

Partnerlandstrategi for Sør-Sudan

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen) i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helsestystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Sør-Sudan preges av å være en ung stat med svake sivile institusjoner og endemisk korrupsjon. Landet er i 2018 rangert som 187 av 189 land på FNs Human Development Index. Befolkningen består av 64 folkegrupper, og lokal eller etnisk identitet har sterkere betydning enn en felles nasjonal identitet. Kampen om de betydelige naturressursene, og særlig oljen som utgjør hovedtyngden av statens inntekter, preger konfliktbildet. Fattigdom, mange håndvåpen, fravær av arbeidsmuligheter og svak rettsstat bidrar til økonomisk motivert vold, ofte med bakgrunn i etnisitet. Hovedutfordringen er fortsatt fredsbygging, forsoning, stats- og nasjonsbygging. For å oppnå dette må fredsavtalen av 2018 gjennomføres og en demokratisk valgt regjering etableres. I et gjennom-militarisert samfunn som Sør-Sudan har Norge fremmet behovet for en inkluderende fredsprosess og for at rettighetene til alle folkegrupper sikres i demokratiske organer.

For det norske engasjementet vil utfordringene innen styresett, utdanning og matsikkerhet stå sentralt, både fordi de er nøkkelutfordringer i gjennomføring av fredsavtalen og i utvikling av samfunnet, og fordi Norge har erfaringer og komparative fortrinn som gir en merverdi. Styresett er sentralt fordi svake institusjoner, manglende kompetanse og massiv korrupsjon er en direkte trussel mot gjennomføringen av fredsavtalen. Utdanning er viktig fordi borgerkrigen har medført at over en og en halv million barn fortsatt står uten et skoletilbud, samtidig som 70 prosent av befolkningen er analfabeter, hoveddelen kvinner. Dette er et avgjørende hinder for utvikling. Borgerkrigen har skapt en humanitær krise. Matsikkerhet er vesentlig fordi over halvparten av befolkningen er avhengig av humanitær bistand og hjelp til å overleve. Innsats rettet mot jenter og kvinner skal ha særlig oppmerksomhet. Innsatsen må også være klimatilpasset, der det er relevant.

Norges bilaterale engasjement siden begynnelsen av 1970-tallet er bygd på innsats fra det sivile samfunnet. Det har gitt Norge en fremtredende rolle, synlighet og tillit som partnerland. Fra årtusenskiftet har Norge sammen med USA og Storbritannia (troikaen) vært tungt engasjert i freds- og forsoningsarbeidet i Sudan og Sør-Sudan. Norge er, sammen med resten av troikaen, en viktig støttespiller til Igad og andre regionale aktører i fredsprosessen.

Med bakgrunn i den betydelige risikoen for sammenbrudd i fredsprosessen som utviklingen siden 2013 har vist, bør Norges engasjement ta høyde for tre mulige scenarier:

1. Fredsprosessen fortsetter i et positivt spor, avtalen gjennomføres og partene bygger gradvis tillit og samarbeid.
2. Fredsprosessen stopper opp som følge av uenighet om utestående spørsmål og manglende vilje til gjennomføring.
3. Fredsprosessen reverseres, og konflikten blusser opp igjen med nye krigshandlinger.

Gjennomføringen av fredsavtalen (*Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan – R-ARCSS*) av 12. september 2018 vil stå og falle på politisk vilje til kompromiss blant partene og tett oppfølging fra nabolandene og det internasjonale samfunn. Gjennomføringen av fredsavtalen er forsinket. Det er likevel viktig å ha i mente at man har kommet lengre de siste to årene enn tidligere forventet. Den politiske volden er langt lavere, sikkerhetssituasjonen bedret og selv om det går sakte, er det fremdrift i implementeringen.

En sannsynlig utvikling på kort til mellomlang sikt vil være en veksling mellom scenario 1 og 2, en sakte og ujevn iverksettelse av fredsavtalen, vekslende med stillstand og uenighet mellom partene og med perioder preget av høyt spenningsnivå. Ikke minst er det sannsynlig at konflikter som ikke nødvendigvis er koplet til fredsprosessen vil oppstå, særlig på lokalt nivå. Det kan ikke utelukkes at fredsprosessen reverseres og nye krigshandlinger oppstår (scenario 3). Utfordringen for Norge og det internasjonale samfunnet vil være å balansere press og påvirkning med belønning og samarbeid for å sikre en god overgangsprosess som ender med landets første valg i 2022. Politisk engasjement overfor regionale aktører vil være svært viktig for å holde utviklingen i dette sporet. Fred og forsoning samt humanitære og utviklingsmessige hensyn må spille tett sammen i det norske engasjementet. Dette krever stor grad av fleksibilitet med hensyn til finansiering og programutvikling.

