

2011-11-09

STRATEGIRAPPORT FÖR SOMALIA, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Det svenska utvecklingssamarbetet styrs av "Förhållningssätt för svenskt utvecklingssamarbete med Somalia". Målet för Sveriges engagemang i Somalia är att främja varaktig försoning, stabilitet och återupprättandet av ett effektivt samhällsstyre. Landallokeringen för Somalia för 2011 uppgår till 105 MSEK. Sidas prognos är att hela allokeringen kommer att betalas ut i år.

Inom det första området "fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre" visar resultatuppföljningen att insatserna levererar i enlighet med intentionerna i förhållningssättet, dvs. viss måluppfyllelse har nåtts. De insatser som Sverige finansierat genom FN-organisationer och internationella enskilda organisationer har trots mycket svåra förhållande, särskilt i södra och centrala Somalia, uppnått förväntade resultat. För det andra området, "investera i människor genom förbättrade sociala tjänster" har förväntade resultat på insatsnivå i stort uppfyllts avseende barnhälsa och mödravård. Sida bedömer att det finns relativt goda förutsättningar att ett gemensamt Unicef/WHO/UNFPA program, med ägarskap från Somaliland, Puntland och TFG utvecklas under 2012. Ett omfattande humanitärt stöd ges till Somalia, vilket ökades ytterligare under mitten av året som en respons på svältkatastrofen i södra-centrala Somalia och hittills har 146 MSEK betalats ut. Sverige spelar en ledande roll i biståndseffektivitetsagendan. Under EU:s och Sveriges delade ordförandeskap av Somali Donor Group, den viktigaste samordningsinstansen för givare, har effektiviteten i gruppens arbete ökat under året. Ytterligare framsteg kan göras för att genomföra OECD/DACs sk "Fragile States Principles". Under perioden har framsteg gjorts inom givarsamfundet för att harmonisera dialogen med de somaliska samarbetsparterna. Den politiska och biståndsmässiga dialogen har varit väl koordinerad och fokuserat på olika ämnen och fora beroende på område i Somalia. Resultaten varierar, men är överlag försiktigt positiva.

Slutsatser och rekommendationer:

- Relativt goda resultat uppnådda, särskilt på insatsnivå, trots stora utmaningar och svårigheter.
- Viktigt med ett långsiktigt perspektiv för att kunna stödja och påverka processer som kan leverera resultat – helst minst treårig strategi för Somalia – exempelvis för att ge långsiktigt

kunna ge stöd till det gemensamma hälsoprogrammet via FN-organisationer.

- Möjlighet finns att stödja fler insatser eller utöka befintliga insatser om landallokeringen utökas.
- Stora risker förknippade med bistånd till Somalia vilket bland annat innefattar tillträde, säkerhet, korruption – viktigt att system för riskhantering för samarbetspartners finns etablerade och analyseras.
- Säkerhetsproblematiken, den utbredda korruptionen samt krav på uppföljning, kontroll och revision i fält innebär risktagande och höga kringkostnader utöver organisationers ”normala” administrationspåslag.
- Arbetet med jämställdhet och FN resolution 1325 bör ytterligare förstärkas i enlighet med slutsatserna i Sidas interna översyn maj 2010. Direktstöd och fokuserad dialog ska övervägas.
- Flexibilitet och konfliktkänslighet bör eftersträvas inom alla program och stöd – viktigt vid utformning och dialog.
- Eventuellt behövs en fond för särskilda insatser inom fred och säkerhet men en sådan fond bör om möjligt etableras tillsammans med andra givare och utformas på ett sådant sätt att den administrativa belastningen på ambassaden minimeras.
- Viktigt att fortsätta främja den internationella samordningen mellan politiskt, utvecklingssamarbete och humanitärt stöd på en övergripande nivå, samt fortsätta arbetet med att finna synergier mellan det humanitär och det långsiktiga stödet inklusive katastrofförebyggande och återuppbyggande.
- Viktigt med klarhet kring omfattning av och inriktning på stöden till Somaliland, Puntland och södra -centrala Somalia, baserat på analys av de olika kontexterna.
- Nya insatser bör bedömas i skenet av den nya ”Färdplanen” och de överenskommelser och krav som finns inom denna.

1. INLEDNING

Det svenska utvecklingssamarbetet styrs av ”Förhållningssätt för svenskt utvecklingssamarbete med Somalia”.¹ Målet för Sveriges engagemang i Somalia är att främja varaktig försoning, stabilitet och återupprättandet av ett effektivt samhällsstyre. Det svenska biståndet till Somalia inriktas på följande områden²:

- Att fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre;

¹ Regeringsbeslut i juli 2009

² Områdena använder den benämning som finns i det internationella ramverket Reconstruction and Development Programme (RDP), som togs fram under ledning av FN i samarbete med övergångsregeringen.

- Investera i människor genom förbättrade sociala tjänster, med särskild tonvikt på hälsa,
- Humanitärt bistånd.³

2. EKONOMISKT UTFALL

Landallokeringen för Somalia för 2011 uppgår till 105 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 70 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 67 % av anslaget för 2011. Prognosen för det humanitära anslaget uppgår till 207 miljoner kronor för Somalia och hittills är 146 MSEK utbetalat, vilket motsvarar 70 %.

	Delegerade medel 2011 (MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
“Att fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre”		32,6	65
“Investera i människor genom förbättrade sociala tjänster”		37,4	40
Totalt	105	70	105
Humanitärt bistånd		146	207

Sidas räknar med att hela landallokeringen kommer att utnyttjas. Av Sidas bemyndiganderam för 2012-2013 på 175 MSEK har 62 MSEK intäcknats, vilket motsvarar 35 %.

