

SUDANGJENNOMGANGEN:

RETNINGEN VIDERE FOR NORSK SUDAN-ENGASJEMENT

Sudan er inne i den kritiske siste fase for gjennomføringen av fredsavtalen mellom Nord og Sør (Comprehensive Peace Agreement – CPA). Fredsavtalen omfatter maktdeling, ressursdeling og sikkerhet. Folkeavstemningen i sør i januar 2011 og den formelle avslutningen av interimperioden i juli 2011 markerer slutten på en seks års overgangsperiode. Denne kritiske fasen vil stille partene i fredsprosessen og det internasjonale samfunn overfor store utfordringer. Norge har gjennom hele fredsprosessen hatt en fremskutt rolle og et bredt anlagt engasjement. I dette arbeidet har Norges innsats gjort en forskjell.

Gitt de forventningene som ligger både hos partene og i det internasjonale miljøet og den krevende politiske prosessen Sudan nå er inne i, anbefales det at arbeidet videreføres og intensiveres. Det er imidlertid ikke grunn til å gjøre store endringer i retninger og prioritet i det norske engasjementet i den korte tiden som gjenstår av interimperioden. I stedet bør vi i fasen frem til juli 2011 konsentrere oss om vår viktigste prioritet, nemlig å støtte partene i å gjennomføre fredsavtalen i henhold til avtalt tidsløp, bidra til en ryddig gjennomføring av valgene i år og gjennomføring av folkeavstemningen i januar 2011 i samsvar med fredsavtalens bestemmelser og internasjonale prinsipper. Dette bør formidles tydelig overfor alle aktører. Vi bør også videreføre vår bistandsinnsats, og starte forberedelsene til hvordan vi bør håndtere bistanden etter folkeavstemningen. Den humanitære innsatsen og menneskerettighetsengasjementet videreføres i Darfur og Sør-Sudan. Omfanget vil avhenge av framtidig intensitet i forhold til konflikt og klimaskapte kriser.

Norge har arbeidet for fortsatt enhet mellom Sør- og Nord-Sudan, men vi bør forberede oss på at folkeavstemningsresultatet i sør kan føre til en løsrivelse og etablering av en ny stat i 2011. Vi bør derfor også bistå partene i å avklare de vanskelige spørsmålene knyttet til post-2011, og forberede oss på de utfordringer og behov som forventes å foreligge etter 2011, for å sikre en effektiv norsk innsats.

Anbefalinger

Fredsprosessen

- Sudans fremtid vil være avhengig av en vellykket gjennomføring av fredsprosessen mellom nord og sør. Fra norsk side bør dette arbeidet derfor prioriteres.
- De løpende politiske og diplomatiske kontaktene med partene og andre sentrale aktører knyttet til fredsprosessen i Sudan bør trappes opp gjennom hyppige besøk til Sudan og tett oppfølging med partene og andre sentrale aktører. Formålet bør være å bistå partene i arbeidet med å komme til enighet om utestående spørsmål for gjennomføring av

fredsavtalen og gjennomføring av troverdige valg og folkeavstemning. Det bør også legges stor vekt på å bidra til en mest mulig samkjørt internasjonal innsats i forhold til de politiske prosessene i Sudan.

- Valgene i vår vil bli en viktig målestokk på viljen til å inkludere alle deler av Sudan og alle politiske partier i valgene til nasjonale institusjoner og til å ta et nasjonalt ansvar for landets videre skjebne. Fra norsk side bør det derfor legges vekt på at valgene blir gjennomført på en mest mulig fri og rettferdig måte og at alle deltakere får like muligheter til å komme til orde med sine politiske programmer og synspunkter. Norge støtter FNs rolle i arbeidet med forberedelsene til og gjennomføring av valgene.
- Norge bør også videreføre sitt engasjement med partene for å avklare post-2011-spørsmål som grensedragning, spørsmål knyttet til fordeling av olje/vann og andre naturressurser, statsborgerskap, valuta/finansinstitusjoner og sikkerhetsspørsmål og vurdere ekspertbistand til dette arbeidet i tillegg til den innsatsen som allerede er igangsatt innen oljesektoren.

