



Norad

Til: Ass utenriksråd for utviklingssaker

Via: Norad's direktør

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Vår ref.:
0901121-119

Arkivkode:
842.0

Dato:
03.03.2011

Vår saksbeh.:
Beate Bull

Kopi:

Utenriksdepartementet:

- Seksjon for Afrika II,
- Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning,
- Utviklingspolitisk seksjon
- Avdeling for regionale spørsmål og utvikling,
- Hum-seksjonen,
- Seksjon for fred og forsoning
- FN-seksjonen
- Bank-seksjonen
- Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål

Ambassaden i Khartoum

Generalkonsulatet i Juba

FN-Delegasjonen i New York

Norad:

- Avdeling for likestilling, fred og demokrati,
- Avdeling for bistandsstrategi og økonomisk utvikling
- Olje for Utvikling
- Avdeling for metode og resultatoppfølging

Notat

Oppfølgingsnotat: Flegiverevalueringen av fredsbyggende aktiviteter i Sør-Sudan

Dette notatet inneholder forslag til oppfølging av flergiverevalueringen av konfliktforebyggings- og fredsbyggingsaktiviteter i Sør-Sudan. Evalueringen var gjennomført av konsultentselskapet ITAD i samarbeid med Channel Research på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i det nederlandske utenriksdepartementet. Norge var med i en styringsgruppe bestående av ni giverland (inkl en representant for myndighetene i Sør-Sudan) og syv FN-organisasjoner, hvis mandat var å kommentere på mandat, prosess og utkast til rapporter.

Oppsummering:

Konfliktnivået har ikke blitt redusert i Sør-Sudan de siste fem årene. Tilstanden i Sør-Sudan har vært preget av ”suspended war”, der lokale konflikter som ligger latent plutselig kan komme til overflaten.

Giverne har hatt et ensidig fokus på støtte til primærtjenester som middel for å bidra til fred (såkalte ”peace dividends”). Faktorer som bidrar til konflikt har fått mindre oppmerksomhet. Usikkerheten om Sør-Sudans fremtid som uavhengig stat eller ikke gjorde planlegging og artikulering av bistandsprogrammer vanskelig.

Evalueringen har funnet gode resultater på enkelte områder, dels som følge av freds og forsoningsinitiativ forankret i lokalsamfunn og dels som følge av tiltak for å bygge kapasitet og legitimitet. De multilaterale giverfondene har vist seg å være for lite effektive.

Rapporten anbefaler at internasjonale aktører i fremtiden legger mer vekt på sikkerhet, politi og lov og orden. Det bør være fokus på å bygge bro mellom tradisjonelle og formelle institusjoner. Det anbefales også at giverne jobber for alternativt livsgrunnlag for unge menn som i dag står uten arbeid og utdanningsmuligheter. Rapporten anbefaler at lokal kunnskap og tett oppfølging preger videre innsats.

1. Bakgrunn og formål

Evalueringen dekker givernes innsats i tiden etter undertegningen av fredsavtalen i 2005 og frem til folkeavstemningen 9. januar 2011. Formålet var å vurdere om giverne har lyktes med støtte til fredsbygging og til at såkalte ”peace dividends” når ut til befolkningen i Sør-Sudan. Videre skulle evalueringen vurdere hvilke resultater som er oppnådd og faktorer som har spilt inn for suksess eller mangel på sådan, samt gi innspill til diskusjonen om den videre innsatsen i Sudan.

Evalueringen tar for seg de største vestlige giverinnsatsene i Sudan. Teamet anslår at evalueringen dekker aktiviteter for anslagsvis 4,1 milliarder dollar (2005-2009), eller ca 85 % av den totale bistanden til Sør-Sudan. Rundt halvparten av dette regnes for å være humanitær innsats. De tre områdene Abyei, Southern Kordofan og Blue Nile er også omfattet av evalueringen. I tillegg kommer bidragene til FN-operasjonen i samme periode. Totalt anslår teamet at giverne i denne evalueringen har bidratt med rundt 8 milliarder dollar i perioden som er evaluert.

2. Sentrale funn og anbefalinger

Hovedkonklusjoner

Et hovedspørsmål som internasjonale aktører i sårbare stater må stille seg er om aktivitetene er godt nok innrettet mot sentrale konfliktfaktorer.