3. RESULTAT

Stora delar av landets befolkning har under rapporteringsperioden drabbats nu av en humanitär kris och ca 750 000 människor hotas av svält. Detta i kombination med väpnade konflikter och utbredd osäkerhet gör att några av de mål som Sida ska stödja utvecklingen mot ter sig allt mer fjärran. Inte desto mindre kan viktiga framsteg för insatserna noteras. I denna osäkra miljö är tillträde och uppföljning av biståndet problematiskt. Genomförande partners har utvecklat metoder som ger vederhäftiga rapporter⁴. Den svåra miljön, som även inbegriper omfattande korruption, medför kostnader som i jämförelse med många andra länder framstår som

³ Det humanitära stödet styrs av den svenska regeringens humanitära strategi och Sida rapporterar för dess genomförande i särskild ordning. I denna rapport ges endast en översiktlig bild av stödet. De två andra områdena i förhållningssättet; ”Stöd till svenska enskilda organisationer” och ”Stöd via EU:s gemensamma biståndsbudget”, omfattas inte av denna rapport.

⁴ I de områden där västerländska biståndsarbetare inte kan vistas används sk ”remote management” där lokalanställda, somaliska konsulter, och IT-lösningar (t ex bilder och korta filminspelningar sända via mobiltelefon) ingår.

höga. Även om Sida fortsätter att verka för ett så kostnadseffektivt bistånd som möjligt, så är det osannolikt att kostnaderna kommer att minska avsevärt innan säkerhetsläget förbättrats påtagligt.

3.1 Verksamhetsområde 1: Fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre

Antal avtalade insatser: 1. 5 insatser har påbörjats och 3 har avslutats under perioden.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: UNDP SP

Insatsens huvudsakliga mål: Att inom försoning, säkerhet, demokratisk samhällsstyrning och rättsväsendet medverka till att polisen blir en modern säkerhetsaktör där respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar arbetet, samt att å ena sidan bistå rättighetsinnehavare att få tillgång till sina rättigheter och å den andra att stärka ansvariga ("duty bearers") på central nivå att utföra grundläggande skyddsåtgärder.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
48	071106-120930 ⁵	48	UNDP	sektorprogram, samfinansierat	

Resultat:

- Nya poliser har utbildats och ledningskapaciteten inom polisen har stärkts. I Somaliland har en polisreformen etablerats inom inrikesministeriet. Utbildning inom brottsutredning för 30 polisutredare och åklagare har påbörjats. För att öka tillgängligheten till polisen för kvinnor och barn har ett arbete inletts med att skapa speciella mottagningar på polisstationerna. I Puntland har också arbetet med en polisreform påbörjats. Polisutbildning har skett tillsammans med poliser från södra-centrala Somalia (100 från PL och 500 från SC), där erfarenheterna från Somaliland byggs in.
- Lokala säkerhetskommittéer syftar till att föra stat och befolkning/civila samhället närmare varandra. De har bl.a. haft stöd av ett team somaliska experter som hjälper till med kommunikation, medling och medvetandegörande i en s.k. fredskaravan. Knappt

⁵ inklusive förlängning.

130 evenemang har arrangerats som beräknas ha nått cirka 25 000 människor i sex distrikt (totalt 36 byar).

- I Mogadishu har knappt 600 personer fått tillgång till rättshjälp, vilket ledde till att knappt 240 personer frikändes och släpptes från häkte och fängelse. Majoriteten av de som sökte och fick hjälp var från en marginaliserad grupp, cirka 230 var internflyktingar och knappt 30 var kvinnor. Mobila domstolar besöker alla regioner i Somaliland och här märks en ökning av antalet fall; 163 fler fall totalt jämfört med 2009. I Puntland är motsvarande siffra 121 fler fall under 2010 än under 2009 (321 under 2010 mot 200 under 2009).

Programmets tvärssektoriella ansats svarar väl mot den svenska strategins första målområde. Programmet stärker övergripande system samtidigt som det förbättrar befolkningens tillgång till grundläggande service (t.ex. tillgång till rättsväsendet). Trots förseningar har programmet en positiv utveckling, i riktning mot uppsatta mål. Bristen på säkerhet, speciellt i södra-centrala Somalia, gör att många av programmets aktiviteter avstannar under kortare eller längre perioder vilket är en stor utmaning för långsiktig utveckling. Kontinuerlig diskussion bland alla inblandade parter om riskerna bör föras för att söka möjligheter att säkra den långsiktiga utvecklingen. Givarna bör därför sträva efter att vara tydliga med sitt stöd och bidra till förutsägbarheten för främst samarbetspartners genom långsiktighet i stöden. Inför framtiden bör Sida, förutom att vägledas av tidigare erfarenheter, fundera på om öronmärkning av stöd till viktiga men underfinansierade delar av programmet ska föreslås, som t.ex. ett utökat stöd till att stärka rättssystem och säkerhet.

Insats 2: Diakonia Demokratisering Fas III

Insatsens huvudsakliga mål: Att främja demokrati, mänskliga rättigheter, och jämställdhet genom en integrerad strategi där lokalsamhällen får egenmakt (empowerment) genom utbildning och yrkeskompetens.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
48	080101-110330	48	Diakonia	Projektstöd	100%

Resultat:

- Diakonias kampanj för läs- och skrivkunnighet, som nådde knappt 3600 kvinnor och ungdomar, innehöll även medborgarutbildning vilket ökade studenternas kunskap i samhällsstyrning och deltagande i demokratiska processer. De färdigheter kvinnorna

förvärvade har bidragit till ökade inkomster till familjerna och minskat förekomsten av familjemedlemmar som går med i milisgrupper för att tjäna sitt uppehälle.

