



Demokratistøtte gjennom FN

Oppsummering: Sudan landrapport

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette sammendraget presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige.

Hovedrapport og landrapporter er tilgjengelige på <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer>.

Democracy Support through the United Nations

Evalueringen er gjennomført av Scanteam i samarbeid med Overseas Development Institute (UK), Stockholm Policy Group (Sverige) og Nord/Sør-konsulentene.

Norsk støtte til FN-organiserte valg i Sør-Sudan i 2010 bidro til å utvide det demokratiske rommet. Norsk støtte til menneskerettigheter har derimot gitt få resultater.

Bakgrunn og formål

Sudan er et av seks land der norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN-systemet har blitt evaluert. Formålet med evalueringen var å belyse resultatene av den norske demokratistøtten i et utvalg land, vurdere norske beslutningsprosesser, gi anbefalinger om fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner vis-à-vis relevante FN-organisasjoner.¹

Evalueringen dekket to norskstøttede FN-programmer i Sudan. Norge bidro med 34 millioner kroner til valget i 2010 via et flergiverfond i regi av FNs utviklingsprogram. Videre støttet Norge et menneskerettighetsprogram drevet av FNs fredsbevarende styrker i Sudan (UNMIS) og FNs høykommissær for

menneskerettigheter med 5 millioner kroner årlig i 2007 og 2008.

Valgprogrammet hadde som mål å støtte gjennomføringen av frie og rettferdige valg i Sudan i 2010, samt å bidra til befolkningens og det sivile samfunns deltagelse i de demokratiske prosessene.

Menneskerettighetsprogrammet skulle øke forståelsen i det sudanesiske samfunnet for praktisk menneskerettighetsarbeid i tråd med fredsavtalen. Videre skulle programmet støtte institusjonsbygging og reformer i justissektoren.

Etter 39 års brutal borgerkrig i Sudan ble en fredsavtale signert i 2005 av det Khartoumbaserte NCP² og SPLM³ i Sør-Sudan. Fredsavtalen ga Sør-Sudan delvis selvstendig status i en overgangsperiode med et sterkt fokus på demokratiutvikling og menneskerettigheter. Avtalen inneholdt tidfestede planer for gjennomføring av nasjonale valg og en folkeavstemning om uavhengighet for Sør-Sudan. Gjennomføringen av avtalen har vært problematisk med store forsinkelser.

¹ Evalueringens hovedrapport inneholder funn og konklusjoner på tvers av landstudier. Den er oppsummert i et eget informasjonsflak. Se <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer/publikasjon?key=284256>.

² National Congress Party

³ Sudanese People's Liberation Movement

Konklusjoner og funn

Hovedkonklusjoner

1. Til tross for at valget i 2010 ikke fullt ut oppfylte internasjonale standarder, er gjennomføringen av valget i seg selv et skritt i demokratisk retning, gitt de meget vanskelige rammebetingelsene i Sudan. Valget i 2010 ville ikke vært mulig å gjennomføre uten FNs støtte. Det norskstøttede valgprogrammet karakteriseres som vellykket i form av at det bidro til å involvere det sivile samfunn og øke troverdigheten rundt prosessen.
2. Menneskerettighetsprogrammet har gitt få konkrete resultater. Opplæring av politi og den systematiske overvåkingen av menneskerettighetsbrudd kan imidlertid ha bidratt til færre overgrep. De langsiktige resultatene av programmet ville kunne ha blitt styrket hvis man hadde koordinert bedre mellom ulike aktører og programmer, innad i FN-systemet og mellom FN og det diplomatiske korpset i Sudan.
3. Den politiske situasjonen i Sudan med den langvarige borgerkrigen og det påfølgende ustabile og vanskelige politiske klimaet har vanskeliggjort måloppnåelsen i programmene.
4. FNs prioritering av sikkerhet, militære hensyn og ønsker om ikke å komplisere fredsprosessen gikk på bekostning av støtten til demokrati og menneskerettigheter. Dette kan ha svekket bærekraftigheten av de demokratiske fremskrittene som har funnet sted.

Hovedfunn – Valgstøtten

Valgstøtten gjennom FNs utviklingsprogram har uomtvistelig bidratt til å bringe demokratiet i Sudan et skritt i riktig retning ettersom programmet gjorde det mulig å få gjennomført valget. Spesielt stor innflytelse har dette hatt i Sør-Sudan, som ikke hadde noen tidligere erfaring med gjennomføring av demokratiske valg. Hvor bærekraftig endringene er, vil imidlertid avhenge av det videre arbeidet med demokratiutvikling og menneskerettigheter.

Valgprogrammet bidro til å utvide det demokratiske rommet og innlemme ikke-statlige aktører i valgprosessen. Sivilsamfunnsaktører, uavhengige medier og den politiske opposisjonen hadde relativt fritt spillerom i forbindelse med valget, men det er tegn som tyder på at dette ikke vil vare.

Målsettingen om troverdige og gjennom-siktige valg ble bare delvis innfridd, og valget levde ikke fullt opp til internasjonale standarder. Likevel hevder studien at valget var et skritt i riktig retning, og at valget kan sies å ha vært så demokratisk som mulig.