En hovedkritikk fra evalueringsteamet er at giverne har hatt et ensidig fokus på støtte til primære offentlige tjenester, som helse, utdanning, vann og sanitærutbygging. Disse har vært ansett som et middel for å oppnå fred og forebygge konflikt – som såkalte peace dividends – mens andre faktorer som bidrar til konflikt har fått mindre oppmerksomhet.

En annen kritikk i rapporten er at for mye vekt har blitt lagt på harmonisering av bistand og eierskap på bekostning av andre prinsipper som er relevante i sårbare stater; nemlig god lokalkunnskap, nærvær i felt og tilpassing av aktiviteter. Harmonisering, koordinering og 'alignment' er ikke alene tilstrekkelige styringsprinsipper i møte med utfordringene i sårbare stater.

Hovedfunn

Relevansen av giverinnsatsen:

Gode sårbarhetsanalyser og nyansert analyse av maktrelasjoner – blant annet av ”driverne” av konflikt – manglet i utformingen og gjennomføringen av mange bistandsprogrammer. Usikkerheten om Sør-Sudans fremtid som uavhengig stat eller ikke, gjorde planlegging vanskelig.

Det som har virket:

Bilaterale programmer med nok folk på bakken, kontinuitet og gode rutiner for oppfølging blir vurdert som de mest effektive. Det gjelder særlig USAs program i landet. Initiativer for å forbedre lokal sikkerhet og forankret i lokalsamfunn har vært vellykkete. Det omfatter blant annet tiltak som bidrar til avvæpning og konfliktløsning.

Det som ikke har virket:

De multilaterale giverfondene har vist seg å være for lite effektive. Dette gjelder særlig Verdensbankens flergiverfond (Multi Donor Trust Fund) og til dels flergiverfondene styrt av FNs utviklingsprogram. En kritikk i evalueringen er at koordinering gjennom giverfond muligens har fått prioritet på bekostning av fleksibilitet. Teamet mener at det er grunnlag for å hevde at felles finansieringsmekanismer styrt av private kontraktører har vært mer effektive.

Om bistanden har bidratt til fred:

Det totale konfliktnivået har ikke blitt redusert i Sør-Sudan de siste fem årene. Tilstanden i Sør-Sudan har i tiden etter 2005 vært preget av ”suspended war”, der

lokale konflikter som lå latent plutselig kom til overflaten. Styrket kapasitet og legitimitet for myndighetene i Sør-Sudan som resultat av giverinnsatsen vil ha langsiktige positive konsekvenser, men fra et konfliktperspektiv bør internasjonale aktører legge mer vekt på sektorene sikkerhet, politi og lov og orden.

Bærekraft:

For mye konsentrasjon av støtten til Juba kan føre til at folk i andre deler av Sør-Sudan opplever å bli marginalisert.

Konfliktanalyse:

Mange av problemene fra 2005 eksisterer fremdeles, men kommer til uttrykk på andre måter i dag. Problemet med fremmedgjort ungdom og konflikter om tilgang til land og vann har blitt forverret siden 2005. Dette skyldes, i følge teamet, til dels liten fremdrift når det gjelder reintegrering av demobiliserte soldater og dels tilbakevendingen av en stor mengde flyktninger. Denne kan virke destabiliserende på enkelte lokalsamfunn.

Koordinering:

Økt bruk av felles konfliktanalyser for giverne kunne ha bidratt til felles forståelse for slike årsaker til konflikt som giverne kunne ha gjort noe med. Det var et problem at de eksisterende fora for koordinering ofte begrenset seg til utveksling av informasjon heller enn å fremme tilnærminger basert på felles analyse og forståelse. Dette skyldtes delvis mangel på fleksibilitet hos giverne, dels at giverne møttes i Khartoum eller på internasjonale konferanser der strategiske spørsmål om Sudans fremtid hadde en tendens til å dominere agendaen heller enn særpreg ved lokale konflikter.

