

FEBRUARI 2003

Resultatanalys november 2002

Angola

Innehåll

1. Generell analys	3
1.1 Det samlade svenska humanitära biståndets och utvecklingssamarbetets utveckling och effekt	3
1.2 Övergripande utvärderingar av det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet i landet	9
1.3 Givarsamfundet och dess erfarenheter	11
1.4 Exempel på andra aktörers erfarenheter	13
1.5 Förvaltningens genomförandekapacitet	14
1.6 Korrupsionsproblematiken	16
1.7 Lämpliga samarbetsformer	16
2. Ämnesmässig analys och resultatredovisning	19
2.1 Humanitärt stöd via de konsoliderade FN-appellerna	19
2.1.1 OCHA	19
2.1.2 UNDP	24
2.1.3 WFP	27
2.1.4 FAO	30
2.1.5 UNICEF	33
2.2 Humanitärt Stöd via Enskilda Organisationer	40
2.2.1 Praktisk Solidaritet	40
2.2.2 ADRA/Afrikagrupperna	43
2.2.3 Läkare Utan Gränser, MSF-B	46
2.2.4 Internationella Röda Korset – ICRC	49
2.3 Återuppbyggnadsstöd	52
2.3.1 ”Social Action Project” och FAS	52
2.3.2 Norsk Folkehjelp	56
2.4 Hjälpstöd	59
2.5 Övrigt stöd	66
2.5.1 Barn och deras rättigheter	66
2.5.2 Jämställdhet	68
2.5.3 Miljö och hållbar utveckling	70
2.5.4 Övrigt	71

Bilaga

Utgiven av Sida 2003

Avdelningen för Afrika

Tryckt av Elanders Novum AB, 2003

Artikelnummer: SIDA2194sv

1. Generell analys

1.1 Det samlade svenska humanitära biståndets och utvecklingssamarbetets utveckling och effekt

Krigssituationen och ekonomisk instabilitet i Angola ledde till en förändring av samarbetet med Angola i landstrategin för 1999–2002.

Enligt landstrategin skall biståndet i huvudsak avse humanitära insatser. Förutsättningar för ett mer långsiktigt samarbete bedömdes inte föreligga och därför finns från första juli 1999 inget övergripande samarbetsavtal. Enligt landstrategin skall de övergripande målen vara att stödja processer som främjar:

- fred och försoning
- demokrati och mänskliga rättigheter
- ekonomiska reformer och minskad fattigdom

Landstrategin konstaterade dock att dessa mål inte var realistiska att uppnå under strategiperioden utan lyfte i stället fram följande specifika mål:

- att rädda och skydda liv samt lindra nöd
- att främja och stödja det civila samhället
- att aktivt verka för att konfliktanalys och långsiktiga utvecklingsaspekter integreras i det svenska stödet
- att verka för att ett fattigdoms- och barnperspektiv genomsyrar samarbetet

Det första specifika målet motiverades utifrån ett humanitärt imperativ medan de övriga målen syftade till att på lång sikt bidra till att skapa förutsättningar för de övergripande målen.¹

Svenskt biståndssamarbete i Angola².

Verksamhetsgrenar	1999	%	2000	%	2001	%	Totalt	%
Demokratisk samhällsstyrning & Mänskliga rättigheter	4 649	3	3 756	2	3 466	3	11 871	3
Sociala Sektorer	34 090	25	35 216	23	28 508	21	97 814	23

¹ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, (1999), s.10 ff.

² Sida, Årsredovisning 2000, (2001), s. 198 f. samt Sida, Årsredovisning 2001, (2002), s. 156 f.

Infrastruktur, näringsliv och urban utveckling	1 462	1	569	0	94	0	2 125	1
Naturbruk	4 803	4	500	0	499	0	5 802	1
Ekonomiska reformer	0	0	0	0	0	0	0	0
Forskningssamarbete	0	0	0	0	0	0	0	0
Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande	73 297	54	100 430	64	102 162	74	275 889	64
Enskilda organisationer	6 150	5	7 300	5	5 893	4	19 343	4
Information, rekrytering och resursbasutveckling	74	0	0	0	0	0	74	0
Övrigt	11 163	8	8 889	6	-2 639	-2	17 413	4
Totalt	135 688	100	156 660	100	137 983	100	430 331	100

Som tabellen ovan visar har det humanitära biståndet relativt sett ökat från 54% år 1999 till 74% år 2001. Lägger man dessutom till det humanitärt inriktade hälsostödet utgör dessa båda verksamhetsgrenar tillsammans 95% av det totala svenska biståndet till Angola.

