

2009-07-16

Förhållningssätt för svenskt utvecklingsamarbete med Somalia

Inledning

Samtidigt som den politiska utvecklingen har gått framåt, är situationen i Somalia mycket osäker och säkerhetsläget fortsatt allvarligt. Den pågående fredsprocessen är satt under hård press och en kollaps kan inte uteslutas. Således uppdateras och förlängs förhållningssättet, men med fortsatt beredskap för snabba förändringar av situationen.

1. Politiska utgångspunkter för svenskt stöd

Efter 18 år av konflikt och avsaknad av fungerande central regering befinner sig nu Somalia i sitt 15:e fredsöversök. Det förra fredsöversöket, den s k Mbagathiöverenskommelsen från 2004, resulterade i den övergångsstadga (Transitional Federal Charter) under vilken ett övergångsparlament och en övergångsregering inrättades. Trots i inledningsskedet goda förhoppningar om Mbagathiöverenskommelsen har stridigheterna i landet fortsatt utan möjlighet för övergångsinstitutionerna – parlamentet, presidentskapet och regeringen – att ta kontroll över annat än ytterst begränsade områden. Efter att islamistiska grupper utropat Jihad mot övergångsregeringen och Etiopien gick etiopisk trupp in i Somalia vid årsskiftet 2006/2007. FN bemyndigade strax därefter AU att utplacera en styrka om 8000 man i Somalia. Fram till våren 2009 hade styrkan – AMISOM – bara lyckats mobilisera omkring hälften av sin godkända styrkestorlek. Av kapacitetsskäl begränsas operationsområdet till huvudstaden Mogadishu.

En ny fredsprocess (den s k Djiboutiprocessen) inleddes under 2008. Under FN:s ledning ägde samtal rum mellan representanter för övergångsregeringen (TFG) och huvudgrenen av oppositionsaliansen *Alliance for the Re-liberation of Somalia* (ARS). Den 9 juni enades parterna om ett fredsavtal som bland annat kräver ett etiopiskt tillbakadragande, utplacering av en internationell stabiliseringsstyrka, upphörande av stridigheterna, inrättande av två kommittéer med fokus på den fortsatta politiska processen respektive säkerhetsfrågor. Senare enades parterna om formerna för ett eldupphör och att en samlingsregering skulle

2009-07-16

bildas. Därefter har parlamentet utvidgats för att möjliggöra ett ökat deltagande av oppositionen. Det utvidgade parlamentet har valt en ny president, godkänt en ny premiärminister och en ny, brett sammansatt, övergångsregering samt förlängt övergångsperioden med två år till augusti 2011. Etiopien har dragit tillbaka sin militära närvaro och ett arbete för att skapa en gemensam somalisk säkerhetsstyrka har inletts. Inom ramen för Djiboutiprocessen kommer regeringens dialog med grupper som fortfarande står utanför den politiska uppgörelsen att fortsätta.

Utvecklingen sedan Djiboutiprocessen sjösattes har förhindrat en kollaps av övergångsinstitutionerna och väckt ett försiktigt hopp om att Somalia denna gång ska förmå att ena gamla och nya oförsonligt stridande grupper i en fredlig och bestående lösning. De fundamentalistiska väpnade grupper som motsätter sig alla kompromisser utgör dock fortsatt ett reellt hot mot såväl regeringen som den politiska processen. Samtidigt står det nya ledarskapet inför många utmaningar och måste generera konkreta resultat för att vinna stöd bland grupper som fortfarande ställer sig tveksamma till den politiska processen. Regeringen måste visa att man kan hantera den svåra humanitära situationen och få igång en grundläggande fungerande ekonomi som också kan leda till ökade inkomstmöjligheter för många ungdomar som ser få andra inkomstmöjligheter än organiserad brottslighet eller att ta värvning i fundamentalistiska väpnade grupper.

Sverige är aktivt, bl.a. genom den internationella kontaktgruppen för Somalia och är en central aktör inom EU när det gäller utformningen av EU:s samlade engagemang i och stöd till fred, försoning och utveckling i Somalia.