- Genom påverkansarbete av Diakonia och andra aktörer har regeringen i Puntland ökat sina utgifter för utbildning. Ytterligare 170 lärare har blivit anställda, vilket betyder att det nu finns nästan 890 lärare i offentlig anställning, varav 23% är kvinnor.
- Tillsammans med Galkayo Education Center för fred och utveckling (GECPD) genomdrev Diakonia två fredsföra och flera seminarier i fredsbyggande och medborgarutbildning vilka nådde uppskattningsvis 1000 personer direkt och indirekt i Mudug regionen, ett område med långvariga klankonflikter.

Insatsen ligger väl i linje med strategins första målområde. Insatsens genom åren ökade fokus på att stärka en demokratisk utveckling i Somalia (huvudsakligen Puntland), bl.a. genom att kapacitetsstärka både lokala företrädare och befolkningar, med speciellt fokus på kvinnor, inte bara stärker det demokratiska kapitalet i Somalia utan ökar också säkerheten för landets medborgare och ökat deras engagemang i statsbyggande, konfliktlösning och utbildningsprocesser. Detta har resulterat i ett mer livaktigt civilt samhällsengagemang i politiska processer och förbättrade relationer mellan regeringen och civilsamhället. Den instabila säkerhetssituationen i södra och centrala Somalia omöjliggjorde en planerad expansion till Baidoa⁶. En extern utvärdering av programmet genomfördes i september 2010 som bekräftade Sidas bedömning att genomförandet var på rätt spår, samt att målen uppnås på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Viktigaste rekommendationerna i fråga med att ytterligare stärka demokratin fokus har införlivats i planeringen av projektets nästa fas.

Insats 3: DRC/DDG – “Community Driven Safety and Socio-economic Stabilisation”

Insatsens huvudsakliga mål: att bidra till stabiliseringen av sviktande delar av Somalia, ökad trygghet, bättre livskvalitet och försörjning för konfliktdrabbade befolkningar. Särskilda mål för programmet är att uppnå socio-ekonomisk stabilitet och utveckling i områden som drabbats hårdast av konflikten och torkan i södra-centrala Somalia för minst 10 000 hushåll; samt att förbättra säkerheten för ca 40 000 av Somalilands befolkning.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
-----------------------	--------------	----------------------------------	------------------	---------------	-----------------------------------

⁶ Diakonia slutligen förbjöds av Alshabab från att verka i södra och centrala Somalia i september 2009.

13,1	1009 - 1112	13,1	Danish Refugee Council (DRC) och Danish Demining Group (DDG)	Projektstöd	10%
------	-------------	------	--	-------------	-----

Resultat:

- Inkomsten bland de som erhållit stöd, särskilt de med jordbruksverksamhet, ökade med drygt 40% jämfört med de som inte deltagit i programmet, vilkas inkomst sjönk med drygt 10% under samma period. Kompetenshöjande utbildning har även ökat inkomstmöjligheter för arbetslösa med högskoleutbildning. "Cash for work"-insatser har bidragit till att hushållen enklare kan få tillgång till kontanter i tider då torkan drabbar regionen.
- Säkerheten i lokalsamhällen i Somaliland har förbättrats för cirka 49 300 människor.

I stor utsträckning uppnåddes de förväntade resultaten. Det sektorövergripande programmet mötte omfattande behov hos olika grupper i lokalsamhällena. Somalia utgör dock en svår miljö att arbeta i och otrygghet har ofta visat sig hindra ett smidigt genomförande av programmet. Vissa planerade inkomstgenererande aktiviteter hindrades av lokala myndigheter. Resurserna som inte kunde användas för det ändamålet har istället använts för att öka antalet deltagare inom andra aktiviteter. Därtill var det omöjligt att göra en utvärdering i Hiraan på grund av säkerhetsläget. Anpassningsförmåga och flexibilitet, även av Sida och andra givare, är viktiga för programmets genomförande. Nödvändigheten av s.k. "fjärrstyrning" av programmet i osäkra områden är vedertagen, men DRC och andra fortsätter att förfina uppföljnings- och utvärderingsmekanismer. Under 2012 kommer Sida att behöva kontinuerligt följa upp DRC/DDGs riskhantering för att bedöma om uppställda mål kan uppnås.

Insats 4: Interpeace

Insatsens huvudsakliga mål: att fortsätta stödja konsolidering av freden och förbättrad säkerhet och demokratisk samhällsstyrning i hela den somaliska regionen genom konsensusorienterade och integrerade strategier för stats- och fredsbyggande.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
18	090101-111231	18	Interpeace	Projektstöd	ca 17 %

Resultat:

- Interpeace och partners har stött flera förtroendeskapande dialoger och fredsförhandlingar. De har bistått i en känslig högnivå dialog i södra-centrala Somalia och två i Somaliland, vilka stärkte ledande ministrars engagemang. Fem lokala fredsprocesser har fått medlingsstöd med positiva resultat.
- Valkommissionen (NEC) i Somaliland och Puntlands transitionella valkommission (TPEC) har kapacitetsstärkts. Detta resulterade i lanseringen av Puntlands konstitution i mars 2011 och legaliseringen av politiska föreningar i Somaliland och at allmänhetens stöd ökade för närpolisverksamheten Puntland.
- Genom utbildning har media, näringsliv och lokala grupper kunnat delta i politiska processer och samarbeta med lokaladministrationer. Till exempel, 50 mediaarbetare i Puntland utbildades i juli 2011 så att de bättre kunde rapportera ansvarsfullt om pågående demokratiseringsprocesser.
- 200 kvinnor och drygt 40 ungdomar genomgick medborgarutbildning om jämställdhetsintegrering för ökat deltagande och kapacitetsuppbyggnad av lokala organisationer och institutioner. Ett exempel på detta arbete är en workshop som hölls under första kvartalet 2011 med Puntland Women Peace Network och Garowe Neighbourhood Committee som tillsammans sedan utvecklade förslag om förbättrad säkerhet i Garowe genom ökat samhällsengagemang. Ytterligare en workshop om förebyggande av sexuellt utnyttjande och övergrepp hölls i början av 2011 vid universitet i Galkayo.