Om økt bistand har redusert voldelig konflikt:

Giverne falt tidlig inn i støtte til ”tradisjonell bistand” (helse, utdanning) i den tro at all bistand bidrar til fred. Evalueringsteamet stiller spørsmål ved det de oppfatter som en styrende antakelse hos giverne, nemlig at rask tilgang til primære offentlige tjenester i seg selv kan være med på å hindre konflikt. Teamet mener i stedet at årsaker til voldelig konflikt oftere finnes i etniske forskjeller, disputer over kveg (medgift for unge menn uten inntekt) og jord, og at ungdom mangler skole eller arbeid. Evalueringen hadde ikke kunnet påvise noen korrelasjon mellom mengde bistand til et geografisk område og konfliktnivå.

Fordelingen av bistand på ulike sektorer:

Hovedandelen av bistanden gikk til såkalt sosioøkonomisk utvikling, inkludert humanitær bistand. Dette utgjorde i de aktuelle årene mellom 65 og 85 prosent av den bistanden som ble analysert. Den nest største kategorien bistand gikk til styresett og siviltt samfunn. Dette økte i 2009, da giverne virkelig tok innover seg hvor dårlig kapasitet myndighetene har. Nå utgjør støtte til styresett 27 prosent av bistandsporteføljen, og kommer til å øke ytterligere i 2010-2011.

Geografisk ulikhet i tilgang til primærtjenester:

Det er store geografiske forskjeller i tilgang på tjenester som vann og sanitær, helse og utdanning. Dette skyldes manglende sikkerhet i enkelte geografiske områder, myndighetenes lave kapasitet på alle nivå, og forsinkelser i giverfondenes utbetalinger.

Reintegrering av flyktninger:

IOM og UNHCR har hatt store programmer med sikte på å organisere tilbakevending i stor skala. Det har vært logistikkmessig krevende, til tross for at størsteparten av de returnerte i stor grad har ordnet sin egen transport og tilbakevending. Returarbeidet til de to organisasjonene har vært dårlig koordinert, med for lite oppmerksomhet rettet mot lokalsamfunns evne til å absorbere de tilbakevendte, landspørsmål og geografisk dekning.

Lakes, Jonglei og Upper Nile. Tiltak for å redusere voldelig konflikt:

I disse tre statene må tiltak iverksettes for å øke sikkerheten før primære offentlige tjenester kan tilbys. Interne stammekonflikter har hindret investeringer og utbygging av tjenestetilbudet. Effektiv avvæpning og fokus på å bygge opp en troverdig politistyrke, bygging av veier og tiltak rettet mot ungdom er nøkkelprioriteter for å bedre forholdene. En grundig konfliktanalyse må gjøres av givene i hver stat, og i noen tilfeller, fylke, forut for utforming av tiltak. For få aktiviteter har vært rettet mot ungdom og deres manglende inntektsgrunnlag og arbeidsutsikter.

Støtte til styresett:

Givene har bidratt positivt til å etablere myndighetsstrukturer og -systemer. Men Sør-Sudans raske utbygging på delstatsnivå og nivåene under har ikke vært godt nok fulgt opp fra givernes side. Noen av bistandsprogrammene har hatt fokus utelukkende på formelle institusjoner, vært overambisiøse og for tekniske.

Mer oppmerksomhet bør vies tradisjonelle institusjoner og forsoningsmekanismer i Sør-Sudan. Disse institusjonene har blitt brutt ned over tid blant annet grunnet utstrakt migrasjon: Menn som tidligere var i leirer er nå tilbake i sine respektive samfunn uten arbeid og uten midler til medgift. Samtidig ser man en økning i kvegtyveri og våpenbruk, grunnet lett tilgang på håndvåpen noe som igjen bidrar til å opprettholde konfliktnivået. Tradisjonelle institusjoner er særlig viktig for opprettholdelse av lov og orden i lokalsamfunn.

Anbefalinger

Rapporten kommer med ti hovedanbefalinger til givene i tråd med ovennevnte funn og konklusjoner. I hovedtrekk anbefales det at givene

- gjennomfører konfliktanalyser og overvåker konfliktforebyggende og fredsbyggende aktiviteter med hyppige oppdateringer fra felt,
- bidrar til enighet om fordeling av oljeinntekter i tråd med fredsavtalen i 2005,
- setter av ressurser til programmer for alternative inntektsgrunnlag for unge menn som nå står uten noe å gjøre,