Under perioden 1999–2001 betalades totalt ca 430 MSEK ut, vilket gör att Angola fortsatt placerar sig bland de 20 största svenska samarbetsländerna. Även i relation till andra givarländer är det svenska stödet till Angola stort. Under 1990-talet tillhörde Sverige en av de fem största bilaterala givarländerna tillsammans med Italien, Spanien, USA och Portugal.³ Det svenska bidraget till det humanitära biståndet under nuvarande strategiperiod är det näst största bland de bilaterala givarna. I enlighet med landstrategin har det humanitära stödet framför allt kanaliserats via de konsoliderade FN-appellerna där Sverige är den näst största bilaterala givaren under perioden.⁴

Specifikt mål: rädda och skydda liv samt lindra nöd

Med fokus på detta specifika mål koncentrerades svenska insatserna under perioden på tre huvudområden; **humanitärt stöd**, **koordineringsstöd** för de humanitära insatserna, samt **återuppbyggnadsstöd**. Under perioden har detta stöd uppgått till mellan 100–140 msek per år.

Humanitärt stöd. Inom det humanitära stödet har lejonparten av det svenska bidraget gått till **hälsovård**. Angola har under många år försummat hälsovården, både i policyarbete och budgetutbetalningar och som konsekvens skapat ett stort biståndsberoende. Sverige har därför under perioden stött humanitärt fokuserade hälsoprojekt, dels genom ett bilateralt avtal med hälsoministeriet, men också genom stora bidrag till UNICEF, ICRC och MSF-B. Dessa hälsoinsatser har varit målgruppsorienterade med ett fokus på att rädda liv. Sammantaget har insatserna täckt provinserna Luanda, Huambo, Bié och Moxico, och därmed några av de mest utsatta befolkningsgrupperna och några av de mest tätbefolkade områdena. Genom UNICEF har även en del rikstäckande aktiviteter såsom vaccinationsprogrammet finansierats.

Under strategiperioden har den generella bedömningen varit att grundläggande förutsättningar saknats för att arbeta med institutions-

³ United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 82.

⁴ United Nations, UN Consolidated Inter-Agency Appeal Angola 2000, (1999), s. 115, UN CAP Angola 2001, (2000), s. 175, och UN CAP Angola 2002, (2001), s. 254 f.

och kapacitetsutveckling på central hälsonivå. Tiden är förmodligen ännu inte mogen för exempelvis ett sektorprogramstöd inom hälsosektorn. Samtidigt har det visat sig möjligt att arbeta via det angolanska hälso-systemet på provinsnivå, vilket i någon mån också inneburit ett långsiktigt perspektiv i genomförandet. Inte heller dessa insatser är dock i dagsläget långsiktigt hållbara. Viss decentralisering och ökning av utbetalningar från stadsbudgeten har samtidigt noterats sedan år 2000, både vad gäller sjukhus på central och provinsiell nivå samt vad gäller exempelvis inköp av vacciner och basläkemedel.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Sverige har varit och är fortsatt en mycket stor aktör inom ett humanitärt inriktat hälsostöd i Angola. Förmodligen är Sverige den största bilaterala givaren till hälso-sektorn om man lägger ihop de olika hälsoinsatserna.⁵ Samtidigt indikerar statistik för år 2000 att givarutbetalningar till hälsosektorn det året motsvarar ungefär en fjärdedel av Angolas budgetutbetalningar till hälsosektorn. Nästan hälften av Angolas utbetalningar gick dessutom till centrala delar av hälsoministeriet.⁶ Det svenska stödet har dock blivit mer osynlig på central nivå under strategiperioden. Detta beror dels på att det bilaterala avtalet har minskat i budgetvolym samt fokuserat på ett humanitärt inriktat hälsostöd på lokal nivå, dels på att mycket humanitärt hälsostöd har kanaliserats via FN-systemet och internationella NGO:s. Situationen inom hälsosektorn i Angola är fortsatt extremt svag, men det målgruppsorienterade och humanitärt inriktade hälsostödet från Sverige och andra givare har definitivt bidragit till att ”rädda och skydda liv”. Ett stort humanitärt orienterat hälsostöd kommer säkert att behövas även under nästa strategiperiod.