Interpeace och dess tre somaliska partnerinstitutioner har lämnat avgörande bidrag för att stödja freds-och statsbyggande främst inom social försoning (inkl. säkerhetssektorreform i Puntland), decentralisering och demokratisering. Viktiga framsteg har gjorts trots motgångar och förseningar till följd av den instabila säkerhetssituationen i södra-centrala Somalia och institutionella utmaningar, såsom förseningar hos myndigheter i både Somaliland och Puntland. De flesta planerade milstolpar för de tre första kvartalen 2011 har ändå antingen uppnåtts, eller nått betydande framsteg. Sidas bedömning är att programmet genomförs tillfredsställande och att Interpeace har förmått hantera risker och utmaningar. Programmet kommer att utvärderas under 2012.

3.1.2 Bedömning av mål för verksamhetsområde Fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre

Förhållningssättet innehåller inga definierade mål för området och det finns heller inte några nationella sektormål, visar resultatuppföljningen att insatserna levererar i enlighet med intentionerna i förhållningssättet, dvs. viss måluppfyllelse har nåtts.

Att arbeta genom både multilaterala och bilaterala kanaler (t.ex. stöd FN-organisationer och internationella enskilda organisationer) visar på positiva resultat. Program för att stärka formella demokratiska strukturer, t.ex. valkommission (UNDP SP) kompletteras med stöd till lokala mötesplatser där företrädare för distrikten träffar den grupp de representerar (lokalbefolkningen) för diskussion och frågestund (Interpeace). Stöd till den institutionella utvecklingen av de federala övergångsinstitutionerna (TFI:s) har nått resultat trots den svåra säkerhetssituationen i södra-centrala Somalia. Stödet till TFI:s riskerar att äventyras genom interna konflikter och spänningar inom och mellan olika institutioner. En annan komplicerande faktor är spridningen av nya och framväxande myndigheter i Somalia. Hur de passar in i ett bredare statsbyggande är fortfarande oklart. Sverige samordnar sig med andra givare och söker en väg framåt när det gäller konstitutionsbyggandet och de nya somaliska myndigheterna.

UNDP är en central aktör inom området demokratisk samhällsstyrning och har nyligen stärkt sin kapacitet inom bl.a. riskhantering, uppföljning, utvärdering, rapportering och samordning av givare. Sverige skall fortsätta att verka för bättre samordning mellan UNDP:s olika program.

En positiv demokratiutveckling i Somali- och Puntland är delvis ett resultatet av engagemang från den nyligen inrättade givargruppen "Democratisation Steering Committee", där Sverige varit aktiv. Biståndseffektivitet gynnas även Sverige och Storbritannien har nyligen inlett en dialog om hur samordningen. En annan positiv utveckling är att FN strävar mot en mer integrerad ansats för politiska, utvecklings och humanitära insatser.

Den svenska politiska dialogen är nära kopplad till Sidas stöd till fred, säkerhet och demokratisk samhällsstyrning. Sammansättningen av sektorns portfölj anses relevant. Med ett prekärt säkerhetsläge och en instabil politisk utveckling krävs kontinuerlig uppföljning och analys av insatsportföljen.

3.2 Verksamhetsområde 2: "Investera i människor genom förbättrade sociala tjänster"

Antal avtalade insatser: 5. 2 avtal har förlängts under perioden.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Accelerated Young Child Survival and Maternal Health (AYCS+MH)

Insatsens huvudsakliga mål: Att säkerställa att barn, ungdomar och utsatta grupper har utökad och mer rättvis tillgång till utbildning och hälsoservice av god kvalitet⁷. Särskilt fokus ligger på förbättrad mödra- och barnhälsa.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
70	200910 - 201112	70	UNICEF/UNFPA/WHO	Projektstöd	100 ⁸

Resultat:

Programmet fortsätter att göra framsteg inom de tre resultatområdena (i) Child Health Day (CHD) - immuniserings- och nutritionskampanjer (ii) ökad tillgång till ett baspaket för mödra- och barnhälsa och sjukvård, (iii) arbete mot avskaffandet av kvinnlig könsstympning.

- 87-94% av målgruppen barn vaccinerade och fått del av programmet i insatsområden i Puntland och Somaliland. 50-56% av målgruppen fertila kvinnor vaccinerade i insatsområden i Somaliland och Puntland. Uppskattad nivå av immunisering av barn under 1 år är 64%⁹
- 60 barnmorskor från de tre områdena utbildade i akut obsterisk vård (AOV). 18 läkare (varav 12 från södra-centrala delen) och 30 barnmorskor utbildade i avancerad AOV. 50 barnmorskor utbildade i vård vid komplikationer relaterat till kvinnlig könsstympning.
- Material för säker förlossning till 18 000 kvinnor i internflyktingläger levererade; 30 kvinnokliniker i primärvården utrustade med nödvändigt material för hantering och vård av sjukdomar kopplat till SRHR; 12 referenssjukhus i de tre zonerna utrustade med material för komplicerade förlossningar.
- En andra offentlig deklARATION mot kvinnlig könsstympning har gjorts, nu av 160 framträdande religiösa ledare i Somaliland och Puntland. Tidigare hade det politiska ledarskapet gjort en liknande deklARATION. Aktiviteter för social mobilisering och allmän upplysning kring kvinnlig könsstympning genomförd i drygt 40 lokala samhällen.

