

2011-11-09

## **STRATEGIRAPPORT FÖR SUDAN, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011**

### **SAMMANFATTNING**

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för utvecklingssamarbetet med Sudan 2008-2011. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är "att bidra till fredlig utveckling, respekt för mänskliga rättigheter, ett demokratiskt samhällsstyre, varaktig försoning och nationell enighet. Landallokeringen för Sudan för 2011 uppgår till 275 MSEK och det är Sidas prognos att hela allokeringen kommer att utbetalas under 2011.

Strategin innehåller två huvudområden (1) fredsbyggande och demokratisering, och (2) Påtagliga fredsvinster inom det sociala området. Inom det första området bedöms målet relativt avlägset. Konflikter inom länderna fortsätter och många utestående frågor såsom gränsdragning, medborgarskap och oljefördelning mellan Sydsudan och Sudan är fortfarande olösta. Sida bedömer att de svenska insatserna, särskilt stöden till val och folkomröstning, bidragit till fredsbyggande och demokratisering. Inom det andra området har det svenska stödet, i kombination med insatser från bland annat Joint Donor Team, JDT, bidragit till att utarbetandet av en hälsopolitik som ger en bra grund för framtida förbättringar. Sida bedömer att det svenska stödet via en gemensam finansieringsmekanism, BSF, bidragit till förbättrad hälsa och sjukvård i Sydsudan, dock från en mycket låg nivå. De multilaterala fonderna, MDTF-N/SS, har den senaste tiden visat på något bättre resultat.

Stor osäkerhet råder kring den framtida utvecklingen i både Sydsudan och Sudan och riskerna i genomförandet av insatserna är stora. Risk för konflikter mellan men framförallt inom länderna är betydande och påverkas av svag statskapacitet i Sydsudan, samt omfattande korruption och avsaknad av genuin demokratisk utveckling i båda staterna. Därav följande risker måste hanteras inom utvecklingssamarbetet genom riskanalyser och åtgärder på insats och sektornivå. Sverige bedöms fortsatt kunna spela en viktig roll som pådrivande i samordnade insatser inom FN- och EU systemet, samt genom strategiska bilaterala insatser och inom det humanitära området. Jämställdhet och mänskliga rättigheter har varit viktiga profilfrågor för Sverige.

#### Slutsatser och rekommendationer:

- Relativt goda resultat uppnådda inom flera insatser, trots stora utmaningar och svårigheter, som bidrar till strategins målsättningar.
- Viktigt med ett långsiktighet perspektiv för att kunna stödja och påverka de processer och program som kan leverera resultat som har större genomslag på samhälls- och sektornivå.
- Sveriges ledande rollen för stödet till jämställdhet och FN resolution 1325, samt för de mänskliga rättigheterna, bör förvaltas under kommande strategiperiod.
- Viktigt att under kommande period fortsätta använda sk "pooled funds" och andra givarkoordinerade finansieringsmekanismer även de som administreras av NGOs och privata aktörer.
- Erfarenheten visar att stöd till internationella och/eller svenska NGOs är viktiga komplement till det huvudsakligen multilaterala svenska stödet.
- Översyn av JDT ska genomföras med hypotesen att det i många avseende lyckade samarbetet avslutas under 2013/14 mot bakgrund av den nya kontexten i Sydsudan.
- Flexibilitet och konfliktkänslighet bör eftersträvas inom alla program och stöd – viktigt vid utformning och dialog.
- Viktigt att fortsätta arbete med att finna synergier mellan det humanitär och det långsiktiga stödet inklusive katastrofförebyggande och återuppbyggande.
- Svår humanitär situation bl a p g a pågående konflikter. Kan bli aktuellt med ytterligare finansiering om omallokering sker till det humanitära anslaget.
- Arbetet med EUs "Joint Programming" blir fortsättningsvis viktigt den närmaste tiden, liksom etablerandet av en effektiv biståndsarkitektur.

## 1. INLEDNING

Den 9 juli 2011 blev Sydsudan ett självständigt land. Denna rapport avhandlar i huvudsak utvecklingssamarbetet innan den tidspunkten<sup>1</sup>.

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för utvecklingssamarbetet med Sudan 2008-2011. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är "att bidra till fredlig utveckling, respekt för mänskliga rättigheter, ett demokratiskt samhällsstyre, varaktig försoning och nationell enighet. Detta ska ske genom en effektiv implementering av det övergripande fredsavtalet Comprehensive Peace Agreement (CPA) från 2005 och andra fredsavtal". Samarbetet är inriktat på följande områden: Fredsbyggande och demokratisering, samt Påtagliga

---

<sup>1</sup> I denna rapport används "Södra Sudan" för att beskriva förhållanden innan självständigheten, "Sydsudan" används för tiden därefter.

fredsvinster inom det sociala området. Sudan erhåller också ett omfattande humanitärt stöd.

## 2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Sudan för 2011 uppgår till 275 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 110 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 40% av anslaget för 2011. Det är Sidas bedömning av hela allokeringen kommer att utnyttjas<sup>2</sup>. Bemyndiganderamen är 485 MSEK, varav 83 är intecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Fredsbyggande och demokratisering		26,5	134
Påtagliga fredsvinster inom den sociala sektorn		83,5	141
<b>Totalt</b>	<b>275</b>	<b>110</b>	<b>275</b>
Humanitärt stöd		251	272

## 3. RESULTAT

Sveriges, liksom det internationella samfundets stöd till Sudan efter inbördeskriget, inriktades på att stödja genomförandet av det övergripande fredsavtalet (Comprehensive Peace Agreement, CPA). Målformuleringar i landstrategier och programdokument kom att formuleras i relation till avtalets genomförande. Den bristande avtalsimplementeringen har medfört att många mål därför nu framstår som orealistiska. Därtill fanns sällan statistisk eller sk baseline data, som skulle möjliggjort en kvantitativ resultatuppföljning.