- samarbeider tett med myndighetene i stater som er mest berørt av konflikt, både på stats- og fylkesnivå, og bidrar med å vurdere og komme sikkerhetsprioriteringer i møte før primære tjenester bygges ut. Dette kan innebære oppfølging av avvæpningstiltak, oppbygging av en troverdig politistyrke, bygging av veier og støtte til programmer som retter seg mot ungdom. Det må føres dialog ikke bare med lokale myndigheter, men også med det sivile samfunn og tradisjonelle autoriteter (høvdinge),
- støtter kapasitetsbygging på lokalt nivå. Styrker kapasitet på mellomlang sikt og støtter tiltak for å bruke regional kompetanse i oppbyggingen av embetsverket,
- bidrar til opplæring av domstolene på stats- og delstatsnivå, og ser dette i sammenheng med støtte til tradisjonelle lovinstitusjoner. Denne type arbeid må være i samsvar med grunnloven og etterstrebe likeverdighet uavhengig av kjønn,
- gjør det mulig for tradisjonelle ledere å håndtere underliggende årsaker til konflikt i tradisjonelle rettsinstitusjoner. Bidrar med kapasitetsutvikling til disse institusjonene,
- støtter utvikling av effektive mekanismer for kontroll og innsyn i sikkerhetssektoren,
- oppfordrer FNs sikkerhetsråd til å styrke mandatet og gjennomføringsevnen til FN-operasjonen i Sør-Sudan (UNMIS) og til å gi sivil beskyttelse, og
- gir langsiktig støtte til likestilling i styrende organer. Myndighetene i Sør-Sudan må oppfordres til å støtte opp om strukturer som ivaretar også kvinners interesser i spørsmål om land, samt kvinners representasjon i landkomiteer.

3. Synspunkter fra involverte parter

Hovedfunn og konklusjoner i rapporten har blitt presentert og diskutert i Sudanteamet i Utenriksdepartementet. Representanter fra relevante seksjoner i Utenriksdepartementet, generalkonsulatet i Juba, ambassaden i Khartoum og Norad var til stede.

På seminaret ble blant annet følgende kommentert:

- Bistanden etter 2005 har i for liten grad bidratt til stats- og kapasitetsbygging. Teamleder mente dette skyldes at givernes CPA-fokus hadde hindret nødvendig fokus på statsbygging og sikkerhetssektorreform. Giverne hadde ikke vært villig til å forutse at resultatet av folkeavstemmingen ville bli et selvstendig Sør-Sudan, noe alle, etter hans mening, visste allerede i 2005. Til dette ble det svart at CPA fastslo at alle skulle arbeide for å gjøre "enhet attraktivt". Hvis noen av de sentrale giverne hadde lagt til grunn at det ville bli et selvstendig Sør-Sudan, hadde dette ikke bare vært ødeleggende for relasjonen til partene, men direkte farlig for fredsprosessen. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke kunne vært lagt mer vekt på kapasitetsbygging på et tidligere stadium.

- Direkte bilateral bistand styrt fra Juba har ført til bedre resultater enn flergiverfond og bistand styrt fra hovedstedene. Teamleder mente dette skyldes at den direkte bilaterale bistanden, som USAID har stått for, har vært langt mer fleksibel og dermed evnet å fange opp den lokale politiske virkeligheten slik den utviklet seg over tid. Flergiverfondene har vært styrt etter rigide regler fastlagt mellom giverne og de gjennomførende organisasjonene (Verdensbanken og FN). Til dette ble det kommentert at CPA la til grunn at den langsiktige bistanden skulle gis gjennom ett flergiverfond (MDTF) og at partene hadde ivret for dette. Det ble påpekt at USA ikke fulgte denne delen av avtalen, selv om de har vært en viktig støttespiller i oppfølgingen av CPA.
- Det ble påpekt fra flere av deltakerne på seminaret at en svakhet ved de bistandsoperative enhetene i Juba, inklusive Verdensbanken, har vært at de ikke har vært i stand til å rekruttere personell med tilstrekkelig kompetanse til å håndtere den utfordrende situasjonen på bakken.
- Giverne har hatt for dårlig kjennskap til konfliktnivå og konflikt-driverne i Sør. Fra norsk side ble det kommentert at man ikke mener at det er mangel på konfliktforståelse som ligger til grunn for de svake resultatene av bistanden til Sør så langt.
- Det ble pekt på at det ikke var en ukjent problemstilling at det ikke var avdekket korrelasjon mellom bistand i form av tjenestelevering og konfliktnivået i et område. Det samme er påvist i en nylig publisert studie gjort av Feinstein International Center i Faryab-provinsen i Afghanistan.¹

I diskusjonen om rapporten ble det ellers lagt vekt på sikkerhetssektorreform, desentralisert bistand og betydningen av å skape alternativt livsgrunnlag (til kvegdrift), spesielt for unge mennesker. Arbeidsløshet i urbane områder er allerede et stort problem.

