CAF-gruppen planeras som en åtgärd för att ta ett steg framåt i samordningen. Fora för samordning på sektornivå är de tematiska grupperna för givarsamordning. Sverige är aktivt i de tematiska grupper som är relevanta för biståndsverksamheten, främst gruppen för jämställdhet, jordbruk, skog och hälsa. Gruppen för koordinering av rättssektorn har varit mycket svag under perioden, men ambitionen finns att stärka detta arbete. Genomgående för de grupper där Sverige deltar är ett svagt nationellt ledarskap. Det finns även ett stort behov av en tydligare koordinering av den internationella stabilitetsplanen för östra DRK (ISSSS). Sverige har i nuläget beviljat ett stöd för den befintliga koordineringsmekanismen (SSU) för att stärka samordningen.

²⁴ Common Assistance Framework (CAF) är koordineringsforum för biståndsgivare på chefsnivå.

5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

- kvinnors roll i utveckling, samt jämställdhet mellan kvinnor och män,
- rättsstatens principer samt korruption som ett hinder för utveckling.

Dialog förs framförallt inom de program som får svenskt stöd och i de tematiska grupperna, givet de ingångar som biståndsverksamheten har. Sverige har varit förhållandevis ensamma om att driva ett bredare perspektiv på jämställdhet. En aktiv dialog har förts med samtliga samarbetsparter, såväl FN-organ, som EU och civila samhället. Resultat har framförallt kunnat ses genom stärkt jämställdhetsperspektiv i program/projekt. Resultatstyrning och riskbedömning har betonats inom befintliga stöd. Inom ramen för pågående insatser förs dialogen kring nyckelfrågor med partnerorganisationerna, som i sin tur för dialog med lokala myndigheter. För den begränsade dialog som förs med regeringsrepresentanter inom de tematiska grupperna är genomgående motparten svag, och förutsättningarna för att dialogen ska få ett reellt genomslag är små.

Resultaten har varit mycket begränsade vad gäller dialog med DRK:s regering. Detta måste sägas gälla även den dialog som förts genom t.ex. CAF och EU. Sverige har varit aktivt i såväl CAF, där ett resultat är den pågående kraftsamlingen för att stärka just den gemensamma dialogen med DRK, som inom ramen för EU-samarbetet. Där Sverige kunnat se resultat av det givargemensamma arbetet är inom jämställdhetsområdet i och med att jämställdhetsfrågor nu tydligare finns på agendan. Dialogen kommer även fortsättningsvis att särskilt lyfta jämställdhetsfrågor och FN:s resolution 1325.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Demokrati och Mänskliga rättigheter

Frågorna utgör en central del av strategins största samarbetsområde, med insatser till stöd för bl.a. ökad tillgång till rättvisa genom en stärkt rättssektor, mediastöd och stöd till enskilda organisationers demokratiarbete (se 3.1.1-2 för analys av resultatuppfyllelse och utmaningar). Exempel på resultat är de radio, tv- och webbaserade program som producerats som täcker ämnen som valet, decentralisering, kvinnors rättigheter, konflikthantering, barns rättigheter, ungdomsfrågor, etc²⁵ vilket är ett bidrag till ökad transparens och stärkta möjligheter för ansvarsutkrävande. Till stöd för mänskliga rättigheter har svenskt stöd

²⁵ Media for Democracy and Accountability in DR Congo, Annual report Sept 10 to Aug 11, s. 10,11

bidragit till en kartläggning av allvarliga MR-övergrepp under perioden 1993-2003.²⁶ Kartläggningen har bidragit till ökad nationell och internationell debatt om straffrihet i DRK och bl. a. förslag att etablera hybriddomstolar för hantering av de fall som rapporten tar upp (jmf ovan).

Jämställdhet

Jämställdhet och resolution 1325 är särskilt prioriterat i DRK-samarbetet och integreras genomgående i utformning och genomförande av insatser och dialog (se resultatrapportering 3.1-3.3). Inom stödet till rättssektorn har framförallt kvinnors tillgång till rättvisa lyfts fram bl.a. genom att särskilda komponenter lagts till och finansierats. Till stöd för genomförande av resolution 1325 har en särskild insats för ökat kvinnligt deltagande i politiska processer beslutats under perioden. Förutsättningar att stärka kvinnors inflytande har dock begränsats i och med det minskade demokratiska utrymmet.

Miljö och Klimat.

Insatser under strategins andra samarbetsområde lyfter olika aspekter av klimatagendan med betoning på hållbart nyttjande av naturresurser. Genom stödet till FPP ökar förutsättningar för dialog med beslutsfattare, främst inom det nationella REDD-programmet för att få dessa klimatinitiativ att bättre inkludera rättighets- och fattigdomsperspektiven i hela landet på ett sätt som får konkreta resultat för fattiga människor. Den svenska dialogen på plats har haft viss effekt, men kommer att påverkas av att handläggartjänsten för sektorn dras in vid årsskiftet 2011/2012. Möjligheterna att driva rättighetsperspektivet inom klimatagendan, vilket är en profilfråga för Sverige inom sektorn, kan då komma att försvagas.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv är utgångspunkt för allt stöd till DRK. Principerna om ansvarsutkrävande och deltagande är särskilt framträdande i målen för strategin, och lyfts inom samarbetets tre områden. Efterfrågesidan för ansvarsutkrävande står i fokus, och stöd inriktas mot att stärka civilsamhällets organisationer och media. Inom samtliga hälsoinsatser betonas lokalsamhällets engagemang och delaktighet. Genom det svenska stödet till Forest people's programme i DRK lyfts rättighetsperspektivets alla fyra principer inom REDD-agendan. Insatsen handlar bl a om att stärka lokal- och ursprungsbefolkningars kunskap om sina mänskliga rättigheter, och ställer krav på ökad öppenhet bland både aktörer som sysslar med bevarandefrågor av skog (tex WWF och de nya REDD-programmen) och skogsbolag. Insatsen lyfter även fram fattiga människors behov av ekonomiska alternativ när de inte får fortsätta att bruka sina skogar. Fattiga och marginaliserade människor har i högsta

²⁶ Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the DRC between March 1993 and June 2003, OHCHR, October 2010.

grad deltagit i utformningen och de har även deltagit i genomförandet av pilotprojektet som lett fram till den större insatsen. Ny informationsteknik kommer att användas inom projektet för ökad insyn och för kontinuerlig uppföljning av resultat för alla aktörer och för att generera underlag till stöd vid ansvarsutkrävande processer.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

- Bedömningen är att strategin fortfarande är relevant. Stödet kommer att bidra till målen i strategin på en projekt- och programnivå, men genomslaget på en nationell nivå kommer att vara mycket begränsat med tanke på utmaningar såsom landets storlek och den svåra miljön i relation till storleken på stödet;
- Det finns en stor osäkerhet kring de kommande nationella valen, planerade till slutet av november. En negativ utveckling kan komma att innebära en förändring av scenariot enligt strategin vilket då kommer att ha effekter på genomförandet;
- Den snabbt föränderliga säkerhetssituationen i östra DRK kan stoppa eller försena genomförandet av insatser, men även förhindra uppföljning och även kullkasta uppnådda resultat.