### 3.1 Verksamhetsområde 1: Fredsbyggande och demokratisering

Antal avtalade insatser: 13. 1 insats avslutades och 3 insatser påbörjades under perioden.

#### 3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Stöd till de allmänna valen 2010-2011

<sup>2</sup> För närvarande bereds möjligt stöd till tre omfattande insatser rörande återintegrering av IDPs och återvändande från norr, kapacitetsstöd/statsbyggnad via AU, samt fredsbyggande med ACCORD.

Insatsens huvudsakliga mål: Att stödja demokratiseringsprocessen i Sudan, stödja de allmänna valen 2010 som kan erkännas som fria och rättvisa av nationella och internationella observatörer, samt främja väljarnas och andra civilsamhällesaktörers deltagande.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
50	200906 – 201212	50	UNDP	Specifik program-organisation	8

#### Resultat:

- Omfattande väljarutbildning har genomförts i alla 25 delstater av drygt 100 organisationer och knappt tre miljoner olika utbildningsmaterial har framställts och distribuerats, kompletterat med utbildning via radio och TV.
- Carter Center har tillsammans med partnerorganisationer i både norr och söder utbildat nästan 4 700 representanter från det sudanesiska civila samhället i hur man observerar val. Dessa valobservatörer deltog senare i både registreringsprocessen inför valen och under själva valdagarna i alla 25 delstater.
- Stöd har utgått till att etablera den nationella valkommissionen (NEC) och dess tillhörande State High Committees. Via UNDP fick NEC stöd i att upphandla material för registreringen och röstningen, logistik, utbildning och tekniskt stöd som resulterade i att valen hölls i tid.

Sammantaget är det Sidas bedömning att stödet till valen 2010 som kanaliserades genom en s.k. korgfond som UNDP administrerade, samt den goda givarsamordningen starkt bidrog till att valen kunde genomföras fredligt trots enorma logistiska och kapacitetsmässiga utmaningar. Även om UNDPs hantering av och kommunikation kring korgfondens verksamhet inledningsvis var föremål för kritik från givarnas sida är det Sidas slutbedömning att insatsens genomförande och måluppfyllelse var tillfredsställande.

#### Insats 2: Stöd till kvinnors rättigheter och kapacitetsbyggnad för jämställdhet – UNWOMEN

Insatsens huvudsakliga mål: Att nationella åtaganden gällande jämställdhet och kvinnors rättigheter har genomförts.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
45	20090101 - 20120630	45	UNWOMEN	Programstöd	38

#### Resultat:

- På liknande sätt som inför valen 2010, så stärktes kvinnors deltagande i Södra Sudans folkomröstning om självständighet i januari 2011 genom olika konferenser, mediaevenemang, träningar och omfattande väljarutbildning, i partnerskap med 37 civilsamhällesorganisationer. UN Women stärkte även kapaciteten hos South Sudan Referendum Commission (SSRC) genom etableringen av dess Gender Unit, samt South Sudan Referendum Bureau (SSRB), vilket säkerställde att process och utbildningsmaterial hade ett jämställdhetsperspektiv.
- "Sudan National Aids Strategic Plan 2010-2015" har integrerat ett jämställdhetsperspektiv och tar kvinnors empowerment som utgångspunkt för kampen mot HIV/Aids.
- Kvinnors deltagande i fredsprocessen för Darfur-konflikten har främjats på flera sätt: AUs och FNs Joint Mediation Support Team har givits tekniskt stöd och rådgivning, liksom Darfur-Darfur Dialogue and Conslutations (DDDC); kvinnoledare har utbildats i bl.a. fredsbyggande och förhandlingsteknik; ledare för väpnade grupper har erhållit utbildning i betydelsen av kvinnors rättigheter; lokala organisationer och fredscentra har fått finansiellt stöd; förberedelsekonferenser och underlag ("technical papers") har haft ett jämställdhetsperspektiv. Därtill har drygt 650 religiösa och politiska ledare, medlemmar av rättsväsendet, socialarbetare och kvinnoledare i Darfur utbildades i kvinnors mänskliga rättigheter utifrån islam. 10 radioprogram producerades och sändes inför en publik på cirka 1,5 miljoner lyssnare.
- UN Women har stött Södra Sudans Ministry of Gender, Child and Social Welfare i att utarbeta en plan för arbetet mot könsrelaterat våld, samt gett stöd till dess genomförande i två delstater.

Sida bedömer att insatsmålet generellt sett fortfarande är relativt avlagt, då det förutsätter fredliga lösningar på de väpnade konflikterna i landet, samt en större politisk prioritering av frågan av den nationella regeringen i Khartoum. Viktiga framsteg och resultat har emellertid åstadkommit. Ett effektmål som har uppnåtts är grundlagens bestämmelse i Södra Sudan att det ska finnas minst en fjärdedel kvinnor i alla beslutfattande positioner. Efter de allmänna valen 2010 ökade andelen kvinnor i Södra Sudans lagstiftande församling från 19 till 32 procent och i de 10

delstatsparlamenten från sammanlagt 22 till 28 procent. Sida bedömer såväl måluppfyllelse som kostnadseffektivitet som tillfredsställande.

