



## EVALUERING AF STØTTEN TIL KONFLIKTFOREBYGGELSE OG FREDSSKABENDE AKTIVITETER I SYDSUDAN 2005-2010



# evalueringresumé

2011.01

*I januar 2011 stemte 99 procent af de vælgere, der stemte ved afstemningen om Sydsudans fremtid, for Sydsudans løsrivelse og en fremtid som en uafhængig stat. Denne evaluering er gennemført under optakten til folkeafstemningen, og undersøger effekterne af donorstøtten til konfliktforebyggelse og den fredsopbyggende indsats siden freds aftalen, der i 2005 afsluttede 22 års borgerkrig.*

*Formålet med evalueringen er at bidrage med erfaringer til brug for den fremtidige støtte til Sudan. Evalueringen omfatter de vigtigste donorprogrammer i Sydsudan, herunder et bredt spektrum af aktiviteter på områderne regeringsførelse, retsvæsen, lokal fredsopbygning og socioøkonomisk bistand. Evalueringen er gennemført på vegne af 15 bilaterale og multilaterale donorer under ledelse af evalueringskontorerne i Nederlandene, Danmark og FNs Fødevareprogram (WFP). Evalueringen er udført af konsulentfirmaerne ITAD Ltd. (UK) samt Channel Research (Belgien) i perioden oktober 2009 til december 2010.*

### Overordnede konklusioner

Støtten til konfliktforebyggelse og fredsskabelse i Sydsudan har været omfattende - men kun en delvis succes. Opgaven har da også været enestående og yderst vanskelig - at skabe en ny stat næsten fra bunden på bare seks år.

Det er ikke lykkedes for donorerne og regeringen i Sydsudan at nå frem til en overbevisende og gensidigt accepteret model for, hvordan Sydsudan som stat skal se ud inden for en årrække. I stedet er man gået til opgaven som en udelukkende teknisk øvelse i kapacitetsopbygning og levering af offentlige ydelser. Donorerne har ikke i tilstrækkelig grad beskæftiget sig med voldens årsager og sikring af sikkerhed og frihed fra konflikter. Resultatet har været et for stort fokus på leveringen af basale serviceydelser på bekostning af de elementer, der er afgørende i statsdannelse, nemlig sikkerhed, politi og opbygning af en retsstat.

Det står i dag klart, at de samlede spændinger i Sydsudan ikke er blevet mindre. De fortsatte uroligheder er gået ud over effektiviteten og holdbarheden af de offentlige ydelser og bestræbelserne på at gøre folk selvforsørgende.

Evalueringen sætter spørgsmålstegn ved den grundlæggende antagelse, som donorerne har arbejdet ud fra, nemlig at levering af basale sociale ydelser i sig selv vil være med til at opbygge statens legitimitet, sikre en fredsdividende og mindske spændingerne. Manglen på basale ydelser kan skabe utilfredshed, ligesom kampen om begrænsede ressourcer kan være med til at forværre eksisterende konflikter. Men evalueringen vurderer, at manglen på serviceydelser ikke i sig selv er det, der har været kimen til konflikt i Sydsudan og dermed heller ikke i sig selv løsningen i konfliktforebyggelse. Årsagerne til de voldelige konflikter skal snarere findes i etniske skillelinjer, stridigheder om land og kvæg, samt utilfredse unge - forhold

**Støtte til en sårbar stat:** Sydsudan er en af verdens fattigste og mindst udviklede regioner. Et ud af syv børn dør, inden det fylder fem år. Kun to procent af en årgang fuldfører grundskolen og 88 procent af kvinderne er analfabeter. Sudan som helhed indtog sidste år plads nummer 154 (ud af 169) på FNs udviklingsorganisation UNDP's rangliste over verdens lande målt på en række udviklingsindikatorer.

Danmark har siden fredsftalen i 2005 støttet fredsprocessen med mere end 700 mio. kr., foruden en betydelig humanitær bistand. Udviklingen i Sudan, der er Afrikas største land med grænse til ni nabolande, er afgørende for udviklingen i en sårbar region med mange skrøbelige stater.