En annan del av det **humanitära stödet** från Sverige har gått till **primärundervisning** via UNICEF. Arbetet fokuserar både på den formella och icke formella undervisningen. Inom stödet för den icke formella undervisningen fortsätter spridningen av TEP (Teacher's Emergency Package) för att erbjuda undervisningsmöjligheter till internflyktingar och andra utsatta grupper. En utvärdering från 2000 konstaterade att programmet lyckats nå ut till tusentals barn som annars inte skulle ha gått i skolan, men pekade samtidigt på områden där programmet behövde förstärkas för att bli mer effektivt.⁷

Koordineringsstöd. Ett humanitärt stöd av den omfattning som ges till Angola förutsätter en stark koordinering. Det svenska koordineringsstödet har gått via FN-appellerna till OCHA, WFP och UNDP. Sverige har varit en av de största givarna tillsammans med USA, Norge, Holland och Italien.

Stödet till OCHA:s koordineringsarbete kompletterades med den Sidafinansierade barnrättsanalysen av FN-appellerna. Analysen bidrog med att lyfta fram ett rättighets- och mottagarperspektiv och därmed bl.a. behovet av ”targeting”.⁸ Dessa aspekter har sedan successivt integrerats i appellerna. Sverige bidrog även till WFP:s transporter av humanitär personal, utrustning och förnödenheter, samt till UNDP:s

⁵ Enligt OECD:s ”CRS Statistics” för åren 1998–2000 återfinns Sverige som tredje land, efter USA och Norge, vad gäller hälsoutbetalningar till Angola. Här tycks dock enbart stödet via det bilaterala hälsoavtalet finnas med.

⁶ United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 85.

⁷ Johannessen, Evaluation of Teacher Emergency Package (TEP) in Angola, (2000)

⁸ Adauta – Hermele, Review of Humanitarian Assistance to Angola through the UN Consolidated Inter-Agency Appeal: A Child Rights Perspective, (januari 2001), s. 35 f.

radiokommunikationscentral. I samband med en successiv övergång till återuppbyggnad och utveckling bör givetvis transport- och kommunikationsfunktionerna antingen tas över av Angola eller tillhandahållas via kommersiella kanaler. Behoven lär dock finnas kvar under de närmaste åren.

Återuppbyggnadsstöd. På grund av inbördeskrigets geografiska begränsningar har återuppbyggnadsstöd kunnat ges i vissa kustprovinser. Svenska bidrag har framför allt gått till ett världsbanksinitierat projekt för **återuppbyggnad av social infrastruktur (FAS)**, olika projekt för **återuppbyggnad av jordbruk**, samt olika **minprojekt**. Det svenska stödet till FAS har gått till Cabinda, Huíla, Namibe och Kunene där 353 infrastrukturprojekt genomförts under FAS' projektperiod. Det gäller framför allt konstruktion av skolbyggnader, hälsocenter samt vatten- och sanitetsanläggningar och utvärderingar visar på ett tillfredsställande resultat. I en period av stabil fred kommer det att växa fram mycket stora behov vad gäller återuppbyggnad av social infrastruktur. Samtidigt visar erfarenheterna att man redan i initialskedet måste betona det lokala ansvaret för management, underhåll samt material och reservdelar. Möjligtvis kommer den påbörjade decentraliserade budgetexekveringen att skapa förutsättningar för detta på lokal nivå.

Svenskt stöd till **återuppbyggnad av jordbruk** har framför allt gått via Afrikagrupperna/ADRA och FAO. I strävan att skapa förutsättningar för övergång från matdistribution till matproduktion bland internflyktingar har fokus legat på att säkerställa tillgång till brukbar mark samt tillgång till jordbruksredskap och utsäde. Säkerhetssituationen i landet har kraftigt försenat båda organisationernas arbete, men vissa framsteg kan ändå noteras i slutet av strategiperioden. Insatsernas storlek och effekter är relativt små i förhållande till det enorma behovet. Utvärderingar behöver genomföras för att därigenom kunna dra lärdomar inför framtiden. I den fredsperiod som förhoppningsvis ligger framför kommer återflyttning samt tillgång till brukbar jord, jordbruksredskap och utsäde att bli allt viktigare.