Insats 2: UNDP DDR (Disarmament, Demobilisation, Reintegration)

Insatsens huvudsakliga mål: Att stödja återintegreringen av f.d. kombattanter och bidra till att stärka barns rättigheter i Sudan med särskilt fokus på barn som rekryteras av militär och väpnade grupper.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
45	20090101 - 20120630	45	UNDP	Specifik programorganisation	

Resultat:

- Drygt 18 000 personer, varav 6 350 kvinnor och 1 300 funktionshindrade f.d. stridande, har demobiliserats.
- Cirka 2 000 barn har identifierats, registrerats och demobiliserats, drygt 100 000 utsatta barn har fått tillgång till psykosocialt stöd, inrättande av barnvänliga områden, hjälp med att komma tillbaka till skolan, yrkes- och lärlingsutbildning, demobilisering och återanpassningsstöd.

Genomförandet av återintegreringskomponenten som UNDP ansvarar för har inte gått enligt plan och har försenats vilket bl.a. har lett till att de ursprungliga målen har fått reduceras. Ett av skälen till bristande resultat är att parterna inte prioriterar denna fråga tillräckligt och att ansvariga sudanesiska institutioner, ofta nyetablerade, inte haft resurser och förutsättningar att effektivt föra processerna framåt. FN:s hantering av programmet visar också på brister. En oberoende utvärdering av DDR-programmet i november 2010 visade problem med FN:s genomförande (dock inte någon antydning till oegentligt hanterande av finansiella medel), men där bestämt agerande från givargruppen fick till resultat att ett åtgärdsprogram togs fram som nu genomförs. Ytterligare och fortsatt agerande från givargruppen behövs. En intern genomgång av programmet under 2011 visar att programmet inte tillräckligt inkluderat ett antal aspekter som har stor betydelse för en DDR-process positiva utveckling, t.e.x kontroll över vad som händer med de vapen som varit inblandade i striderna, en funktion som övervakar processen, kostnadseffektiviteten och grundlig prövning (vetting) av mottagare av förmånpaketet.

Aktiviteter i både norr och söder fortsätter efter Södra Sudans självständighet 9 juli 2011. En fortsatt DDR-process är central för att kunna minska framtida konfliktrisker liksom den andel av statsbudgeten som går till försvar och säkerhet. Samtidigt är detta ett politiskt känsligt område där regeringarna måste ha ett starkt ägarskap. Ett eventuellt fortsatt stöd från svensk sida där tidigare erfarenheter måste vägas in diskuteras men beslut om eventuellt stöd bör avvakta beslut om ny svensk samarbetsstrategi. Sida bedömer att insatsens måluppfyllelse och kostnadseffektivitet inte är tillfredsställande främst pga den bristande politiska viljan hos de två regeringarna och UNDP:s bristande kapacitet att hantera och följa upp (inklusive att rapportera) programmet.

#### Insats 4: Capacity Building Trust Fund (CBTF)

Insatsens huvudsakliga mål: Förbättrad kapacitet för södra Sudans regering att tjäna sina medborgare genom en effektivt styrning av sina mänskliga, organisatoriska och finansiella resurser.

Avtalat belopp (MSEK) <sup>3</sup>	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
24	201006-201112	12	Joint Donor Team (JDT)	Specifik programorganisation	14

#### Resultat:

- Korrekt information om antalet tjänstemän som finns på regeringens lönelista (22 500 personer mot budgeterade 32 000) och i de tio delstaterna i Södra Sudan (96 500 mot uppskattade 120 000).
- Löner för personal i 49 av 51 regeringsinstitutioner hanteras med hjälp av ett nytt och bättre system som ska försvåra korruption och säkerställa att rätt lön betalas ut i rätt tid .På samma vis hanteras lönen för 96 549 anställda i 250 av 341 institutioner i de tio delstaterna i södra Sudan. Alla tio delstaterna lever upp till kraven att ladda ner sina löneuppgifter varje månad till en säker webbplats där de sammanställs för regeringens övervakningskommitté. Drygt 250 löneutbetalare har utbildats och de flesta institutioner kan köra sina månatliga löner utan hjälp av internationella experter.

<sup>3</sup> Det svenska beslutet var på 40 MSEK, men pga av överfinansiering reducerades alla givares bidrag till ca 24 MSEK.

- Den nybildade institutionen Government Accountancy Training Centre (GATC), som är viktig för att bygga goda styrelseformer i södra Sudan, har stärkts ytterligare.

Sidas bedömning, som delas av andra givare och övriga intressenter, är att CBTF har lämnat ett viktigt bidrag till statsbyggnaden i Södra Sudan. Som instrument har den lyckats vara både strategisk och flexibel. Denna bedömning bekräftades nyligen även av en oberoende översyn. Som en av två givarrepresentanter i styrkommittéen har Sverige spelat en ledande roll i denna utveckling. Sydsudans regering, som är ordförande i kommittén, är tillfreds med fonden och ger den stor prioritet. Framsteg görs mot att uppfylla de flesta av programmets mål.