## resumé af evaluering / 2011.01

der for en stor del ikke bliver berørt af traditionelle socioøkonomiske former for bistand. I konflikttrante områder består løsningen i første omgang snarere i at afvæbne stridende grupper, opbygge en uddannet og pålidelig politistyrke, bygge veje og iværksætte programmer målrettet unge, for dermed at skabe forudsætninger for en længerevarende udvikling.

Donorstøtten kritiseres for ikke at være baseret på en nuanceret analyse af magtrelationerne og de bagvedliggende årsager til konflikterne. Det har medført, at man til en vis grad har overbetonet konflikten med Nord-sudan og undervurderet de magtkampe, der finder sted inden for Sydsudans grænser. Der er flere årsager til den manglende brug af konfliktanalyse: Højniveau-donormøderne har typisk fundet sted i Khartoum eller internationalt, hvor detaljer i de lokale konflikter er gledet i baggrunden til fordel for overordnede spørgsmål vedrørende fredsftalen. Desuden har der manglet en klar strategi fra regeringens side for donorstøtte til fremme af større sikkerhed. Herudover har brugen af flerårige rimeligt fastdefinerede programmer for donorstøtte gjort det vanskeligt at tilpasse støtten til de hastigt skiftende omstændigheder. En stor fælles forundersøgelse fra 2005 (Joint Assessment Mission), der har ligget til grund for mange af donorprogrammerne, har også spillet en stor rolle for, hvordan støtten er blevet udformet. Missionen var ifølge evalueringen snarere en behovsanalyse end en konfliktanalyse, der havde som underliggende antagelse, at manglen på udvikling i sig selv var en årsag til konflikt. Endelig gjorde realpolitiske hensyn det svært – særligt i begyndelsen – at satse på støtte til f.eks. god regeringsførelse i Sydsudan, da donorerne ikke på forhånd kunne tage resultatet af folkeafstemningen om selvstændighed for givet.

Evalueringen påpeger, at bistand ikke er en neutral størrelse. Internationale interventioner kan ikke drages til ansvar for lokale konflikter, men donorerne skal være opmærksomme på, hvordan deres støtte spiller ind i de lokale magtstrukturer og eventuelt udnyttes i forskellige lokale magtkampe.

### Baggrund

Sudan befinder sig på et kritisk punkt i sin historie. Under folkeafstemningen i januar 2011 besluttede et overvældende flertal af befolkningen i syd sig for at bakke op om et selvstændigt Sydsudan. Afstemningen, der blev vedtaget med fredsftalen fra 2005, markerede den endelige afslutning på Sudans 22 år lange borgerkrig, der nåede at koste to millioner mennesker livet og fordrive andre fire millioner.

På trods af den indgåede fredsftale ligner situation i Sydsudan mere en pause i krigen med hyppige udbrud af lokale konflikter, end det ligner egentlig fred. Regionen vrimer med våben, og stemningen er mange steder letantændelig. Skal det lykkes for Sydsudans nye regering at etablere sig som en funktionsdygtig og legitim myndighed, kræver det, at den – med hjælp fra det internationale samfund – får mindsket konfliktpotentialet blandt områdets mange magtgrupperinger.

Donorindsatsen i Sydsudan siden fredsftalen har været massiv. Over en periode på fem år (2005 - 2009) er den samlede bistand nået op på ca. 4,1 milliarder dollars, hvoraf ca. halvdelen er gået til humanitære aktiviteter. Hertil skal lægges bidragene til FNs fredsbevarende mission i Sudan (UNMIS) på omkring en milliard dollars pr. år.

### Delkonklusioner

#### *Blandede socioøkonomiske resultater*

Evalueringen viser blandede resultater for den socioøkonomiske bistand, der har udgjort ca. 75 procent af de samlede bistandsmidler og omfatter støtte til infrastruktur, basale offentlige ydelser og hjælp til at gøre folk selvforsørgende. Bestræbelserne på hurtigt at udvide serviceudbuddet i Sydsudan er blevet hæmmet af de fortsatte uroligheder, den lave kapacitet på alle niveauer af forvaltningsapparatet og den langsomme og i nogle tilfælde ineffektive implementering, der er sket via de fælles donorpuljer. Der er gjort fremskridt i forhold til at opbygge forvaltningsstrukturer, men de fleste steder er adgangen til basale ydelser fortsat stærkt begrænset. Generelt har der været for få aktiviteter, som specifikt fokuserer på at skabe jobs og selvforsørgelse til unge mennesker. Men faktisk udgør manglen på jobmuligheder for unge, ifølge evalueringen, en reel fare for at skabe øgede spændinger og lokale konflikter.