Ett nära samarbete mellan de tre FN-organen och myndigheterna har även bidragit till stärkandet av ägarskap och kapacitet till styrning. En ekonomisk utvärdering av CHD 2010 visar att metoden att använda CHD som plattform för immunisering och andra livsavgörande insatser (Vit A,

⁷ UN Transitional Plan för Somalia, outcome 4

⁸ Sida är enda givare till programmet som helhet. Andra givare (UK, Japan, Danmark, GAVI mfl) bidrar till programmets komponenter (CHD etc) genom långsiktiga och humanitära anslag.

⁹ Avser DPT-3 i insatsområdena.

avmaskning, järn etc) är mycket kostnadseffektiv, och att insatserna i Somalia varit framgångrika även i ett internationellt perspektiv. Bedömningen av långsiktiga effekter försvåras av det faktum att tillförlitliga utgångsdata saknas och jämförelse över tid kompliceras. Den utbredda kvinnliga könsstympningen är en allvarlig kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter och innebär svåra återkommande problem för berörda kvinnor under resten av sina livet, inte minst hälsomässiga. Det är emellertid ett känsligt ämne, goda metoder för informationsinhämtning är inte fastställda och det har varit svårt att uppnå omfattande resultat. Det försämrade säkerhetsläget i södra-centrala Somalia är det största hindret för genomförande av programmet. FN-organens olika mandat och ovana att arbeta tillsammans inom ramen för ett program har utgjort vissa problem vad gäller uppföljning och rapportering. Sammantaget bedöms AYCS+MH vara ett relevant och effektivt program som tillgodoser viktiga behov för fattiga människor i Somalia. Sida behåller en flexibilitet i fråga om program- och finansieringsmekanismer för att säkerställa att livsviktig vård når målgruppen.

Insats 2: Horn Relief - Sociala skyddsnet för fattiga och utsatta hushåll i norra delarna av Somalia/Somaliland

Insatsens huvudsakliga mål: att minska befolkningens sårbarhet för kronisk livsmedelsbrist i Sanaag och Karkaar regionerna i norra Somalia/Somaliland. Det särskilda målet är att öka inkomsten för särskilt fattiga och utsatta hushåll inom projektområdet och säkerställa att deras försörjning blir mer hållbar.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
12	1010 - 1311	7	Horn Relief och Save the Children UK	Projektstöd	33 %

Resultat:

- 1200 utsatta hushåll har fått 85 dollar i månadsbidrag sedan februari 2011¹⁰ och 84% av de deltagande hushållen (999 av 1200) är ledda av kvinnor.

Detta projekt är på väg att uppnå avsedda resultat, och har redan gjort betydande framsteg. En överenskommelse har undertecknades med miljöministeriet i Puntland för att säkerställa deltagande i övervakning och samordning av projektet. En oförutsedd utmaning var avsaknad av lämplig

¹⁰ Pågår under sammanlagt 18 månader

utbildningsfacilitet för komponenten om alternativa försörjningsmöjligheter. En lösning har nu påfunnits och utbildningen skall påbörjas inom kort. Sida räknar med att det kan bli ytterligare försening i projektet, som skulle resultera i färre bidragsmottagare. Sida kommer att fortsätta observera Horn Reliefs möjlighet att utforska alternativ. Parterna har väsentligt överskridit sina mål för kvinnlig integration, vilket är mycket positivt. Det kontanta månadsbidraget har hittills bidragit till att hushållen har ökad köpkraft och förbättrad livsmedelstrygghet, samt förhindrat dem från att bli utblottade under den humanitära krisen. Kontantstöd, som är ett sätt att övervinna utmaningar, såsom bristen på tillträde, är en växande biståndsform i Somalia och Sida kommer att fortsätta bedöma denna under 2012, inte minst gällande långsiktig hållbarhet.

Insats 3: Oxfam/NOVIB Emergency Response försörjningsmöjligheter för internflyktingar och mottagande lokalsamhällen i södra-centrala Somalia (fas III)

Insatsens huvudsakliga mål: att förbättra levnadsvillkoren och motståndskraften hos den mest utsatta och drabbade befolkningen i Hiraan, Mellan- och Nedre Shabelle regionerna i södra Somalia. Det specifika målet är att öka livsmedelssäkerheten, tillgång till vatten, sanitet och inkomster för cirka 89 200 utsatta personer (14 866 hushåll) i södra Somalia genom rehabilitering av vattenkällor och bevattningskanaler, tillhandahållande av insatsvaror till jordbruket, kontantbidrag, lantbruksutbildning och utbildning om vatten och sanitet.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
9.5	1012 - 1209	4.5	Oxfam Novib	Projektstöd	100%

Resultat¹¹:

- 590 lantbrukare som erhållit stöd lyckades röja upp 590 hektar mark för odling. 305 jordbrukarna har tagit emot 20 kg majsfrön medan 285 jordbrukarna har tagit emot 10 kg av sorghumfrön. 100 lantbrukare utbildades i förbättrade jordbruksmetoder, inklusive vattenvård, ekologisk jordbearbetning, bekämpning av skadedjur, allmän växtodling och miljöledning.
- Fem vattentäcker rehabiliterades i Dhen, Bilal, Shaw, Togoro, och Xundurow för regnvattenanvändning. Dessa vattentäcker kommer att användas för att samla regnvatten till förmån för boskapshjordar

¹¹ Fr o m 31 maj 2011

under den torra säsongen. 100 latriner har konstruerats, vilka gynnade 200 hushåll i Afgoye distriktet.

- 100 IDP hushåll fick 200 USD i engångsbidrag för att starta eller förbättra sina småskaliga företag. Mottagarna är nu engagerade i små företag, t.ex. hålla ett matstånd, sälja livsmedel, spannmål, grönsaker, bränsle bland andra råvaror. Vissa driver också små butiker. 900 särskilt utsatta hushåll fick 75 dollar varje månad i ca två eller tre månader. Ca 90% av de mottagna medlen har använts på mat.