Internasjonale partnere og FN

- Styrket samarbeid med de to andre troikalandene, USA og UK, vil være viktig for å bidra til best mulig samordning av den internasjonale innsatsen i Sudan. Norge bør bidra til at Assessment and Evaluation Commission (AEC) får den sentrale rollen den var tiltenkt i CPA, og får en rolle i forhold til spørsmål som følger etter avslutningen av interimperioden.
- Norge bør trappe opp sine kontakter, også på politisk nivå, med AU, IGAD-landene, de arabiske landene og Den arabiske liga, med EU og med andre sentrale land som Nederland, Kina, Russland, og Sør-Afrika. Norge vil aktivt utvikle kontaktene med AUs spesialutsending Mbeki som leder arbeidet med å implementere AUs høynivå-rapport om Darfur og AUs innsats i fredsprosessen i Sudan.
- FN er en hjørnestein i det internasjonale engasjementet i Sudan. Norge vil arbeide for at FNs evne til å bidra til en samlet internasjonal innsats og støtte til partene i Sudan styrkes frem mot og etter 2011. Norge vil, i samråd med nærstående land, arbeide for at FN får et tydelig mandat i Sudan, særlig i perioden etter folkeavstemningen, og stille krav til FN om å prioritere Sudan, politisk og kapasitetsmessig.
- Norge vil arbeide for at FNs fredsbevarende operasjon i Sudan, UNMIS, gis et robust mandat for å ivareta sikkerhet og beskyttelse i forbindelse med fredsprosessen. En økning av antall nordmenn som deltar i FN-operasjonen, i denne omgang primært sivile, vurderes, og norsk treningsinnsats videreføres. Norge vil også støtte en fornyelse av UNAMIDs mandat og legge opp til at norsk deltakelse i operasjonen videreføres.

Langsiktig bistandsinnsats

- Et sentralt mål for norsk bistandsinnsats til Sudan er å støtte opp om fredsprosessene. Bistandsinnsatsen vil være viktig uansett utfallet av folkeavstemningen i 2011, og bør videreføres på dagens nivå, om lag 650 mill kroner årlig.
- Norsk bistand har vært i samsvar med partenes prioriteringer, men det har vært store utfordringer knyttet til gjennomføringen av bistanden. Kapasiteten hos mottakerne, særlig i Sør, til å håndtere bistanden er svært begrenset. Det er omfattende utfordringer knyttet til styresett og korrupsjon. Norge bør følge opp disse spørsmålene overfor mottakerne. De langsiktige flergiverfondene i regi av Verdensbanken har heller ikke fungert tilfredsstillende.

Det er derfor nødvendig å bygge opp den samlede kapasiteten til å følge opp bistandsinnsatsen i et særskilt vanskelig område. Dette gjelder også den norske kapasiteten, jfr. punktet om organisasjon. Videre må vi arbeide i multilaterale organer for at de skal bidra til en sterkere samlet innsats for kapasitetsbygging, utvikling og mot korrupsjon. Norske organisasjoner som allerede er etablert i Sudan vil være viktige partnere for norsk innsats. Det er viktig å ha en resultatorientert tilnærming til bistanden.

- I kontaktene med myndighetene i Sør-Sudan vil Norge spesielt legge vekt på betydningen av at de bidrar til å dempe konfliktnivået i sør, styrker beskyttelsen av sivile, vektlegger byggingen av en ansvarlig og inkluderende stat og aktivt bekjemper misbruk av offentlige midler og korrupsjon.
- Norge har besluttet å utvikle et bilateralt "strategisk partnerskap" med Sør-Sudan om langsiktig økonomisk og strategisk planlegging, godt styresett, og ansvarlig bruk av oljeressurser. Bistanden til Sør-Sudan bør videreføres og konsentreres innenfor tre hovedområder: Statsbygging, tjenestelevering med vekt på utdanning, samt naturressursforvaltning og økonomisk utvikling.

Humanitær innsats og MR

- Norge vil videreføre støtte til beskyttelse, nødhjelp og øvrig humanitær innsats i de områder i Sudan der behovene er størst. Prioritet vil bli gitt sårbare og marginaliserte befolkningsgrupper og særlig internt fordrevne, sivile i konfliktområder, kvinner og barn. Norge vil arbeide for at denne støtten sees i sammenheng med de mer langsiktige behovene for stabilitet og utvikling. Det er en målsetning å redusere Sudans avhengighet av humanitær bistand.
- Det er behov for forsterket overvåkning og innsats knyttet til menneskerettighetssituasjonen i Sudan. Norge vil arbeide for å styrke nasjonale institusjoner og uavhengige mekanismer, i nært samråd med FNs Høykommissær for MR og UNDP. Det skal særlig legges vekt på kvinners stilling og deltakelse i sosiale, økonomiske og politiske prosesser i Sudan.

- Det brede humanitære engasjementet og MR-innsatsen i Darfur videreføres. Innsatsen i forhold til seksualisert vold økes. Norges engasjement i forhold til fredsprosessen i Darfur bør underordnes arbeidet med en fredsavtale mellom nord og sør. Det legges ikke opp til ny innsats rettet mot Øst-Sudan.