### **3.1.2 Bedömning av strategins mål för verksamhetsområdet Fredsbyggande och demokratisering.**

#### Mål för verksamhetsområde:

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

Mot bakgrund av att samarbetsstrategin ska läsas i sin helhet har det andra av ovan tre mål uppfattats innehålla en betoning på att valen ska vara så fria och rättvisa som möjligt, samt att fattiga och marginaliserade gruppers deltagande i valprocessen ska främjas, framför allt kvinnors politiska deltagande. Strategin fäster stor vikt vid genomförandet av FNs resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Tidigare gjord bedömning att möjligheterna att uppnå sektormålen under strategiperioden är begränsade kvarstår, även om resultat har uppnåtts inom de enskilda insatserna. Den främsta anledningen till att målen inte kommer att uppnås är avsaknaden av politiskt ansvarstagande för de demokratiska reformer som var en del av Comprehensive Peace Agreement. Många resultat, inte minst i norr, har snarare uppnåtts med en motpart som varit ointresserad av eller motarbetat reformer. Därtill har kampen mot korrupcion har inte prioriterats av de politiska ledningarna i Khartoum och Juba. De har inte heller prioriterat att beivra de grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna som säkerhetsstyrkorna gjort sig skyldiga till. EU:s valövervakningsmission konstaterade efter valen i april 2010 att de inte höll internationell standard för demokratiska val. Valen kom att bojkottas av oppositionen i norr.

Man bör dock ta fasta på de resultat som insatserna har uppnått, som visar på att Sverige har lämnat värdefulla bidrag till sektormålen. Enligt en utvärdering bidrog stödet till att göra valprocessen, som genomfördes i en synnerligen svår miljö, till ett meningsfullt steg i demokratiseringen. Valen var dessutom en viktig del av fredsavtalets genomförande. Man bör även ta fasta på det folkliga deltagande som understöddes av det internationella samfundet. En påtaglig framgång var det höga kvinnliga politiska deltagandet. Vidare har valstödet och dess givarsamordning starkt bidragit till att underlätta genomförandet av folkomröstningen för Södra Sudans självständighet i januari 2011<sup>4</sup>.

Sveriges omfattande och långsiktiga stöd till de sudanesiska kvinnorörelserna, genom samarbetet med UNWOMEN, har byggt kapacitet hos enskilda organisationer, akademiska centra och tankesmedjor, kvinnliga politiker, och nyckelfunktioner inom statsförvaltningen.

Om man begrundar hur Södra Sudans regeringen verkade under de första åren efter freden kan man konstatera att stora framsteg har gjorts vad gäller statsbyggnad. Framstegen har emellertid gjorts från utomordentligt låga nivåer och kapacitetsbristen är fortfarande en enorm utmaning och hämsko för utveckling. Kapacitetsutvecklingen försvårades länge av att regeringen tidigare inte förmått utforma en policy och handlingsplan, samt av att givarstödet länge var splittrat och kortsiktigt. Inför självständigheten utarbetade dock regeringen fokuserade planer för detta. Capacity Building Trust Fund (CBTF) och tillhörande dialog med regering har spelat en viktig roll inom området och bidragit till framsteg.

Med ett antal insatser där avtalsperioden snart går ut och inför ny samarbetsstrategi är det relevant men utmanande att diskutera portföljens framtida innehåll. Ett fortsatt behov av att stärka freds- och statsbyggnad förutses, liksom ett behov att söka flexibla och innovativa lösningar i både programinnehåll och samarbetsform. Givarsamordning i norr är idag relativt svag och splittrad. I söder är givarsamordningen bättre, liksom dialogen med regeringen, men biståndsarkitekturen är fortfarande föremål för diskussion inför en förväntad givarkonferens.

### **3.2 Verksamhetsområde 2: Påtagliga fredsvinster inom den sociala sektorn**

Antal avtalade insatser: 6. 1 insats avslutades och 1 påbörjades under perioden.

---

<sup>4</sup> Rapporteringen av det svenska stödet till folkomröstningen har i skrivande stund inte inkommit.

### 3.2.1 Resultat på insatsnivå

#### Insats 1: Multi-Donor Trust Fund (MDTF) 2005-2012

Insatsens huvudsakliga mål: Att stödja genomförandet av fredsavtalet Comprehensive Peace Agreement (CPA)<sup>5</sup>.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
380	200511-201206	380	Världsbanken	Specifik samarbetsorganisation	14

#### Resultat<sup>6</sup>:

- I Södra Sudan har sjukhusutrustning levererats till 1300 sjukhus och kliniker. En miljon preparerade sängnät mot malariaspridning och 10 miljoner vattenbehandlingspiller har delats ut, liksom 250 000 mediciner och utrustning mot malaria, samt lika många mot diarré.
- 372 nya brunnar har grävts och 243 gamla rehabiliterats vilket har ökat tillgång på rent och säkert vatten för drygt 250 000 människor över hela Södra Sudan.
- Drygt 1,7 miljoner skolbarn beräknas ha fått del av sex miljoner övningsböcker, 10 000 utrustningspaket för elever och lika många för lärare, som delats ut till skolor i hela Södra Sudan.
- Andelen födselar i norra Sudan som övervakas av personal med hälsobakgrund har ökat med 30 % tack vare tillkomsten av 180 hälsostationer och utbildning av 1900 personer inom hälsosektorn. Fyra konfliktdrabbade delstater i norr tilldelades utrustning och mediciner för motsvarande 230 000 USD till 57 hälsocentraler och 272 mindre hälsomottagningar. 15 nya hälsostationer har konstruerats i dessa delstater, där även 179 000 preparerade sängnät delades ut till över 100 000 hushåll för minskad spridning av malaria.