2. Inriktning för Sveriges bistånd till Somalia

Målet för Sveriges engagemang i Somalia är att främja varaktig försoning, stabilitet och återupprättandet av ett effektivt samhällsstyre, vilket krävs för att kunna uppnå det svenska övergripande målet om fattigdomsbekämpning. Detta är i överensstämmelse med målet för Sveriges utvecklingssamarbete, vilket är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Ett övergripande ramverk för internationellt bistånd till Somalia, Reconstruction and Development Programme (RDP), har tagits fram under ledning av FN i samarbete med övergångsregeringen. Ramverket utvecklades i en bred process som täckte hela landet och involverade ett stort antal somaliska intressenter. Dokumentet åtnjuter därigenom ägarskap bland myndigheter och det civila samhället i Somalia, liksom det internationella samfundet. Målet för RDP är att stärka och utöka freden och minska fattigdomen. Genom den svenska målsättningen bidrar även Sverige till genomförandet av detta ramverk.

2009-07-16

Parisdeklarationen och handlingsplanen från Accra liksom OECD/DACs riktlinjer för engagemang i sviktande stater ska vara vägledande för att öka biståndseffektiviteten.

EU:s och FN:s politik och stöd till Somalia utgör en plattform för det svenska stödet, vilket till stor del kanaliseras via FN-organ. Mot bakgrund av den mycket osäkra situation som råder i Somalia finns behov av kontinuerlig analys och beredskap för omprioriteringar vad avser inriktning och omfattning av det svenska biståndet. Kontinuerlig och nära dialog mellan UD och Sida ska föras om situationen i Somalia och hur denna påverkar inriktningen av det svenska stödet. Om förändringar i Somalia under den aktuella perioden för detta beslut påkallar en ändring av förhållningssättet ska UD efter samråd med Sida, ombesörja att regeringen kan fatta beslut om lämplig anpassning av detta.

Det svenska biståndet till Somalia ska inriktas till följande områden:

- RDP område 1 ”Fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre”, där stöd ska ges för fred, försoning och stabilisering i Somalia, med utgångspunkt i de överenskommelser som ingåtts och kan komma att ingås inom ramen för Djiboutiprocessen.
- RDP område 2 ”Investera i människor genom förbättrade sociala tjänster”, inom vilket stöd ska lämnas för att fattiga i konflikttrabbade områden ska ha tillgång till sociala tjänster.
- Stöd till svenska enskilda organisationer genom det så kallade folkrörelseanslaget, bl a för verksamhet inriktad på sociala behov, konfliktförebyggande och försoning.
- Stöd via EU:s gemensamma biståndsbudget och deltagande i den strategiska styrningen av programmet för Somalia.
- Humanitärt bistånd genom FN och enskilda organisationer, t.ex. inom ramen för FN:s konsoliderade appeller (CAP), FN:s katastroffond (CERF), UNHCR, WFP och ICRC.

Sveriges bistånd till Somalia kräver såväl flexibilitet, kreativitet som samordning med andra givare för att fungera effektivt. Långsiktig planering försvåras av den ofta oförutsägbara utvecklingen i landet. God beredskap ska finnas för att snabbt kunna möta uppkomna behov av stöd till försoning, konfliktförebyggande och liknande insatser som stärker genomförandet av Djiboutiprocessens överenskommelser för att nå en

2009-07-16

bestående politisk lösning och villkor för att få bukt med Somalias, efter 18 år av konflikt, eftersläpande utveckling och utbredda fattigdom.