Siden fredsftalen er over to millioner flygtninge vendt tilbage til Sydsudan – langt de fleste på egen hånd og uden støtte. Her har hjælpeindsatsen ramt skævt, idet den navnlig i starten har fokuseret på en storstilet og logistisk krævende "organiseret" hjemvendelsesproces, selv om denne kun omfatter ca. ti procent af de hjemvendte flygtninge.

#### *Støtte til god regeringsførelse – for lille støtte til decentralisering*

Den hastige decentralisering af beslutningstagning og budgetter i forvaltningsapparatet i Sydsudan har medført problemer i styringen af de offentlige finanser. Programmerne for regeringsførelse har været for ambitiøse og tekniske, og der er blevet lagt for meget vægt på de formelle institutioner, uden at initiativerne er blevet forbundet med den

**Striden om olien:** Sudan har i de senere år oplevet en bemærkelsesværdig økonomisk vækst takket være udnyttelsen af landets olieforekomster. Den årlige gennemsnitsindkomst pr. indbygger i Sudan er steget fra 506 dollar i 2003 til 1.199 dollar i 2007. Størstedelen af Sudans olie ligger i Sydsudan, mens de raffinaderier, der gør olien salgbar, har adresse i nord. Det er først med freds aftalen i 2005, at Sydsudan er blevet sikret omtrent halvdelen af Sudans samlede olieindtægter, hvad der årligt beløber sig til omkring to mia. dollar

Grænsen mellem Nord- og Sydsudan er fortsat ikke lagt endelig fast og er genstand for tilbagevendende konflikter. En afklaring af de omstridte grænseområder, herunder Abyei, der rummer en stor del af Sudans olie, betragtes som lakmusprøven for den deling af magt og ressourcer, som ligger i 2005-freds aftalen.

eksisterende sædvaneret. Støtten har først og fremmest været rettet mod det nationale niveau og undladt at bygge på de allerede eksisterende strukturer i de ti stater i Sydsudan. Det internationale samfund har været langsomt til at levere støtte til udviklingen af god regeringsførelse, der dog har været stigende og i dag udgør 27 procent af bistanden til Sydsudan.

#### *Positive reformer inden for retsvæsen og sikkerhed*

Resultaterne af støtten til at reformere retsvæsen, politi og militær har været mere positive – især mod slutningen af evalueringsperioden. Trods begrænsede ressourcer er der gjort betydelige fremskridt. Det er afgørende at få opbygget et uafhængigt retssystem, men donorerne har hovedsageligt fokuseret på retssikkerheden som en del af den langsigtede statsdannelse uden specifikt at sigte på områder berørt af volden. Samtidig har FN's fredsbevarende mission i Sudan til trods for den senere tids indsættelse af ekstra mandskab ikke i tilstrækkelig grad sikret den civile sikkerhed.

#### *Usammenhængende og uforberedte fredsbestræbelser*

Arbejdet med at skabe fred og forsoning har hovedsageligt været begrænset til enkeltstående projekter, der sjældent er indgået som en del af en mere sammenhængende national indsats. Projekterne har desuden været plaget af ringe monitorering og manglende opfølgning. Det internationale engagement har til en vis grad været for dårligt forberedt, i forhold til at forstå hvem nøglespillerne er og deres motivation for at deltage i fredsprocessen. NGO'erne har dog i stigende grad bevæget sig i retning af et længerevarende engagement, herunder inddragelse af den lokale politiske ledelse.