<sup>5</sup> Detta avtal, som signerades i januari 2005, avslutade inbördeskriget mellan SPLM och den dåvarande sudanesiska regeringen,

<sup>6</sup> Dessa resultatexempel är valda med hänsyn till strategins fokus på det sociala området och fr a hälsosektorn. De multi-sektoriella fonderna delfinansierade även en valutareform, en folkräkning och olika infrastrukturprojekt.

Det främsta instrumentet för det internationella samfundets stöd till återuppbyggnad och fred i Sudan efter inbördeskrigets slut var Multi Donor Trust Fund, nationellt och i Södra Sudan (MDTF-N och MDTF-SS). Brist på ledarskap hos regeringen och Världsbankens svaga administration ledde dock till en urholkning av fonderna som huvudkanal för biståndet, vilket bidragit till att också stödet till grundläggande hälsa och sjukvård i Sudan varit mindre effektivt än förväntat. Sammantaget är Sidas bedömning att MDTF-N och MDTF-SS inledningsvis inte varit effektiva och att deras bristande kapacitet nödvändiggjort etablerandet av kompletterande fondmekanismer. Man bör dock notera att fonderna börjat leverera resultat och kostnadseffektiviteten förbättrats sedan ett år tillbaka efter aktivt påverkansarbete av givarna och fr.a. av Joint Donor Team (JDT, se nedan).

### Insats 2: Basic Services Fund-Interim Arrangement (BSFIA) 2010-2011

Insatsens huvudsakliga mål: Att öka befolkningens tillgång till ett basutbud av tjänster inom primärutbildning, primärhälsovård samt vatten och sanitet på ett hållbart vis.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
80	201002-201202	80	DfID	Programstöd	8

### Resultat:

- Andelen förlossningar som genomförts med stöd av utbildad personal (barnmorskor i lokalsamhället) har ökat till 10% (jfr 5% 2006), därtill har ytterligare 10% av förlossningarna som genomförts av s.k. "Traditional Birth Attendants". Målet ligger på 30%, vilket blir svåruppnåeligt pga den allvarliga bristen på utbildad personal .
- 1200 (varav 573 kvinnlig) hälsopersonal har utbildats (sjuksköterskor, barnmorskor, TBA etc).
- Andelen pojkar och flickor som tar del av primärundervisning (MDG2) ligger på 48% (baseline var 20% och mål 52%) vilket innebär att man troligtvis uppnår målet.

Sidas bedömning är att det övergripande insatsmålet med största sannolikhet kommer att uppnås. BSF-IA ökar täckningen av grundbutbudet av bl.a.hälso-och sjukvårdstjänster och förväntas stötta 20-30% av hälso-och sjukvårdsinrättningar på primärnivå i tillhandahållandet av tjänster. Utan BSF-IA hade dessa inrättningar troligtvis inte fungerat lika effektivt eller inte fungerat överhuvudtaget. Bland utmaningarna ses bredden i

basutbudet av hälso-och sjukvårdstjänster som gör det svårt att prioritera användandet av knappa personalresurser och materiella resurser v.g. en bedömning av de mest essentiella hälsotjänsterna; personalbrist och bristen på material innebär även begränsningar i termer av vårdkvalitet. Ett generellt problem i BSF-IA är bristen på tillförlitlig statistik, något man arbetar med att förbättra inom ramen för programmet (t.ex. genom stärkandet av det nationella "Health management information system"). Emellertid betraktas BSF-IA överlag som en i högsta grad framgångsrik fond som på ett effektivt sätt levererat tydliga resultat framförallt på hälso- resp undervisningsområdet. En förlängning av BSF-IA planeras till 2012 framför allt i syfte att undvika ett avbrott i tillhandahållandet av social services i ett läge när Health Pooled Fund ännu inte kommit igång. Fokus under 2012 kommer att ligga på områden med en stor andel internflyktingar.

### Insats 3: Save Children Sweden Southern Sudan 2008-11

Insatsens huvudsakliga mål: Att bidra till fullbordandet av barns rättigheter i Södra Sudan

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
24	200901-201206	24	Svenska Rädda Barnen	Projektstöd	100

### Några exempel på resultat:

- Bättre uppföljning - i ett samarbete mellan polis och fängelser – som syftar till att frigöra barn under 12 år från fängelsituationer (s.k. "pre and post-trial detention") och att arbeta för alternativ till fängelse för barn som kommit i konflikt med lagen har uppnåtts genom kompetenshöjande åtgärder i syfte att stärka det sociala välfärdssystemet, bl a genom utbildning av 160 socialarbetare.
- Etablerandet av s.k. barn help desks på lokal nivå ( två i Northern Bhar el Gazal (NBeG), tre i Jonglei) vilket bl.a. gör det möjligt för barn att rapportera brott mot barnrättslagen, få psykosocialt stöd och bli hänvisade till rätt insats i rättskedjan. Minst tre grupper ledda av barn (med totalt 72 barn som medlemmar) har utvecklats ur barnrättsklubbar i NBeG, Lakes and Jonglei states.
- En tredagars workshop hölls för officerare inom SPLA (38 manliga deltagare) på temat Child protection som resulterade i en större medvetenhet om avtalet mellan SPLA och FN som syftar till att släppa barn ur armén. Valet under 2010 innebar

dock förseningar i projektgenomförandet p.g.a. den period av instabilitet som följde efter tillgännagivandet av valresultatet.