Øvrige tema

- Norsk posisjon vedrørende Den internasjonale straffedomstolens (ICC) behandling av situasjonen i Sudan og domstolens beslutninger om å utstede arrestordre, bl.a. mot president Bashir, ligger fast. Norge støtter ICCs arbeid og bør også fremover oppfordre sudanske myndigheter til samarbeid med domstolen.
- Informasjon om norsk innsats i Sudan er beskjedent. Det bør derfor lages en kommunikasjonsstrategi for Sudan for å gjøre det norske engasjementet bedre kjent utad.

Norsk innsats etter CPA-periodens utløp i juli 2011

Det er stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i Sudan. Utviklingen det neste året vil avklare hvilke scenarier som vi realistisk må forholde oss til etter juli 2011.

Mest sannsynlig vil Sør-Sudans velgere stemme for selvstendighet. Dette vil utløse en ny situasjon, der etablering av en ny stat ved utløpet av interimperioden 9. juli 2011 blir en realitet. I en slik situasjon vil statsbygging i Sør bli en krevende oppgave, der Norge vil forventes å ha et sterkt engasjement.

Usikkerhet rundt fremtidig konfliktpotensial etter referendumet vil også gjøre det nødvendig å sikre en robust tilnærming til utformingen av bistandsinnsatsen. Det vil i 2010 bli gjennomført en analyse av politisk økonomi og konfliktsensitivitet i Sør på oppdrag av flergiverkontoret i Juba som vil være et viktig innspill i diskusjonen som pågår rundt fremtidig bistandsarkitektur. Det er i den sammenheng nødvendig med en gjennomgang av prioriteringer og tidsløp for fremtidig norsk støtte. Dette arbeidet skal være avsluttet innen årets utgang.

Grunnleggende årsaker til konfliktene i Sudan vil ikke være løst ved folkeavstemningen. Sør-Sudan er ett av de minst utviklede områder i verden, og det vil kreve langsiktig internasjonal innsats før denne del av Sudan har utbygd grunnleggende infrastruktur, offentlige institusjoner og økonomisk fundament. Både i forholdet mellom Nord og Sør, men ikke minst innad i Sør og Nord, ligger det sterke spenninger knyttet til marginalisering. Bistandsinnsats og innsats i form av dialogarbeid og forsoningstiltak som griper fatt i grunnleggende holdninger vil være viktige innsatsområder hvor det internasjonale samfunn og Norge kan bidra til varig fredsbygging i Sudan.

- Uavhengig av utfallet av folkeavstemningen i sør bør Norge forberede seg på å fortsette freds- og bistandsengasjementet i Sudan også etter juli 2011.
- Det langsiktige norske bistandsarbeidet bør i hovedsak knyttes til sør, hvor behovene er størst. Statsbygging i sør bør fokusere på sikkerhet, kapasitetsbygging av sentral og lokal myndighetsstruktur, - herunder videreføring av samarbeidet innen petroleumssektoren - samt grunnleggende tjenestelevering. Naturressursforvaltning vil være en viktig utfordring.
- Godt styresett og krav om korrupsjonsbekjempelse vil stå sentralt. Likestilling og kvinners rolle vil være tverrgående temaer. Avhengig av konfliktnivå og klimatiske utfordringer vil humanitær innsats tilpasses situasjon og behov.
- Norge bør fortsatt ha en innsats rettet mot nord etter 2011, særlig innen oljesamarbeidet.
- *I Darfur videreføres den humanitære innsatsen og menneskerettighetsengasjementet. Framtidig satsing vil avhenge av utfallet av fredsprosessen.*
- Det opprettes en strategisk budsjettmessig reserve for post-2011-innsats for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne håndtere ulike situasjoner som måtte oppstå i den kritiske perioden etter folkeavstemningen.

Organisasjon

- Det norske engasjementet i Sudan vil kreve betydelig oppmerksomhet og innsats fra politisk ledelse. Det må settes av tid til løpende oppfølging av dette engasjementet i forhold til øvrige oppgaver.
- Det utnevnes en Spesialrepresentant for Sudan. Arbeidet organiseres i et bredt sammensatt Sudan-team under ledelse av Regionavdelingen/Afrika II.
- Det er viktig å sikre et tett samspill for å utnytte effektivt den samlede kapasitet og kompetanse, omfattet av ambassaden i Khartoum, generalkonsulatet i Juba og andre utenriksstasjoner, Norad, UD og andre departementer. Det foretas en vurdering av om det er adekvate personellressurser knyttet til oppfølgingen av bistanden på landnivå. Rapport vil bli levert Utenriksråden innen 1. april 2010.
- Tett dialog med Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet vedrørende norsk bidrag til fredsoperasjoner i området videreføres.

Konklusjon

Norsk innsats i Sudan legges opp i samsvar med disse tilråkningene.

Vedlegg:

- Intervjuer med eksterne organisasjoner i forbindelse med Sudangjennomgangen
- Oversiktsnotat norsk bistandsinnsats