Svenskt stöd för **minröjning** har gått till Norsk Folkehjelp, den största minröjningsorganisationen i Angola. Minröjning har under strategiperioden framför allt genomförts i provinserna Malange, Moxico, Kwanza-Norte, Huíla, Cunene och Kuando Kubango. Säkerhetssituationen under perioden har ställt stora krav på flexibilitet och rörlighet, där Norsk Folkehjelp vid flera tillfällen tvingats omgruppera sina minröjningsgrupper för att kunna fortsätta arbetet. En utvärdering från år 2000 konstaterar att resultatet av arbetet väsentligt förbättrat situationen för människor i de samhällen som tidigare lidit av minerade områden.⁹ Visst svensk stöd har också gått till ett **informationsprogram kring landminor** via UNICEF, som tillsammans med Utbildningsministeriet och det nationella ministitutet INAROE bedriver en omfattande informationsverksamhet. Information om landminor ingår nu även i läroplanen för grundskolan. Stödet till INAROE:s **mindatabas** via UNDP har dessvärre inte lett till några hållbara resultat. Två oberoende utvärderingar rekommenderar att ansvaret för databasen därför bör tas över av en annan organisation.¹⁰

⁹ Cosgrave – Brown – Brusset, Review of the Norwegian Peoples Aid Mine Action Programme in Angola, (2000), s. 3.

¹⁰ UNDP Angola, Status & Prospect for Expanded National Mine Action Capacity in Angola, (020502), s. 2.

Sammantaget kan man dock konstatera att det svenska stödet till landminprojekt haft en positiv effekt. Å andra sidan har detta arbete förmodligen just börjat, då behoven även här kommer att vara mycket stora under de närmaste åren.

Specifikt mål: främja och stödja det civila samhället

Mindre insatser med avsikt att främja och stödja det civila samhället har genomförts inom en rad ämnesområden under strategiperioden. Det gäller framför allt stöd till MR och demokrati, miljö och hållbar utveckling, gender, samt aktiviteter via ADRA och Afrikagrupperna. Under perioden har stödet inom området omfattat ca 3–4 msek per år.

Insatser inom **MR och demokrati** lamslogs till stor del under 1999 som en konsekvens av det återuppblossade kriget men återupptogs återigen i början av år 2000.¹¹ Tillsammans med andra givare går svenskt stöd till två fonder, dels via FN:s MR-enhet, dels via den katolska organisationen Mosaiko. En stor del av stödet via FN:s MR-enhet har gått till kapacitetsuppbyggnad av olika myndigheter. Direkt stöd till det civila samhället har framför allt gått till ett nätverk av kyrkor, NGOs och advokater som erbjuder gratis rådgivning och stöd för konfliktlösning för att på så sätt främja befolkningens rättigheter. Baserat på en oberoende utvärdering tog FN:s MR-enhet under hösten 2001 fram en strategisk plan bl.a. för att på så sätt bättre kunna stödja det civila samhället genom sitt program.¹²

Insatser inom **miljö och hållbar utveckling** har fokuserats till en ungdoms- och miljöorganisation, JEA, som erhållit svenskt stöd från 1995 fram t.o.m. 2001. Organisationen har genom en hög mediaprofil och utbildningsverksamhet lyckats placera miljö och hållbar utveckling på agendan för den offentliga debatten och därmed påbörjat en process att förändra allmänhetens attityd kring dessa frågor. Insatser inom **gender** har fokuserats till ett nationellt kvinnonätverk grundat 1995 och nu bestående av ett 40-tal medlemsorganisationer. Även kvinnonätverket har en hög mediaprofil och har bl.a. påverkat genom audienser hos presidenten, parlamentets talman och ett antal ministrar. Det har även stärkt sin ställning som samarbetspartner för ministerier och andra myndigheter genom att delta i arbetsgrupper och seminarier över ett brett spektra av genderrelaterade frågor.

Ingen utvärdering av dessa insatsers sammanlagda resultat och effekter på det civila samhället har gjorts, vilket gör det svårt att dra klara slutsatser. Samtidigt har fokus och inriktning snarare varit på respektive ämnesområde, än på det civila samhället som helhet. De flesta analyser är dock eniga om att det civila samhället fortsatt är mycket svagt i Angola, men att det skjutit fram sina positioner under strategiperioden och blivit något mer synligt och delaktigt i den offentliga debatten.¹³

¹¹ Sveriges Ambassad Luanda, Promemoria, Plan för Demokrati och MR i Angola 2000, (000303), s. 2

¹² Adauta – Jansen, Work in Progress – Report on the evaluation of the Trócaire/HRD Human Rights Program in Angola, (000711), s. 36 f.

¹³ Sida, Towards Gender Equality in Angola, (april 2000), s. 32, och Picken, Report on Programs and Strategies in the Area of Human Rights and the Administration of Justice in Angola, (mars 2001), s. 6.