Sammanläggningen av alla Rädda Barnen-kontor i Sudan till ett gemensamt kontor skapade förseningar i genomförandet av projektet men enligt Rädda Barnen blir inte detta ett problem under 2011. Vidare bidrog även en hög omsättning bland både nationell och internationell personal till förseningar i genomförandet. En annan utmaning har varit det instabila säkerhetsläget i bl.a. Aweil North där aktiviteter avstannade under en kort period p.g.a. bombningar. Trots utmaningar gör Sida bedömningen att Rädda Barnen är på god väg att implementera projektet och att insatsmålet är inom räckhåll.

### **3.2.2 Bedömning av strategins mål för verksamhetsområdet Påtagliga fredsvinster inom det sociala området.**

#### Mål för verksamhetsområde:

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

Relaterat till ovan mål bör man notera att strategin fäster stor vikt vid förbättrad hälsa och sjukvård: ”Fokus för svenska insatser ska inriktas mot en välfungerande hälsoservice av god kvalitet för hela befolkningen samt hälsofrämjande och förebyggande program.”

Hälsosystemet i Södra Sudan kollapsade under kriget och NGOs har sedan dess stått för huvudparten av tillhandahållandet av hälso- och sjukvård.<sup>7</sup> Transition från humanitär till utvecklingsansats i tillhandahållandet av hälso-tjänster kännetecknas bl.a. av en större koordinering mellan NGOs, samt av att deras växande fokus på att stärka hälsomyndighetens institutioner, framförallt på lägre nivåer i systemet. Sidas bedömning är att NGOs arbete är ett viktigt steg i rätt riktning i syfte att på sikt skapa ett oberoende och betydligt mer självstyrande Sydsudanesiskt hälsoministerium på samtliga administrativa nivåer. Med stöd av givarna och fr.a. JDT har regeringen arbetat med en hälsostrategi (2011-2015) som kommer att bli central i utvecklingen av ett fungerande hälsosystem och det dokument kring vilket Sida och andra givares stöd kommer att byggas. Sida bedömer dock att viktiga steg tagits mot byggandet av ett bättre fungerande hälsovårdssystem. MDTF har lämnat

---

<sup>7</sup> I södra Sudan står NGOs t.ex. för 86 % av hälsa och sjukvårdsförsörjningen och betalar tre fjärdedelar av vårdpersonalens löner.

viktiga bidrag i det avseendet. Sida bedömer även att BSF-IA avsevärt bidragit till förbättrad hälsoservice i Södra Sudan. Den två fondmekanismerna har kompletterat varandra i viss utsträckning, men en jämförelse dem emellan visar att BSF, som administreras av en privat aktör, har varit mer effektivare och mer ändamålsenlig finansieringsmekanism.

Riskanalysen liksom hanteringsförslag ser liknande ut för båda samarbetsområden och avhandlas här gemensamt. Rörande riskhantering bör Sida verka för att uppmärksamhet ges konfliktanalyser, både av lokala konflikter liksom risken för större väpnade motsättningar i Sudan och Sydsudan, i första hand tillsammans med andra likasinnade inom det internationella samfundet. Det är viktigt att hantera den bristande politiska prioriteringen av såväl kampen mot korruption och respekten för de mänskliga rättigheterna, som bristande finansiering av sociala sektorer, genom väl koordinerad dialog, samt stöd till civilsamhället och ev. media. På liknande sätt måste korruptionsrisken hanteras genom en kombination av dialog och direkt insatser till både staten och civilsamhälle i samordning med likasinnade givare. Korruptionsrisken kommer även att fortsättas ges stor uppmärksamhet i utformning och uppföljning av alla svenska insatsstöd.

### **3.3 Humanitärt stöd**

Det humanitära biståndet har under året gått genom FN-organisationer, Common Humanitarian Fund (CHF) och enskilda organisationer. Uppskattningsvis hälften av stödet har gått till Södra Sudan. Det mesta i norr har gällt insatser i Darfur, men viss del har gått till östra Sudan via UNHCR.

Sida har fortsatt valt att kanalisera cirka 50 procent av det humanitära stödet genom CHF. Erfarenheterna från stödet 2010 visar på väl genomförd verksamhet. Under hösten genomfördes en utvärdering av CHF. Den viktigaste rekommendationen var att givarna fortsatt bör stödja fonden, helst med ökad finansiering. Efter delningen 9 juli delades också CHF mellan Sudan och Sydsudan. Ständig dialog förs mellan givarna och OCHA kring förbättringar i hanteringen av ansökningar och principer för stöd från fonden. En effektivare uppföljning av resultat föreslogs även i utvärderingen, vilket följs upp av ambassaden.

Vissa förändringar i riktning mot ökad stabilitet har nu delvis ändrat inriktningen på det humanitära stödet, då man försökt bygga in kapacitetsutveckling av myndigheter och lokala partners för höja förmågan att på olika nivåer kunna förebygga och hantera framtida katastrofer och humanitära kriser. Särskild hänsyn har tagits till barns och kvinnors speciella behov avseende utbildning, skydd, traumabehandling och sexuell reproduktiv hälsa. De stora folkmflyttningar som har ägt rum i Södra Sudan, dels av återvändande från norr dels av

internflyktingar/flyktingar, har medfört ett ytterligare försämrat försörjningsläge i syd. Beredskapslager som lagts upp av FN och som Sverige har bidragit till, har varit avgörande för att ge stöd till de stora grupper av kvinnor och barn som tvingades fly efter konflikter i gränsstaterna.