Torka, konflikter och inflationen har allvarligt utmanat genomförandet av projektet, men betydande framsteg har gjorts att nå ut till de mest utsatta människorna och tillhandahålla grundläggande hjälp för att rädda liv och skydda försörjningsmöjligheter. Målgrupperna har nu bättre möjligheter att producera egen mat, bättre tillgång till vatten och värdiga sanitära anläggningar, samt har större möjligheter att tillgodose grundläggande behov. Sida kommer att fortsätta att under 2012 bedöma om parterna kan förbättra hanteringen av risker, såsom ovan nämnda inflation.

3.2.2 Bedömning av mål för verksamhetsområde Investera i genomförade sociala tjänster

Arbetet med att förbättra samarbete, planering, samordning och finansiering mellan aktörer inom hälsosektorn har gjort stora framsteg under året. Sida bedömer att det finns relativt goda förutsättningar att nå målsättningen med ett gemensamt program med en plan och en budget kring prioriterade områden till början av 2012. Flera samordningsforum är nu etablerade och FN-organisationerna har gemensamt lagt fram ett programförslag för givare att ta ställning till under hösten. Mycket positivt är att representanter för de tre hälsoministerierna i Somaliland, Puntland och TFG står enade och aktiva i strävan mot ett gemensamt program och att man även är överens om övergripande prioriteringar, som mödra- och barnhälsa. Faktorer som riskerar att förhindra eller försena utvecklingen är den stora belastning som arbetet i den pågående humanitära krisen medför för alla parter samt ovanan bland aktörer, framför allt de tekniska FN-organen, att samarbeta i program kring hälsosystemsfrågor. Instabilitet inom ministerierna riskerar också att påverka åtagande hos parterna, vilket visat sig bl a genom byte av hälsominister inom den federala övergångsregeringen vid två tillfällen under året.

Sida har genom den gemensamma DFID/Sida-rådgivaren i Nairobi varit mycket pådrivande i dialogen med involverade aktörer, och de resultat som redovisas i processen mot ett gemensamt hälsoprogram är i mycket avhängiga rådgivarens insatser. Parallellt med ovan nämnda arbete har Sida bidragit till att fler fattiga människor åtnjuter rätten till hälsa och tillgång till godtagbar service av kvalitet genom pågående program, framförallt AYCS+MH. Sidas stöd till AYCS+MH och accepterandet av de risker kopplade till en i sammanhanget oprövad samarbetsform har av FN-

organen lyfts fram som en central och viktig erfarenhet, som det framtida hälsoprogrammet kommer att bygga på. Hälsoportföljen bedöms idag vara relativt väl balanserad, med ett större program fokuserat på SRHR och MDG 3,4 och 5¹² samt kompletterande projekt med inriktning på nutrition, vilket är ett sätt att sprida riskerna. Den framtida målsättningen för ett mer omfattande hälsoprogram bör inbegripa flexibla finansieringsmöjligheter för att säkerställa tillgång på hälsovård för särskilt utsatta målgrupper och sprida riskerna med ett större monolitiskt program.

Utmaningarna med riskhanteringen är likartad i de båda samarbetsområdena. I den somaliska kontexten, där direkt uppföljning i fält ofta är mycket svår och där aktiviteter inom en insats genomförs av en kedja av partners, måste vår riskhantering i högre grad även inriktas på våra närmaste avtalspartners. Dessa är oftast FN eller internationella NGOs. Sida kommer i större utsträckning analysera deras system, analysförmåga och kapacitet för att hantera de olika riskerna i genomförandet.

3.3 Humanitärt stöd

I början av 2011 beslutades om ett humanitärt stöd till Somalia på 110 MSEK, där 61 MSEK finansieras främst via FN:s s.k. Consolidated Appeal Process (CAP). Resterande medel, som förvaltas direkt av Sidas humanitära enhet, kanaliseras via ramavtal. Stödet till CAP kanaliseras bl a till den gemensamma humanitära fonden (CHF) och inriktades på livräddande insatser, skydd och utbildning, samt stöd till sk "common services".

I juli 2011 förklarades två områden i Somalia lida av svält. Sedan dess har ytterligare fyra områden bedömts drabbat av svält. Just nu befinner sig fyra miljoner människor i Somalia i kris, tre miljoner av dessa är i södra-centrala Somalia och av dessa lider 750 000 av svält och kräver omedelbart livräddande stöd. Som ett svar på krisen nästan fördubblade Sverige sitt stöd genom att anslå ytterligare cirka 100 miljoner kronor som fördelades till befintliga genomförande partners som dessutom redan var väl etablerade i Somalia och med kapacitet att nå den behövande befolkningen med lämpliga åtgärder. Ett allvarligt hinder för att nå de mest utsatta i befolkningen fortsätter att vara brist på säkerhet, speciellt i stora delar av södra-centrala Somalia som Al-Shabab kontrollerar. I skrivande stund är Sverige den åttonde största givaren av humanitärt stöd till Somalia¹³.

¹² MDG 3: Promote gender equality and empower women; 4 Reduce child mortality; 5 Improve maternal health.

¹³ exklusive överföring från 2010 och CERF finansiering.

I arbetet med att överbrygga avståndet mellan humanitärt och långsiktigt stöd är katastrofförebyggande och beredskap en viktig fråga. I två av ovan nämnda insatser, Horn Relief och Oxfam/NOVIB, ingår att både stödja fattigas omedelbara uppehåll, samt även skapa förutsättning för återhämtning och katastrofförebyggande. Målet är att inför 2012 ha en innovativ ansats för humanitär hjälp i Somalia som behandlar de omedelbara behoven men även utvecklar lokal kapacitet, hjälper återställa och upprätthålla försörjning, samt i förlängningen stärker katastrofberedskap och motståndskraft, vilket även kommer att prioriteras inom det långsiktiga stödet. Det räcker inte med att enbart arbeta lokalt, strukturer behövs även på regional och nationell nivå för att kunna hantera katastrofer.