2.1 Stöd för att fördjupa fred, förbättra säkerhet och etablera gott samhällsstyre. Det svenska stödet inom detta område har som sin utgångspunkt Djiboutiöverenskommelserna, Transitional Federal Charter och övergångsinstitutionerna (TFIs)

Djiboutiprocessen och dess överenskommelser utgör nu, tillsammans med övergångsstadgan, grunden för det internationella samfundets, inklusive Sveriges, stöd till Somalia. Under övergångsperioden ska en rad centrala frågor behandlas, såsom den framtida konstitutionen, försoningsprocesser, avväpning och demobilisering samt äganderätt till mark som efter år av stridigheter tagits i beslag av grupper som inte har rättmätiga anspråk på områdena. Kvinnors deltagande är här av särskild vikt. Stöd för institutionsuppbyggande insatser bör i första hand förmedlas genom de särskilda finansieringsarrangemang som utvecklas av FN för detta ändamål. Sverige ska genom Sida aktivt delta i den strategiska styrningen av dylika mekanismer, inklusive, när så blir aktuellt, bidra till att medelsanvändningen utvärderas i förhållande till resultat.

Den vidare freds- och försoningsprocessen i Somalia är beroende av att en bred politisk uppslutning uppbådas för en varaktig lösning på Somalias mångåriga konfliktfyllda historia. Sverige ska fortsatt ha beredskap att genom medel som disponeras av ambassaden i Nairobi snabbt och effektivt stödja försonings- och dialoginitiativ i södra och centrala Somalia och annorstädes i landet eller regionen.

En av de största utmaningarna i Somalia är att få till stånd en fungerande avväpning och demobilisering. För detta lär det behövas internationell övervakning, t.ex inom ramen för AMISOM eller dess efterföljare. Sida bör ha beredskap att bidra till säkerhetsfrämjande insatser (SSR) i enlighet med internationellt överenskomna riktlinjer, inklusive uppbyggnad av en civil poliskår och DDR.

2.2 Investera i människor genom förbättrade sociala tjänster. Inom detta område ska det svenska stödet ha sin utgångspunkt i fattiga och konfliktdrabbade människors tillgång till dessa tjänster.

Trots det svåra säkerhetsläget i stora delar av landet pågår arbete med att utveckla långsiktigt hållbara system för att kunna erbjuda hälsovård, utbildning, rent vatten och sanitet, samt socialt skydd för eftersatta och konfliktdrabbade grupper. I detta arbete ska fortsatt stor vikt läggas vid att utveckla och stärka den lokala somaliska kapaciteten och ägarskapet. Stödet ska söka säkerställa att de mest marginaliserade grupperna, som ofta är kvinnor och barn, kan delta i utformningen av dessa tjänster, samt

2009-07-16

får tillgång till dem. Givargemensamma mekanismer och program för stödet till de sociala sektorerna ska eftersträvas.

2.3 Stöd till enskilda organisationer

Sida ska, där så är möjligt och lämpligt, fortsätta tillse att en substantiell andel av biståndet kanaliseras till, och genomförs av, enskilda organisationer verksamma i Somalia. Det gäller såväl svenska som internationella organisationer. I syfte att främja ett aktivt civilsamhälle i Somalia och bidra till kapacitetsutveckling bör stöd i ökad utsträckning, om möjlighet härvidlag föreligger, också omfatta inhemska somaliska organisationer, t.ex. kvinno- och ungdomsorganisationer samt organisationer verksamma inom mänskliga rättigheter och media.

2.4 Stöd via EU:s gemensamma biståndsbudget och deltagande i den strategiska styrningen av programmet för Somalia

Sverige bidrar till EU:s insatser i Somalia genom stöd till EU:s gemensamma biståndsbudget och den Europeiska utvecklingsfonden. En JSP (Joint Strategy Paper) har tagits fram för perioden 2008-2013. Sverige har deltagit i processen och ska fortsätta vara aktivt för att bidra till den strategiska styrningen av programmet.

2.5 Humanitärt bistånd

En stor del av Somalias befolkning har de senaste åren varit i behov av humanitär hjälp och landet bedöms fortsätta vara i stort behov av humanitärt stöd de närmaste åren. En hög beredskap för ett snabbt gensvar på humanitära behov i Somalia bör upprätthållas, vare sig de är förorsakade av naturkatastrofer såsom torka och översvämningar, eller har sin upprinnelse i bristande säkerhet och väpnad konflikt – eller en kombination av dessa. Ömsesidigt förstärkande samverkan mellan humanitära och långsiktiga insatser ska eftersträvas.