I Sydsudan är fokus nu på den långsiktiga utvecklingen, men många sociala indikatorer påminner fortfarande mest om humanitära situationer. Det humanitära biståndet tillsammans med snabba återuppbyggnadsprogram befäster fredsvinster samtidigt som det minskar sårbarheten hos utsatta grupper, vilket är grundläggande för en långsiktig utveckling. Sverige kommer att fortsätta arbeta för att minska avståndet mellan humanitärt och långsiktigt stöd i alla dialogfora för de båda stöden. Ett konkret exempel är det planerade stödet av utbildnings- och skyddsinsatser för internflyktingar och återvändande från norr. Dessa insatser återfinns i CAP, men fick inte humanitär finansiering. Nu förbereds ett svenskt stöd till dessa med långsiktiga medel, då de även är väl motiverade utifrån samarbetsstrategin som både konfliktförebyggande och fredsvinst-insats.

#### **4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET**

Biståndseffektivitetsmålen i strategin är:

- God och effektiv samordning mellan givarna liksom mellan givare och Sudans regering med betoning på ökad tillämpning bland givarna i Sudan av OECD/DAC:s "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations";
- Transparent och effektiv styrning av de multisektoriella Multi Donor Trust Funds (MDTFs) som upprättats nationellt och för Södra Sudan, liksom för eventuella andra framtida givargemensamma fonder; samt,
- Ett välfungerande och effektivt Joint Donor Team (JDT) i Juba för utvecklingssamarbetet i södra Sudan, vilket uppnås i samverkan med de övriga partnerländerna.

Sverige bidrar fortsatt till samordning mellan givarna och gentemot samarbetsregeringarna på följande sätt:

- till stor del kanalisera biståndet genom gemensamma fonder och genom FN.
- aktiv medverkan i styrgrupperna för de olika fonder och för de program som stöds av Sida (UNDP-SP, CHF, folkomröstningsfond mfl).
- deltagande i det pågående arbetet med upprättande av en ny EU Country Strategy för Sudan och Sydsudan och aktiv medverkan i EU Joint Programming för Sydsudan .
- under 2010 och 2011 har Sverige varit en av två representanter för givarna i styrkommitten för CBTF.

- aktivt deltagande i JDTs styrelse. Mellan 2006 och 2011 har JDT spelat en viktig roll för biståndseffektivitet och kvalitetssäkring av fr.a. multilaterala program. Under det svenska ordförandeskapet 2010 förändrades JDTs mandat mot ett fokus på teknisk expertis och rådgivning, givet de förutsedda förändringarna under 2011. JDTs nya roll kommer att ses över, ytterligare och kan eventuellt leda till att för JDT läggs ner under 2013/2014..

Sida etablerade under 2011 närvaro i Juba vilket har förbättrat möjligheterna att mer aktivt delta i olika samordningsforum och föra dialog med olika partners. Närvaro är av central vikt, inte minst vad avser arbetet med en ny biståndsarkitektur inklusive ett stärkt sydsudanesiskt ägarskap samt arbetsfördelning mellan givare. Under våren lanserades ett utkast av South Sudan Development Plan (SSDP), till vilken samtliga givare, i sinom tid förväntas anpassa sitt bistånd. Därtill har regeringen utarbetat en s.k. Aid Strategy i vilken man föreslår att samtliga sektorer ska styras av en policy och handlingsplan, samt i möjligaste mån ett finansieringsinstrument.

De OECD/DACs sk "Fragile States Principles" (FSP) visar en studie nyligen att internationella samfundet försöker efterlevna många av dem, men även att mycket arbete återstår. SSDP och Aid Strategy kommer förhoppningsvis innebära möjlighet till förbättringar på många områden, vilket dock förutsätter att den sydsudanesiska regeringen vidtar de nödvändiga åtgärderna och reformerna, t ex mot korruption och för bättre offentliga finansiell styrning. Studien ser en risk med att fortsätta kringgå statsapparaten i levereransen av grundläggande social service, vilket potentiellt kan orsaka skada ("do harm") på medellång till lång sikt. Även om givarsamfundet har fokuserat på viktiga aspekter inom statebuilding, har några centrala dimensioner inkl. ekonomisk diversifiering, inhemsk resursmobilisering och de särskilda behov att ta itu med nationsbyggande, förbisetts.

Sida har tidigare rapporterat om brister i flera stora multilateralers kapacitet, styrning och rapportering<sup>8</sup>. Vad gäller FN och Världsbanken har en omfattande omstrukturering skett genom att i princip samtliga kontor i Sydsudan efter 9 juli blir egna landkontor och i flera fall byts intern regiontillhörighet. Förutsättningarna för stärkt ägarskap inom de multilaterala programmen bör emellertid nu ha förbättras, fr a gällande Sydsudan.

EUs bistånd till Sudan är för närvarande avsevärt mindre i volym än vad som ges till motsvarande länder. Nya Country Strategy Papers håller på att utarbetas för de båda länderna. I och med att Sydsudan blev ett självständigt land inleddes en process för ratificering av Cotonouavtalet.

---

<sup>8</sup> Detta har inte minst gällt Världsbanken och UNDP.

En s.k. EU Joint Programming process för biståndet till Sydsudan har inletts. Inom ramen för denna kommer Sverige tillsammans med Danmark och Tyskland ansvara för att god samhällsstyrning, jämställdhet, mänskliga rättigheter och civila samhällets rolls uppmärksammas i alla de sektorer som har valts ut för gemensam programmering, och även att föreslå möjliga insatser i dialog med sydsudanesiska partners.