Det forventes å fortsatt være store humanitære behov gjennom hele planperioden. Regjeringens humanitære strategi og det strategiske rammeverket for sårbare stater vektlegger at Norge skal være en pådriver for mer helhetlig innsats. Norge vil aktivt fremme samspeillet mellom den

humanitære innsatsen, den langsiktige utviklingspolitikken, fredsbygging og stabilisering. I tillegg til kortsiktig nødhjelp vil det derfor være viktig å støtte tiltak for å bygge motstandskraft («resilience») for å redusere matusikkerhet og sårbarhet ved eventuell ny konflikt og også generelt i forhold til klimaendringer. Norges innsats vil være i tråd med Grand Bargain-prinsippene.

Skulle utviklingen gå i retning scenario 3, vil det være behov for rask omstilling av innsatsen. Parallelt vil man måtte ha et utenrikspolitisk engasjement for å få avsluttet konflikten og forsøke å få partene inn i en fredsprosess. Nabolandene, den subregionale organisasjonen Intergovernmental Authority on Development (Igad) og AU vil være sentrale aktører for å holde fredsprosessen på skinnene. For Norges del må samarbeidet innen troikaen stå sentralt.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatser

Resonnementet som ligger til grunn for valget av de strategiske målene og tilhørende innsatsområder er at *hvis* fredsavtalen gjennomføres vil styresett kunne styrkes og kapasitet kunne bygges, *hvis* barn og ungdom gis utdanning og *hvis* befolkningen kan livberge seg selv gjennom bygging av motstandskraft mot kriser og egen matproduksjon, *så* vil samfunnet kunne stabiliseres og forutsetningene for en fredelig samfunnsutvikling være lagt. Minoriteters rettigheter må ivaretas om varig fred skal sikres.

Norges tre strategiske mål er:

1. En styrket fredsprosess i Sør-Sudan

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 5 – Likestilling mellom kjønnene, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Norges prioriterte innsatsområder vil være å:

- Støtte gjennomføringen av fredsavtalen politisk og økonomisk, i tett samarbeid innen troikaen
- Bidra til kapasitetsbygging av nøkkelinstitusjoner og -funksjoner i gjenoppbyggingen av landet, også for styrking av økonomisk åpenhet/ressursforvaltning med utgangspunkt i landets oljeressurser
- Støtte fred- og forsoningsprosesser, både på nasjonalt plan og på grasrotnivå, herunder kirkenettverkenes rolle
- Bidra inn i det regionale og internasjonale fredsengasjementet for Sør-Sudan gjennom arbeidet til Norges spesialrepresentant
- Støtte UNMISS og FNs tilstedeværelse finansielt og med norsk personell
- Ha en pådriverrolle for FN-reform og FN-systemets felles arbeid, særlig i forbindelse med nytt strategisk rammeverk (UNDAF) og styrking av stedlig koordinators rolle
- Utarbeide en strategi for arbeidet med Kvinner, fred og sikkerhet (1325-resolusjonen) og innta en pådriverrolle

2. Humanitær nød i Sør-Sudan er redusert

Bærekraftsmålene 1 – Utrydde fattigdom, 2 – Utrydde sult, 4 – God utdanning, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 11 – Bærekraftige byer og samfunn, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Gi rask og målrettet humanitær nødhjelp til de mest sårbare gruppene

- Bidra til at sørsudanske barn, særlig jenter, får økt tilgang til grunnutdanning og at kvaliteten i undervisningen styrkes
- Bedre matsikkerhetssituasjonen og øke matproduksjonen
- Bekjempe seksuell og kjønnsbasert vold

3. **Situasjonen i Sør-Sudan er mer stabil.**

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 2 – Utrydde sult, 4 – God utdanning, 5 – Likestilling mellom kjønnene, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 11 – Bærekraftige byer og samfunn og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Bygge motstandskraft mot kriser, gjennom langsiktig innsats rettet mot økt matsikkerhet og klimatilpasning
- Støtte tiltak rettet mot godt styresett, bærekraftig økonomisk utvikling og transparent og ansvarlig bruk av landets økonomiske ressurser
- Fremme menneskerettigheter og ytringsfrihet
- Videreføre engasjement for utvikling av demokratiske institusjoner inkludert politiske Partier og kvinners deltakelse
- Støtte re-integrering av flyktninger, internt fordrevne og barnesoldater
- Videreføre innsats til høyere utdanning