Inom ramen för det bredare svenska organisationsstödet till humanitära hjälporganisationer såsom UNHCR, WFP, OCHA, ICRC och FN:s katastroffond (CERF) ska såväl UD som Sida och ambassaden i Nairobi i bilateral dialog och på annat sätt samla konkreta erfarenheter från och särskilt uppmärksamma insatser som gäller Somalia. Kritiska erfarenheter från egna fältbesök bör förmedlas till respektive organisation på ett konstruktivt sätt.

Det humanitära biståndet styrs av den svenska regeringens politik för humanitärt bistånd och Sidas strategi för humanitärt bistånd, vars mål är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet i anslutning till

2009-07-16

katastrofsituationer. I det humanitära biståndet till Somalia bör följande frågor särskilt uppmärksammas:

- Säkert och obehindrat tillträde till de behövande från alla lokala parter i Somalia i enlighet med Djiboutiprocessens överenskommelser samt ökad medvetenhet i Somalia om internationell humanitär rätt och humanitära principer
- Samordning och samstämmighet i givarkretsen när det gäller villkoren för bistånd i konfliktutsatta områden och förhållanden, samt när det gäller insatser i områden kontrollerade av terroriststämplade organisationer eller ledare.
- Villkoren för internflyktingar (IDP) i Somalia och somaliska flyktingar i Kenya och på annat håll i regionen
- Kvinnors delaktighet i hanteringen av det humanitära biståndet
- Det humanitära biståndet bidrar till lokal försoning och förmedling av skolundervisning, sjukvård och annan social verksamhet av betydelse för människors förmåga att skapa drägliga levnadsförhållanden som första steg på vägen mot återhämtning.

3. Samordning med andra givare

Såväl lokalt (tills vidare i Nairobi) som centralt ska såväl UD som Sida fortsätta att driva en effektiv samordning av biståndet med andra givare. Detta sker inom strukturen för ”Coordination for International Support for Somalia”(CISS), där internationella enskilda organisationer, FN och givare ingår. Av särskild vikt inom strukturen är ”Somalia Donor Group”(SDG). Samordningen gäller samsyn kring utvecklingen i landet och förhållningssätt till aktuella institutioner och aktörer i Somalia. Det gäller kopplingen mellan den politiska dimensionen av utvecklingen och biståndets eventuellt positiva eller negativa effekt på denna. Det gäller också samordning i resurshanteringen med hänsyn till att Somalia för närvarande saknar nödvändig kapacitet och system för ansvarsfullt och öppet omhändertagande av finansiella medel. Även det tekniska biståndet kräver samordning för att undvika dubblering och tillförsäkra effektivast möjliga användning av den expertis som ställs till förfogande.

I syfte att skapa ett system för de höga kraven på samordning av omvärldens agerande när det gäller Somalia föreslog Sverige att en Coordination and Monitoring Mechanism (CMC) skulle inrättas. Denna mekanism kom aldrig till sin rätt p g a av dåvarande övergångsregeringens ovilja att medverka i den internationella samordningen. Inför det arbete som nu inletts för att mobilisera stöd till den utvidgade övergångsregeringens program och kapacitet, inklusive för tidiga återuppbyggnadsinsatser i takt med att nya områden stabiliseras,

2009-07-16

krävs såväl harmonisering mellan traditionella och nyttillkomna (t e x arabländer) givare som samordning kring konkret stöd. Frågan om att inrätta en liknande samordningsmekanism bör därför skyndsamt aktualiseras. Sida ska, i samråd med andra givare och FN, såväl UNPOS som FN:s biståndsorgan, samt inom ramen för CISS och SDG, delta i arbetet med att få till stånd en effektiv biståndssamordning med länk till det politiska stödet för en varaktig lösning för Somalia.