Specifikt mål: aktivt verka för att konfliktanalys och långsiktiga utvecklingsaspekter integreras i det svenska stödet

Under 1999 finansierade Sida en analys över konflikten i Angola som även lyfte fram tankar kring ett konfliktanpassat bistånd. Man konstaterade där mycket riktigt att ett nytt freds- eller eld upphör avtal förr eller senare skulle skrivas. Man förutsåg dock en fredsprocess mellan jämnlikar vilket skulle öppna upp för en större roll för FN-systemet att bygga in utvecklingsdimensioner redan i inledningsfasen av en sådan fredsprocess. Eld upphör avtalet den 04 april 2002 var dock ett avtal baserat på en segrande makt, utan något större inflytande från FN-systemet. Trots detta ter sig många observationer från konfliktanalysen nu riktiga, d.v.s. behovet av decentralisering och förstärkning av statliga administrativa funktioner på provins- och distriktsnivå, samt vikten av att på lokal nivå stimulera livsmedelsproduktionen, samt rehabilitering av handelsnät bl.a. för att stimulera lokala inköp till matdistribution.¹⁴ Sedan analysen skrevs har också det humanitära stödet successivt fokuserat på matproduktion och därmed på bl.a. distribution av jordbruksredskap och utsäde. Parallellt har man även till viss del köpt in livsmedel lokalt, dels för att ytterligare stimulera matproduktionen, dels för att även via lokala kanaler bidra till det fortsatt stora behovet av livsmedelsbistånd.

I samklang med analysens fokus på konfliktlösning genom att minska frustrations- och legitimitetsgapen har dessutom ett ökat fokus på livsmedelsproduktion nu lett till ett ökat behov att även inkludera frågor kring tillgång till land, äganderätt samt lantmäteri-frågor. Landfrågan har redan blivit en konfliktkälla och kommer säkert att öka under de närmaste åren i samband med att allt fler internflyktingar återvänder till sina ursprungsorter. Sammanfattningsvis kan man konstatera att flera av slutsatserna i konfliktanalysen fortsatt är relevanta, samtidigt som den återupptagna fredsprocessen baserad på Lusakaavtalet från 1994 öppnar upp för nya områden, speciellt på lokal nivå, där fredsbyggande och konfliktlösande insatser kommer att vara mycket viktiga.

Specifikt mål: verka för att ett fattigdoms- och barnperspektiv genomsyrar samarbetet

Fattigdomsperspektiv. Eftersom det svenska stödet under strategiperioden till största delen fokuserat på humanitära insatser har stödet inte i första hand tacklat de underliggande orsakerna till den utbredda fattigdomen i Angola. Det humanitära samarbetet har snarare koncentrerats på krigets konsekvenser och fattigdomens manifestationer. Vissa punktinsatser har dock stötts på central nivå, bl.a. i samband med de initiala stegen till framtagandet av den första I-PRSP.

Barnperspektiv. Förutom en strävan att beakta ett barnperspektiv vid beredning av alla insatser genomfördes fokuserade insatser inom området barnrätt, dels via UNICEF's "Child Protection Program", dels via svenska Rädda Barnen. Svenska Rädda Barnen genomförde en barnrättsanalys av det humanitära biståndet via FN-appellerna samt ett kompetensutvecklingsprogram för de humanitära hjälporganisationerna kring barns behov och rättigheter i katastrofsituationer. Bland annat som ett resultat av detta kompetensutvecklingsprogram utvecklade OCHA under år 2000 en strategi för att säkerställa skydd av de mänskliga

¹⁴ Abrahamsson – Nilsson, Angola – en början till konfliktanalys, (februari 1999), s. 24 ff, och Abrahamsson – Nilsson, Från konflikt till fred och utveckling – Geopolitik och bistånd i Angola, (februari 2000), s. 22 ff.

rättigheterna. I förlängningen resulterade detta i ett antal provinsiella planer för skydd av de mänskliga rättigheterna, som i tio provinser har undertecknats av respektive guvernör. Angreppssättet har lyfts fram till FNs "Economic and Social Council" som en innovation möjlig att tillämpa även i andra länder.¹⁵

1.2 Övergripande utvärderingar av det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet i landet

Inga övergripande utvärderingar av det humanitära biståndet eller utvecklingssamarbetet i Angola har genomförts. Detta gör det svårt att dra några slutsatser kring i vad mån det totala biståndet har bidragit i strävan mot framför allt utvecklingsmål, men även mot de humanitära målen. Indirekt kan man dock tolka in andra givares informella utvärderingar, eller uppfattningar, baserat på deras handlande under de senaste åren.