## 5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

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

I genomförandet av samarbetsstrategin har den biståndsrelaterade dialogen fokuserats på ökad respekt för kvinnors rättigheter. Förutom strategins prioritering motiveras fokuseringen av att frågan inte prioriteras av de sudanesiska myndigheterna samt även av hur relativt lite det internationella samfundet har uppmärksammat frågan. Sverige har spelat en ledande roll och tillfört ett mervärde till givarkollektivets utvecklingsdialog. I ambassadens verksamhetsplan för 2011 hade man ambitionen att utarbeta en dialogplan för främjandet av resolution 1325 under våren 2011. Arbetet med dialogplanen har senarelagts.

Direkt bilateral dialog med regeringen i Khartoum kring utvecklingsfrågor är begränsad. Dialogen sker främst genom FN, EU eller i styrgrupperna för de olika fonderna. I syd har JDT utgjort en central samarbetspartner till regeringen, vilket även återspeglas i dialogen som förs på olika nivåer inom statsapparaten. De viktigaste frågorna har rört biståndsprioriteringar,

god samhällsstyrning och offentlig finansiell hantering, samt säkerhetssituationen.

## **6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA**

Demokrati och mänskliga rättigheter är en stor och central del av utvecklingssamarbetet i Sudan. Valdeltagandet, speciellt det kvinnliga, i de allmänna valen och folkomröstningen var stort och kan sägas vara ett tecken på utvidgat demokratiskt utrymme i Sudan. Denna möjlighet bör förvaltas och förstärkas. Genom CBTF har demokratiska institutioner i Södra Sudan erhållit kapacitetsökning, vilket resulterat i minskad korruption inom berörda institutioner och effektivare sociala tjänster åt befolkningen.

Jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen – Sverige är den största enskilda finansiären av insatser till stöd för genomförandet av FN-resolution 1325 i Sudan. Genom ett samarbete med UNWOMEN byggs kapaciteten hos kvinnorörelser inom civilsamhället, forskningscentra och tankesmedjor, kvinnliga politikernas sammanslutningar, samt nyckelfunktioner i statsförvaltningen. Jämställdhet är även ett prioriterat område för dialogen med sudanesiska motparter och internationella samfundet.

Våldsamma konflikter leder fortfarande till stora folkomförflyttningar 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.. Sida har under perioden fokuserat på att stödja freds- och statsbyggande, även som en nödvändig faktor för att kunna hantera dessa problem.

## **7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN**

Vad gäller rättighetsperspektivet, har Sverige varit pådrivande för att samla representanter för det internationella samfundet som prioriterar och arbetar med att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna. Ovan nämnt valdeltagande är ett resultat i att stärka demokratin i Sudan. Via UNDP SP har också ett stöd gått till South Sudan's Human Rights Commission som arbetar med att stärka de mänskliga rättigheterna i Sudan.

Sida har även uppmärksammat de fattigas perspektiv och deltagande inom stödet, bl.a. till valprocessen och till FNs radio "Miraya FM". Miraya FMs centrala ställning som kommunikationsskanal för de fattiga i ett land med ytterst begränsad infrastruktur och där mellan 80-90 procent av kvinnorna inte kan läsa eller skriva, har bekräftats av flera oberoende undersökningar. Få tvivlar på att civilsamhällets, kvinnorörelsernas och medias kapacitetsutveckling under hela valprocessen kommer att få en

långsiktig positiv effekt på det fattiga folkflertalets politiska deltagande, inte minst vad gäller kvinnor. Sverige har varit den främsta förespråkaren för civilsamhällets deltagande i fredsprocessen för Darfur. Sida har en framträdande roll som den enskilt största finansiären av insatser för genomförande av FNs säkerhetsrådsresolution 1325. Stödet till de sudanesiska kvinnorörelserna utgör även det största bilaterala direktstödet till det inhemska civilsamhället.

## **8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN**

I januari 2011 genomfördes folkomröstningen om Södra Sudans framtid vilket resulterade i en överväldigande majoritet (99,3%) som röstade för självständighet. 9 juli utropades den nya staten Sydsudan.

Utmaningarna som väntar den nya staten i syd, såväl vad gäller säkerhet, enorma kapacitetsbrister och avsaknad av system för god samhällstyrning är enorma. Omfattande stridigheter och folkomflyttningar i de tre s.k. områdena, Abyei, Södra Kordofan, och Blue Nile har präglat de senaste månaderna i Sudan och Sydsudan. UNMIS förvägrades förlängt mandat från Sudans regering efter 9 juli, och en ny FN mission, UNMISS, etablerades 9 juli i Sydsudan.

Uppdelningen i två länder har inneburit att det stora flertalet nationella program (främst FN) måste omformuleras till nya separata landprogram. Denna process har delvis försenats och inneburit att vissa planerade insatser ännu inte kunnat påbörjas såsom tidigare planerats.

Fredsavtalet CPA, som upphörde den 9 juli, hade genomförts i tillräcklig omfattning för att förhindra en återgång till inbördeskriget. Som tidigare nämnts innebar inte fredsperioden den av avtalet utlovade demokratiseringen av den sudanesiska staten. Tidigare marginaliserade områden har heller inte prioriterats i den sudanesiska regeringens resurstilldelning. Det internationella samfundet har strävat att stödja dessa processer, och viktiga framsteg har gjorts, även i att erbjuda fattiga fredsvinster åt fattiga i konfliktdrabbade regioner. Inte desto mindre så kännetecknas alltför många fattigas situation karaktäriseras fortfarande av osäkerhet, vanmakt och fattigdom.