4. Internationell givarkonferens för Somalia

Sverige har åtagit sig att, tillsammans med Italien som huvudansvarig, medverka till att arrangera en internationell givarkonferens för Somalia. Tidpunkten för denna konferens är beroende av utvecklingen i Somalia. Sverige ska fortsatt vara en aktiv partner i det förberedelsearbete som redan påbörjats tillsammans med andra intressenter, inklusive FN och Världsbanken. UD och Sida ska tillsammans verka för att den eller de konferenser som kan bli aktuella för Somalia blir resultatriktade och förbereds på bästa sätt.

5 . Stöd för diasporans konstruktiva engagemang

Sida ska verka för att underlätta att den kompetens som finns bland svensk-somalier i Sverige kommer till konstruktiv användning i återuppbyggnadsarbetet i Somalia. I samråd med andra myndigheter, enskilda och internationella organisationer och länder med ett stort antal exil-somalier ska Sida på lämpligt sätt utveckla former för stöd till främjande av konstruktivt deltagande av svensk-somaliska diasporan i återuppbyggnaden av Somalia. Sida bör till UD redovisa vilka former som utvecklats och hur detta arbete ska fortlöpa.

6. Riskhantering

Biståndet till Somalia genomförs i en extrem miljö med omfattande risker. Det krävs medvetenhet om och beredskap att hantera dessa risker. Uppföljning av biståndsinsatser försvaras av bristen på säkerhet och därmed tillträde. Det finns inget adekvat system för biståndshantering i form av banker, revisionsfirmor, och möjlighet att lagföra i samband med avtalsbrott. Det mesta av biståndet genomförs helt beroende av lokala aktörer som ofta har begränsad kapacitet. Redovisningskraven ska anpassas till de specifika omständigheter som råder i Somalia och till de biståndsformer som kommer att användas. Detta betyder att Sverige ska uppmuntra genomförande organisationer att utveckla rutiner som främjar uppföljning. Sverige ska vidare stödja utarbetandet av rutiner för bokföring och redovisning som är anpassade till de specifika omständigheter som gäller för insatsernas genomförande. De genomförande organisationerna ska i övrigt följa vedertagna

2009-07-16

redovisningsprinciper, inklusive externa kontroller av medelsutnyttjande. Riskbilden bör vara föremål för diskussion i samråden mellan Sida och UD.

7. Omfattning och volym av det svenska stödet

Stödet till Somalia ska omfatta hela landet, d v s såväl södra och centrala Somalia som Puntland och Somaliland. Hänsyn ska tas till de regionala variationer som finns när det gäller behov, säkerhetsläge och förutsättningar att nå uppställda mål. Stöd till Somaliland, som intar en politisk särställning genom att det utgör en del av Somalia men inte omfattas av Transitional Federal Charter, kan därför kanaliseras direkt till myndigheter eller andra aktörer i Somaliland. Puntland ska behandlas som del av Transitional Federal Charter och TFIs men där det rådande decentraliserade självstyret beaktas för biståndets effektivitet.

År 2008 utbetalades totalt 201 miljoner kronor i bistånd till Somalia, varav 57 miljoner kronor ur Sidas landram, 3,7 miljoner kronor genom enskilda organisationer och 140 miljoner kronor i humanitärt stöd, inklusive andelar som tilldelats Somalia från svenska kärnstöd till FN:s humanitära organisationer och FN:s katastroffond CERF. För 2009 planeras det mer långsiktiga biståndet uppgå till 80 miljoner kronor och för 2010 till 90 miljoner kronor. Det humanitära biståndet, vilket är strikt behovsbaserat och även beroende av genomförandekapaciteten i landet, väntas uppgå till ungefär samma nivå som 2008, dvs. omkring 140 miljoner kronor såväl 2009 som 2010. Omfattningen av biståndet blir helt avhängigt förutsättningarna i Somalia att bedriva ett ändamålsenligt och resultatriktat stöd.

Det svenska biståndet till Somalia bör breddas i takt med att förutsättningar skapas för att stödja framväxande nationella, regionala och lokala förvaltningar. Stöd för institutionsuppbyggnad, kapacitetsförstärkning och återuppbyggnad är helt avgörande för att Somalia ska kunna bygga upp en fungerande statsförvaltning.