#### *For stor optimisme for kapacitetsopbygningen*

Kapacitetsopbygning har haft høj prioritet, men er foregået for langsomt og spredt på grund af en fragmentarisk og ukoordineret tilgang. Indsatsen har været mere fokuseret på træning end på at levere økonomisk støtte eller fysisk infrastruktur, og den har ikke taget hensyn til de behov og ønsker, som regeringen i Sydsudan måtte have. De enkelte aktiviteter er sjældent blevet indtænkt i en bredere sammenhæng eller baseret på en mere overordnet analyse af behovene. Antagelsen blandt donorerne om at regeringen i Sydsudan hurtigt skulle blive i stand til at overtage ansvaret for en effektiv lokal ledelse, har vist sig at være en fejlurdering. Det vil vare år, før NGO'er og andre, der fungerer som serviceleverandører, gradvist vil kunne trække sig ud af Sydsudan.

#### *Kvinderne glemt i analysen*

Freds aftalen har på mange måder været "kønsblind". Kvinder bliver betragtet som ofre for volden, men ikke som en integreret og nødvendig del af opbygningen af et nyt samfund. Der er eksempler på donorprogrammer, som er specifikt rettet mod kvinder og deres adgang til uddannelse, mikrokrediter og politisk deltagelse. Men generelt har donorprogrammerne forsømt at indtænke kønsaspektet i den komplekse samfundsudvikling i Sydsudan. Evalueringen påpeger, at fremtidige tilgange til udvikling og afvæbning i langt højere grad er nødt til at medtænke køns perspektivet.

#### *Problemer med de store fællesfonde*

Der sættes spørgsmålstegn ved den omfattende brug af multilaterale programmer og fælles donorpuljer administreret af henholdsvis Verdensbanken og UNDP. Mens tanken var at begrænse antallet af aktører og strømline og effektivisere bistanden, har store forsinkelser i opstart og udbetaling

fået mange donorer til i stedet at kanalisere pengene bilateralt, eller oprette nye fælles, men mindre bureaukratiske, bistandspuljer. Resultatet er, at der i dag eksisterer ikke mindre end syv forskellige fællespuljer til kanalisering af bistandsmidler i Sydsudan.

Ifølge evalueringen er det den bilaterale bistand – især det omfattende amerikanske program – der har leveret den mest effektive støtte. Det skyldes blandt andet en tættere og hyppigere monitorering af de løbende resultater, der har kunnet lade sig gøre takket være tilstedeværelsen af tilstrækkeligt med folk "i marken".

#### **Anbefalinger**

Evalueringen giver følgende anbefalinger til den fremtidige støtte i Sydsudan:

1. De støttede aktiviteter bør have **konfliktforebyggelse og fredsskabelse som indbyggede formål** på linje med traditionelle effektmål. Støtten bør baseres på en grundig og regelmæssigt opdateret konfliktanalyse, der sætter de lokale forhold ind i en bredere sammenhæng.
2. Parterne bør nå til enighed om **fordelingen af olierigdommene i overensstemmelse med betingelserne** i freds aftalen fra 2005. Det indebærer en betydelig opgradering af regeringen i Sydsudans kapacitet til at administrere oliesektoren.
3. Der bør allokeres ekstra ressourcer til **programmer, der hjælper især unge mænd**, som ellers kan blive trukket ind i kriminalitet, **til at blive selvforsørgende**.
4. I de mest konfliktramte stater bør der **arbejdes tæt sammen med de lokale myndigheder om at håndtere sikkerhedsproblemerne**, inden man satser