3.4 Övrigt område: Involvering av diasporan i utvecklingssamarbetet¹⁴.

Sida förbereder att inom kort fatta beslut om stöd till inrättandet av en möjligt facilitet som ska ha som uppdrag att stödja att den kompetens som finns bland den svensk-somaliska diasporan på ett lämpligt sätt kan berika utvecklingssamarbetet. Under hösten 2010 påbörjades arbetet med att ta fram en uppdragsbeskrivning denna facilitet¹⁵ av en konsult i en process med deltagande av diasporan som slutade i början av 2011. Utkastet till uppdragsbeskrivning har diskuterats med ett antal enskilda organisationer med erfarenhet från arbete med diasporaorganisationer eller Somalia. I övrigt hålls regelbundna kontakter med den svensk-somaliska diasporan. Sida bevakar även en EU-ledd insats som berör Afrikas horns diaspora, samt utbyter information och erfarenheter bilateralt med Danmark och Finland.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET – ”Fragile States Principles (FSP)”¹⁶

Det finns ingen nationstäckande utvecklingsplan eller kontextanalys av sammanhanget som ligger till grund för utvecklingssamarbetet. Sida tar emellertid hänsyn till lokala planer och analyser för att bättre stödja lokalt ägarskap, samt anpassa stödet till olika förutsättningarna. Sida använder konfliktanalyser i alla sina insatser i Somalia och spelar en aktiv roll inom givarsamfundet i samordningen av insatser för att minimera korrupcion.

¹⁴ Förhållningssättet uppdrar åt Sida att utveckla former för att involvera den somaliska diasporan på lämpligt sätt i det svenska utvecklingssamarbetet.

¹⁵ Baserat på rekommendationerna från konsultutredning som blev färdig under våren 2010.

¹⁶ Avsnittet berör enbart OECD/DACs sk ”Fragile States Principles” (FSP), i enlighet med instruktionen. Många av de generella slutsatserna är hämtade från Somaliakapitlet i den kommande OECD-rapporten om övervakning av FSP. Sverige, som en av ordförandena i givargruppen, bidrog i hög grad i utvecklingen av Somalia-kapitlet.

Sverige har länge stött statsbyggnad på olika sätt i Somalia. Man bör emellertid notera att det idag inte finns någon enhetlig bild av hur den somaliska staten ska se ut. Vidare är det omdiskuterat hur hållbart de statsbyggande insatserna är utan nationell eller regional fred. Det har föreslagits att fredsbyggande snarare än statsbyggande bör vara det centrala FSP-målet i det somaliska sammanhanget. För Sverige är insikten att det politiska engagemanget och utvecklingssamarbetet måste gå hand i hand en bärande tanke och utgångspunkt¹⁷. Det internationella samfundets arbete lider emellertid av bristen på kommunikation mellan de politiska, utvecklingsmässiga och humanitära grupperingarna. I vissa avseenden är det även viktigt att uppmärksamma skillnaden mellan politiska, säkerhetsmässiga, utvecklingsrelaterade och humanitära mål.

Det råder utbredd konsensus om behovet av att förbättra och effektivisera samordningen. Under EU:s och Sveriges delade ordförandeskap av SDG (Somali Donor Group) under 2011 har effektiviteten i gruppens arbete ökat. Det finns en lång historia av kortsiktiga engagemang i Somalia, vilket utgjort ett hinder för strategiskt arbete med långsiktiga strukturella frågor. Kreativitet, flexibilitet och en högre acceptans av risker bör vara vägledande begrepp för övergången mellan humanitärt och långsiktigt stöd. Det svenska förhållningssättet har endast ett års giltighet, vilket komplicerar långsiktig planering.

5. DIALOGFRÅGOR

Inga specifika dialogfrågor omnämns i det politiska ramverket för utvecklingssamarbete med Somalia. Den politiska och biståndsmässiga dialogen har varit väl koordinerad och fokuserat på olika ämnen och fora beroende på område i Somalia. Under perioden har även framsteg gjorts inom givarsamfundet för att harmonisera dialogen med de somaliska samarbetsparterna.

I södra-centrala Somalia har dialogen förts av de politiska sändebuden under ledning av FN:s speciella representant, främst med TFG. Dialogfrågorna har framförallt handlat om att låsa upp det politiska dödläge som paralyserat samarbetet under stora delar av perioden. I Somaliland och Puntland har dialogen främst förts av Sverige och EU som representanter för givargruppen., och då handlat om att driva på demokratiseringsprocesser och förberedelse för lokala och nationella val; samt framtagandet av lokala utvecklingsplaner. Resultaten varierar men är överlag försiktigt positiva.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

¹⁷ Detta speglas i förhållningssättet, på ambassaden i Nairobi, samt i de täta kontakterna mellan UD/AF och Sidas enhet för Somalia – Sudan.