Studien fremhever at et maktskifte aldri var et reelt alternativ ved valget i 2010. Spørsmålet blir da hvorvidt valgstøtten kan sies å ha gitt demokratisk legitimitet til to autoritære strukturer i henholdsvis Nord- og Sør-Sudan i stedet for å støtte opp om en demokratisk utvikling i landet. Svaret på dette kommer an på i hvilken grad demokratiske krefter i opposisjonen, det sivile samfunn og media får utfolde seg i tiden som kommer. En fredelig deling av Nord- og Sør-Sudan og fortsatt

demokratisk utvikling vil være en ytterligere bekreftelse på at valget i 2010 har vært vellykket.

Hovedfunn – Menneskerettighetsprogrammet

Alt i alt har menneskerettighetsprogrammet i liten grad nådd sine mål. Den omfattende overvåkingen av og rapporteringen om menneskerettighetsbrudd har likevel vært svært viktig for menneskerettighetsarbeidet i Sudan, spesielt i Darfur. Det antas at arbeidet også har hatt en viss preventiv effekt når det gjelder overgrep begått av myndighetene.

Det utstrakte arbeidet med kapasitetsbygging av det sivile samfunn har ikke kommet i gang igjen etter konflikten mellom FN og sudanske myndigheter i 2009⁴. Intervjuer av sivilsamfunnsaktører viser at disse ikke har kjennskap til menneskerettighetsprogrammet.

Støtten til menneskerettighetskommissjonen og juridisk bistand i Sør-Sudan har vært viktig, mens tilsvarende innsats i nord ikke har lyktes. Ved reform av lovverket bidro programmet med faglig ekspertise, men ble i liten grad hørt. Det ble vedtatt lover som strider mot både menneskerettslige verdier, internasjonale menneskerettsprinsipper og mot grunnloven.

Frem til rett før valget i 2010 hadde menneskerettighetsprogrammet i UNMIS lite systematisk dialog med giversamfunnet, og kontakten med det sivile samfunn og

⁴ Grunnet stevningen av den sudanske presidenten Omar al-Bashir for FNs krigsforbryterdomstol.

opposisjonen var sporadisk i løpet av valgprosessen. Til tross for systemiske begrensninger hevder studien at UNMIS burde ha arbeidet mer aktivt og strategisk med å bygge allianser og formidle innholdet i sitt menneskerettighetsarbeid. Samtidig må giverne ta ansvaret for å ha vært tilbakeholdne med å støtte det sårbare menneskerettighetsprogrammet og heller ikke utnytte synergieffektene mellom de ulike demokratiprogrammene som pågikk. Dette gjelder ikke minst Norge som var den største giveren.

Norske beslutningsprosesser

Norge var sammen med USA og Storbritannia en av de mest sentrale internasjonale aktørene i prosessen som ledet frem til fredsavtalen i 2005. For Norge var støtte til valget et naturlig neste skritt, og FNs utviklingsprogram ble sett på som den mest aktuelle kanalen for Norges bidrag, ettersom organisasjonen skulle lede den internasjonale støtten på dette området.

Ambassaden i Khartoum hadde støtte fra Utenriksdepartementet hvor et stort team arbeidet med Sudan. Norge var også et av de første landene til å etablere et generalkonsulat i Juba i Sør-Sudan.

Norge var aktivt med i etableringen av flergiverfondet til støtte for valget og ansees som en konstruktiv partner med en pragmatisk innstilling. Likevel har Norge sammen med de andre sentrale givere blitt kritisert for å være mer opptatt av at valget faktisk ble gjennomført enn å bidra til demokratiske forbedringer i valgprosessen.

Den norske ambassaden har ikke vært like involvert i arbeidet til UNMIS' menneskerettighetsprogram. Norge har heller ikke deltatt i aktuelle fora på menneskerettighetsområdet. Dette er overraskende med tanke på Norges vekt på menneskerettigheter i Sudan og den betydelige støtten Norge gir til dette området. Studien hevder at en bedre dialog mellom myndighetene og giverne ville kommet programmet til gode. Det er grunn til å tro at Norge med sine svært gode relasjoner til myndighetene i Sør-Sudan ville kunne ha bidratt positivt når det gjelder å styrke fokuset på menneskerettigheter i Sudan.

Studien hevder også at Norge ikke har utnyttet det samlede potensialet av de ulike initiativene Norge støttet gjennom FN-systemet, det bilaterale samarbeidet og det akademiske samarbeidet.

FN som kanal

FN fremsto som den eneste realistiske kanal for den norske støtten grunnet sin normative rolle, upartiskhet og legitimitet blant de involverte partene.

Fredsavtalens fokus på frie og demokratiske valg sies å ha blitt pådyttet partene av eksterne krefter for å gi avtalen internasjonal legitimitet. Myndighetens treghet med å etablere strukturer for å forberede valget førte til frustrasjon i det internasjonale miljøet, og FNs utviklingsprogram hadde startet sine valgforberedelser lenge før de mottok en formell forespørsel om assistanse fra myndighetene.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-618-7
Foto: Peter Martell/IRIN.

UNMIS var opprinnelig ment å bistå ved valgforberedelsene, men ettersom støtten via UNMIS viste seg å ikke dekke alle relevante områder, ble et flergiverfond for valgstøtte opprettet i regi av FNs utviklingsprogram. Det oppsto imidlertid spenninger mellom disse to parallelle strukturene, noe som blant annet førte til forsinkelser i forberedelsene og uenighet om fremgangsmåten for å ta opp sensitive spørsmål med den Sudanske valgkommissjonen. FNs utviklingsprogram ansees å ha vært mer proaktiv i disse spørsmålene, mens UNMIS hadde en mer tilbakeholden rolle.