4. **Virkemidler for norsk innsats**

Situasjonen i landet er kompleks. Endringer kan skje raskt. Det vil nødvendiggjøre en koordinert og fleksibel bruk av flere ulike virkemidler samtidig for å bevege situasjonen i positiv retning. Det vil være høy risiko knyttet til måloppnåelse, gitt den krevende konteksten. Mange av de strategiske målene må være langsiktige, og vil ikke lykkes uten innsats utover planperioden.

Det politiske engasjementet må opprettholdes på et høyt nivå i tett samarbeid med de andre troikalandene, og med utstrakt kontakt med partene og med det regionale nettverket slik at prosessen hele tiden holdes i bevegelse.

En forutsetning for at Norge har kunnet spille en aktiv rolle over tid har vært at Norge har tillit og innpass i de sentrale miljøer i Sør-Sudan, i tillegg til godt regionalt nettverk. At Norge over tid har vist politisk vilje til å investere i Sør-Sudan/Sudan-arbeidet, og vært engasjert til tross for tilbakeslag i prosessene, har gjort dette mulig. Videreføring av ordningen med en norsk spesialrepresentant for Sør-Sudan og Sudan, et godt fagmiljø i UD, tett dialog med norske organisasjoner og forskere med bred erfaring fra Sør-Sudan samt nært samarbeid mellom de norske ambassadene i regionen danner et viktig grunnlag for en fortsatt aktiv norsk rolle.

Norges eventuelle medlemskap i FNs sikkerhetsråd i perioden 2021-22 blir et viktig instrument for å fremme og forankre bredere internasjonal støtte til fredsbestrebelse i Sør-Sudan. Landstrategien vektlegger det betydelige FN-engasjementet finansiert med bl.a. norske midler i Sør-Sudan, både på utviklings- og det humanitære feltet. Hvordan FN-reformene implementeres og gjennomføres er av interesse. Norge må påvirke og bidra til at FN leverer som vi forventer. Sammenhengen mellom fred og sikkerhet, langsiktig utvikling og humanitært arbeid er en viktig del av reformagendaen.

Den humanitære situasjonen må adresseres gjennom målrettede tiltak som både avhjelper umiddelbar nød, og som samtidig kan bidra til reduksjon i flyktningestrømmene og gjenbosetting av flyktningene.

Sør-Sudan har et potensial for betydelige oljeinntekter. Gitt at de sørsudanske myndighetene etterhvert kan komme i en situasjon hvor oljeinntektene langt vil overstige giversamfunnets bidrag til landets utvikling, vil det være behov for å etablere en «compact» hvor giversamfunn og myndigheter sammen blir enige om roller, ressurser og ansvar i det videre samarbeidet. Tett samhandling med myndighetene er viktig for å sikre eierskap til en slik «compact», og må være en viktig del av dialogen.

Når det gjelder kanalisering av ressurser vil behovet for effektivitet, innsyn og kontroll fortsatt kreve en program- og prosjektbasert tilnærming til samarbeidet. Manglende kapasitet og fravær av akseptable nasjonale systemer gjør det ikke tilrådelig å gi direkte finansiell støtte til sørsudanske myndigheter på kort eller mellomlang sikt. Hovedkanaler for de norske bistandsmidlene vil fortsatt være det multilaterale systemet og sivilt samfunn, med flerårige avtaler, også innen humanitær bistand.

I denne sammenhengen vil Norges komparative fortrinn være:

- det norske sivilsamfunnsengasjementet – tilstedeværelse i over femti år gir integritet, synlighet og tyngde i dialogen med partnere og myndighetene
- samarbeidet med USA og Storbritannia i troikaen
- nøkkelkompetanse rundt spesielle politikk-/forvaltningsområder, herunder ressurs/oljeforvaltning, skatt og korrupsjonsbekjempelse
- fleksibilitet og vilje til å adressere behov som oppstår i en usikker og uoversiktlig utviklingsprosess
- at vi er en tung partner bilateralt og gjennom multilateral støtte til FN og utviklingsbankene med aktiv deltagelse i samarbeidsfora og koordineringsmekanismer som gir innsyn og påvirkningsmuligheter

4 Risikovurdering

Det er knyttet høy risiko til Norges fortsatte engasjement i Sør-Sudan. Perioden frem til 2023 vil være avgjørende for om fredsprosessen slår rot og fører til en varig positiv utvikling for landet. En rekke kritiske faktorer vil kunne påvirke norsk innsats og føre til at de strategiske målene ikke nås.