Det bør legges større vekt på statsbygging, utover pågående opplæringstiltak. I Sør-Sudan er det ikke snakk om gjenoppbygging, men oppbygging. Det er også et sterkt behov for å styrke myndighetene i Sør-Sudan sin oversikt over og styring av bistanden.

Noen innvendinger mot evalueringen som fremkom på og i etterkant av seminaret:

¹ “Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between aid and security in Afghanistan’s Faryab province”, January 2011, <http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/pages/viewpage.action?pageId=42009162>

- Tallmaterialet i evalueringen er noe usikkert. De fleste giverne, inklusive Norge, har ikke et system der man kan skille hvor mye av bistanden til Sudan som går til Sør-Sudan.
- Nyanser når det gjelder ulike innretninger på bistanden ble etterlyst. Det ble påpekt at det burde vært et bedre analytisk skille mellom humanitær og langsiktig bistand i evalueringen. Det hadde også vært interessant å få vite mer om hva som har fungert mer eller mindre effektivt når det gjelder både tradisjonell nødhjelp og det som går i retning av ”early recovery” overgangssituasjoner”.
- Når det gjelder USAs bilaterale profil ble det understreket at det er vel den eneste nasjonen som har kapasitet til selv å følge opp ”i felt” og er derfor i særklasse i internasjonal giversammenheng. Det finnes rapporter fra andre konfliktland som har vært svært kritisk til hvorvidt denne formen er den mest effektive.
- Det ble presisert at flergiverfond er noe langt mer enn Verdensbankens fond (MDTF). Det humanitære landfondet i Sør-Sudan (CHF), administrert av FNs utviklingsprogram og OCHA er bygget opp for nettopp å være fleksibelt og kunne møte kortsiktige humanitære behov.
- Noen savnet en (kontrafaktisk) diskusjon av hvordan konfliktsituasjonen i Sør-Sudan hadde vært *uten* det betydelige fokuset på utbygging av primære offentlige tjenester. En slik analyse måtte ta i betraktning den svært krevende prosessen som ble gjennomført i perioden, og som har bidratt til et internasjonalt anerkjent valg og folkeavstemming.

4. Vurderinger fra Evalueringsavdelingen

Den internasjonale innsatsen har blitt vurdert opp mot i hvilken grad den har bidratt til fredsbygging og såkalte ”peace dividends”. Vurderingen er gjort på bakgrunn av blant annet en konflikt analyse. Sammensetningen av den internasjonale bistandsporteføljen er analysert. Evalueringen representerer et omfattende datatilfang som har gitt teamet en god oversikt over mange viktige problemstillinger ved den internasjonale bistanden til Sudan. Disse har blitt diskutert med et blikk utenfra, noe som er verdifullt i seg selv. EVAL mener at evalueringen vil være nyttig i diskusjonen av videre norsk innsats.

5. Anbefalinger fra Evalueringsavdelingen

Evalueringsavdelingen mener at anbefalingene på følgende områder kan være særlig interessante å vurdere nærmere fra norsk side:

- Styrking av lokal kunnskap, inkludert bruk av konfliktanalyse.
- Støtte til tradisjonelle og formelle institusjoner som arbeider for lov, orden og forsoning.
- Støtte utover det sentrale nivået, dvs til lokale myndigheter.

- Hensynet til likestilling når det gjelder styresett og spørsmål om fordeling og bruk av jord.

Evalueringsavdelingen mener også at behovet for styrking av disse sidene ved utviklingssamarbeidet bør tas med i vurderingen av framtidig bemanning av stasjonen i Juba.

Som vanlig minner vi om den videre prosedyren. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte, på grunnlag av notat fra den avdeling, ambassade eller direktorat som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne beslutningen skal meddeles berørte parter innen seks uker med kopi til Evalueringsavdelingen og Norads direktør.