## resumé af evaluering / 2011.01

- på adgang til basale ydelser. Beslutningerne bør basere sig på dialog, ikke kun med den lokale politiske ledelse, men også med civilsamfundet, herunder lokale høvdinge.
5. Bistand og kapacitetsopbygning bør målrettes de decentrale forvaltningsniveauer.
  6. Der er et presserende behov for **uddannelse af de retslige myndigheder** både på det nationale og regionale niveau – en uddannelse der altid bør foregå i en dialog med høvdinge og lokale ledere med ansvar for den traditionelle ret.
  7. Der bør gennemføres **kapacitetsopbygningsprogrammer for de traditionelle domstole**, der gør det muligt for traditionelle autoriteter at tage hånd om de underliggende årsager i stridigheder om eksempelvis jord eller medgift.
  8. Der bør ydes støtte til at udvikle effektive monitoreringssystemer, som sikrer **overvågning af politi og militær** for på den måde at fremme ansvarlighed og gennemsigtighed både i beslutningstagningen og i håndhævelsen af loven. FNs Sikkerhedsråd bør kraftigt tilskyndes til yderligere at **styrke mandatet for den fredsbevarende FN-mission i Sudan** til at beskytte civilbefolkningen.
  9. Der bør gives **langsigtet støtte til køns-mainstreaming** i den sydsudanske regering og administration. Dette bør omfatte politikker og lovgivning, som modvirker diskrimination på baggrund af køn.

## DANIDAS KOMMENTARER

Danida finder, at evalueringen på nyttig og balanceret vis afdækker det internationale samfunds udfordringer ved at yde effektiv støtte til konfliktforebyggelse og fredsskabelse i et post-konflikt Sydsudan præget af 50 års ustabilitet, konflikt og åben væbnet konfrontation mellem Syd og Nord og internt i Syd.

Det internationale samfunds støtte til Sydsudan blev givet i en ekstraordinær kontekst, hvor Sydsudan var underlagt en sudanesisk enhedsregering. Den 6-årige fredsftale mellem Nord og Syd fra 2005 havde som erklæret målsætning at gøre denne enhed attraktiv for begge parter. Støtten blev derfor ydet i en overgangsperiode med usikkerhed om, hvorvidt Sydsudan ville blive en uafhængig stat eller forblive en del af et forenet Sudan. Det vanskeliggjorde bl.a. en målrettet støtte til etablering af effektive statsstrukturer og institutionsopbygning nationalt og lokalt. På trods af disse særlige forhold vurderer Danida, at en række af evalueringens konklusioner og anbefalinger kan anvendes i Danmarks og ligesindede donorerers arbejde

i konfliktsituationer og skrøbelige stater.

Evalueringen dækker en periode, hvor det internationale samfund, ikke mindst Danmark, i sin bistand har haft et stigende fokus på ustabilitet, konflikt og skrøbelige stater og har gjort sig en række værdifulde erfaringer. Bl.a. indeholder regeringens nye udviklingspolitiske strategi, strategien for skrøbelige stater samt samtænkningstilgangen mange paralleller til grundtankerne i evalueringen.

Med den kommende uafhængighed i juli 2011 ved fredsftalens udløb er der nu et nyt grundlag for en koordineret international indsats i Sydsudan. I formuleringen af fremtidig dansk støtte til Sydsudan vil evalueringens anbefalinger være af relevans og indgå i de danske overvejelser.

Overordnet finder Danida det værdifuldt, at evalueringen sætter spørgsmålstejn ved nogle grundlæggende antagelser, navnlig at udvikling automatisk har en konfliktforebyggende effekt, og at mangel på udvikling i sig selv bidrager afgørende til konflikt og kon-

frontation. Danida deler dermed en af evalueringens hovedkonklusioner – at sikkerhed, stabilitet og fungerende statsinstitutioner på nationalt og lokalt niveau er forudsætninger for bæredygtig udvikling. Fremtidige indsatser i Sydsudan må bygge på en grundig konflikt-analyse og bør direkte eller indirekte bidrage til stabilitet, konfliktløsning og fred for at danne grundlag for udvikling.

Mere specifikt hilser Danida også evalueringens anbefalinger vedrørende decentralisering, opbygning af kapacitet, samt beskæftigelses- og indkomstmuligheder lokalt velkommen. Danida er endvidere enig i behovet for et styrket fokus på kvinder og deres muligheder og rettigheder i en post-konfliktsituation, ikke mindst som aktive aktører i fredsskabelse og konfliktforebyggelse. Endelig finder Danida, at et væsentligt bidrag til den nye stats levedygtig på sigt er økonomisk vækst og beskæftigelse, ikke mindst for de unge, samt sikkerhedsmæssig og økonomisk integration i regionale strukturer og samarbejdsfora. Sidstnævnte er af gode grunde ikke omfattet af evalueringen.