Utgangspunktet for risikovurderingen er at utviklingen vil bevege seg rundt scenario 1 og 2 i landstrategien. I den sammenheng vil følgende risikofaktorer være særlig viktige:

- Den politisk viljen til gjennomføring av fredsavtalen svekkes.
- De sikkerhetsmessige rammebetingelsene forverres og fører til økt ustabilitet.
- Korrupsjonen knyttet til forvaltningen av oljeinntektene fortsetter på høyt nivå, med de negative konsekvenser dette innebærer for styresettreform og utvikling som kommer befolkningen til gode.
- Svekket regionalt og internasjonalt engasjement og lavere politisk press overfor partene i Sør-Sudan til å stå ved sine forpliktelser.

Tiltak: I tråd med virkemiddelbruken for hele det norske engasjementet i Sør-Sudan vil tiltakene for å forebygge de eksterne risikofaktorene måtte innebære en samordnet og fleksibel tilnærming. Dette må skje i tett samarbeid med det øvrige internasjonale samfunnet, gjennom

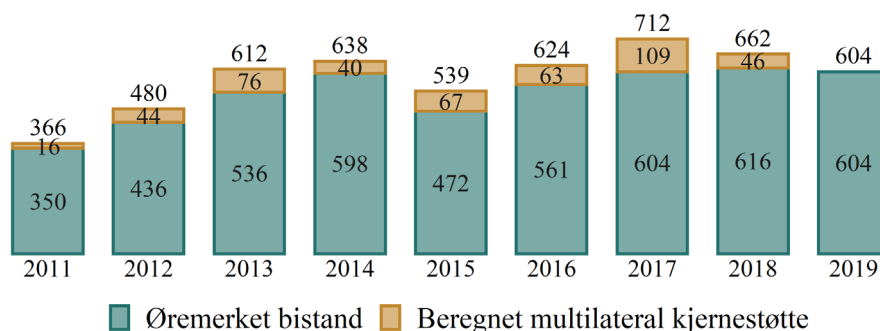
kontinuerlig politisk tilstedeværelse og dialog og koblet med strategisk rettede kapasitetsbyggingstiltak.

Et fortsatt tett samarbeid mellom UD, departementene, Norad og ambassadene i regionen vil være avgjørende. Det er nødvendig å opprettholde den viktige kompetansen og innsatsen fra norsk sivil samfunn og forskningsmiljøer. Troika-samarbeidet har vært hovedplattformen for Norges freds- og forsoningsinnsats, og en reorientering fra våre partnere, særlig fra USA, vil ha stor betydning for også Norges rolle fremover.

Vedlegg: Norsk bistand til Sør-Sudan

I 2019 utbetalte Norge 604 millioner kroner øremerket bistand til Sør-Sudan gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

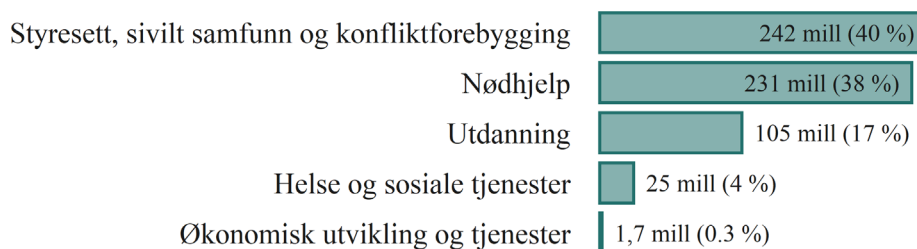
Bistand til Sør-Sudan, 2010-2019. NOK mill.



Norsk øremerket bistand i 2019

I 2019 var mest av den øremerkede bistanden til Sør-Sudan rettet mot Styresett, sivilt samfunn og konfliktforebygging (242 mill), Nødhjelp (231 mill) og Utdanning (105 mill).

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Sør-Sudan i 2019



I 2019 ble mest av den øremerkede bistanden til Sør-Sudan gitt gjennom Multilaterale organisasjoner (307 mill), Norske ikke-statlige organisasjoner (254 mill) og Andre ikke-statlige organisasjoner (21 mill).

Type partner, øremerket bistand til Sør-Sudan i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Sør-Sudan i perioden 2011-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.