När det gäller den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar så förbli demokrati och mänskliga rättigheter en central del av det svenska stödet till Somalia genom stödet till UNDP: s Strategic Partnership, FN: s Joint Programme on Local Governance and Decentralised Service Delivery (JPLG), Interpeace, the Centre for Humanitarian Dialogue och Life and Peace institute, liksom Diakonia och Danish Refugee Council. Genom FN:s decentraliseringsprogram har förutsättningar skapats för ett ökat demokratiskt inflytande på lokal nivå. Arbetet med att stärka rättsväsendet har lett till att synliggöra polisen och att fler fall anmäls till antingen det formella eller informella rättssystemet

När det gäller jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen, finns positiva exempel inom programmet Accelerated Young Child Survival Programme och mödravård och Diakonias utbildningsprogram (se ovan). Rule of Law-komponent inom UNDP SP har ett tydligt genusperspektiv. Exempel på detta är etablerandet av särskilda mottagningar på polisstationer för kvinnor och barn. För att ytterligare stärka fokus på jämställdhet och kvinnors rättigheter gjorde Sida/KONFLIKTs resursenhet en genomgång av det svenska stödet. Genomgången konstaterade att även om lovande resultat uppnåtts, så rekommenderade den att jämställdhet skulle integreras i högre utsträckning inom existerande program; att ett direkt stöd till kvinnorörelsen bör övervägas; samt att dialogen kring jämställdhet och FN resolution 1325 bör bli mer systematisk och strategisk. Rekommendationen kring ökad intergrering genomförs och i övrigt kommer rekommendationerna att inarbetas i VP 2012.

Våldsamma konflikter leder till stora folkomflyttningar och ohållbar användning av naturresurser. Detta kombinerat med bristen på demokratiska institutioner och en effektiv samhällsstyrning även på lokal nivå, utgör de största hindren för att ta itu med miljöproblemen och effekterna av klimatförändringen. Genom Oxfam/NOVIB-insatsen (se ovan) och det humanitära biståndet stödjer Sida emellertid även insatser som söker hantera klimatförändringens inverkan och det minskade utrymmet för traditionell förvaltning av naturresurser, i synnerhet boskap. I responsen på den nuvarande humanitära krisen har Sverige aktivt drivit behovet av att stödja lokalsamhällens långsiktiga förmåga att förebygga, förebereda sig inför, samt hantera katastrofer, vilket även kommer att drivas inom det långsiktiga stödet. Detta kan komma bli föremål för ytterligare svenska initiativ på en regional nivå.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv och tillhörande principer är centrala för de flesta insatser. Inom området " fördjupa fred, förbättra säkerheten och skapa goda styrelseformer" har de flesta insatserna det uttryckliga syftet att främja ansvarstagande och delaktighet. Dessutom arbetar många insatser med icke-diskriminering och öppenhet. Exempel här ovan är de program som specifikt arbetar för att stärka kvinnor,

internflyktingar, de fattiga och andra marginaliserade grupper. Interpeace:s Pillars of Peace främjar särskilt fredsbyggande av samhället genom deltagande. Ett exempel på resultat av dessa lokala deltagande processer är avtalet om samarbete och försoning mellan underklanerna Habar-Jeclo och Dhulbahante i januari 2011. Den omedelbara effekten var att fientligheterna upphörde och därtill har grunden till ett ökat samarbete och hållbar fred på medellång sikt lagts. Ett antal policies och regelverk som på ett transparent sätt styr de lokala förvaltningarna (som ingår i FN:s decentraliseringsprogram) har tagits fram för alla tre delar i Somalia. Likaså har förvaltningarnas tillgänglighet/öppenhet visavi medborgarna ökat då regelbundna kommunträffar anordnas (också inom ramen för ovan nämnt FN-program).

Folkligt deltagande är även en viktig del för fler insatser, bl a för "Accelerated Young Child Survival and Maternal Health", som främjar marginaliserade grupper att delta i utformning, utveckling och även att få tillgång till programmets tjänster. Diakonia, genom Kaalo Relief and Development Organisation, bedrev medborgarutbildning och mobilisering på bynivå, som bl.a. resulterade i att fem stadsdelsnämnder skapades¹⁸. Detta engagemang är avgörande för den föreslagna decentraliseringsprocessen i Puntland som ska förbättra förvaltning och social service.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

En omfattande humanitär kris drabbade Somalia under 2011 när väpnade konflikter sammanföll med torka och missväxt. Idag finns det 4 miljoner människor i kris, varav 3 miljoner i Södra-Centrala delen, och 750 000 människor är i behov av omedelbar humanitär hjälp för att hålla sig vid liv. Därtill har oväntade regn och översvämningar medfört ökad risk för vattenburna sjukdomar.

Övergångsinstitutionerna förlängde sitt eget mandat med ett år i augusti 2011, men gick samtidigt med på en del kompromisser som löste det dödläge som länge paralyserat det politiska arbetet. Den försoningskonferens som startade i Nairobi i maj 2011 och kulminerade med godkännandet av den sk "Färdplanen" i Mogadishu i början av september har skapat stora förhoppningar på att en mer övergripande förbättring av det politiska läget ska komma till stånd. 2012 blir ett avgörande år då övergångsregeringen ska avsluta sin egenhändiga förlängning och förbereda för val; utveckla en konstitution och skapa fred. Det internationella samfundet måste vara berett att backa upp denna plan - med tydliga avstämningpunkter och krav.

¹⁸ Detta arbete är kopplat till FN: s gemensamma program för Local Governance and Service Delivery (UNJPLG) vars syfte är att stärka förvaltningsstrukturerna på lokal nivå.

Al-Shabaabs tillbakadragande från Mogadishu har väsentligt ökat möjligheten att genomföra insatser där och i närliggande områden.

Etableringen av den nya administrationen i Galmudug som buffert mellan Puntland och södra-centrala Somalia har i kombination med den regeringstroga milisen Alu Sunna Wal Jamaas kontroll av områden i gränstrakterna mot Etiopien söder om Galmudug ökat det internationella samfundets tillträde och möjlighet till mer långsiktiga insatser.

Puntland och Somaliland har fortsatt att vara stabila och ta steg i demokratisk riktning. I båda områdena bör man nu kunna överväga mer storskaliga utvecklingssatsningar, framförallt inom kapacitetsstärkning, hälsa, miljö, utbildning och infrastruktur.