Utvecklingssamarbete. Många givarländer bedömer att Angola saknar både ett politiskt ramverk vad gäller utvecklingsstrategier samt prioriteringar, planer och verktyg för implementering av sådana strategier. Den svenska landstrategin konstaterar exempelvis att det "saknas en övergripande, sammanhållen och trovärdig utvecklingspolitik".¹⁶ Detta har i sin tur bland många givare lett till en fortsatt nedtrappning av biståndet under strategiperioden. Sverige har tillsammans med framför allt Holland och England kanske varit tydligast vad gäller att avsluta långsiktigt utvecklingssamarbete mot denna bakgrund. Andra givare, såsom EU, USAID och Norge har å andra sidan fortsatt med, eller ökat, ett långsiktigt utvecklingssamarbete parallellt med humanitära insatser.

Demokratisering och respekt för de mänskliga rättigheterna är centrala för en bärkraftig utveckling i Angola. Därför har flera givare stött projekt inom MR och demokrati. Förutom Sverige har även Norge, USA, Italien, Portugal, Holland, Spanien och England bidragit till detta område. Även här har den största delen av stödet gått via FN-organ, NGOs eller till det civila samhället.¹⁷ Under strategiperioden har ett mycket svagt civilt samhälle stärkts något, och en oberoende media har skjutit fram sina positioner något.

Vissa förhoppningar att skapa förutsättningar för ett mer långsiktigt utvecklingssamarbete väcktes i samband med att Angola och IMF undertecknade ett s.k. Staff Monitored Programme (SMP) i april 2000. SMP innehöll mål för makroekonomisk stabilisering, strukturella reformer samt fattigdomsbekämpning, inklusive framtagande av en I-PRSP. Många givarländer följde denna process nogsamt, eftersom ett positivt resultat skulle ha kunnat leda till ett formellt avtal med IMF och som en konsekvens också ha öppnat upp för ett mer utvecklingsorienterat partnerskap med flera givarländer. Dessvärre avslutades SMP i juni 2001 utan att Angola lyckats leva upp till några av de mest grundläggande villkoren, framför allt vad gäller transparens i de offentliga finanserna. Möjligheterna till ett formellt avtal med IMF tycks nu ligga ett par år framåt i tiden.

¹⁵ UN, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Specific Groups and Individuals: Mass Exodus and Displaced Persons, (020116), s. 10 f.

¹⁶ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, (1999), s.4.

¹⁷ European Commission Delegation in Angola, Aid Flows to Angola: an Overview, (2000)

I-PRSP-processen har också varit mycket trög, och efter en första version, som blev klar i februari 2001, presenterades en ny version så sent som i april 2002. Den första versionen tar upp många viktiga aspekter på övergripande nivå, men brister framför allt i prioritering och kopplingen mellan de övergripande målen och de konkreta planer och program som presenterades. Den nya versionen ska enligt uppgift kompletteras ytterligare och därefter presenteras under sommaren 2002. Denna version har tagits fram bl.a. med hjälp av konsulter finansierade av UNDP och EU, vilket riskerar att resultera i ett motsvarande mindre angolanskt ägandeskap vad gäller slutprodukten.

Humanitärt bistånd. Parallellt med avsaknaden av en politik för långsiktigt utvecklingssamarbete finns vissa grundläggande förutsättningar för humanitärt bistånd. Framför allt finns ett humanitärt imperativ som en konsekvens av civilbefolkningens enorma lidande efter att inbördeskriget bröt ut på nytt i full skala 1998. Detta imperativ kommer säkert kvarstå ytterligare ett par år, trots den nu återupptagna fredsprocessen. Dessutom har koordineringen av humanitära insatser mellan OCHA och socialministeriet successivt förbättrats under perioden, både centralt och lokalt. Ett ökat angolanskt deltagande och inflytande kan också noteras vad gäller att ta fram och implementera FN-appellerna. Appellerna säkerställer på så sätt rimlig komplementaritet och koherens med angolanska statens prioriteringar i enlighet med de Nationella och Provinsiella Katastrofplanerna. Dessa planer har tagits fram de senaste två åren och utgör ett samordnat instrument för humanitära insatser inom sju sektorer, samtidigt som de lyfter fram regeringens ansvar där.¹⁸

Utöver dessa Katastrofplaner tog Angola 1999 fram ytterligare ett humanitärt instrument, det Nationella Programmet för Humanitärt Katastrofstöd, med en budget på ca 55 MUSD, samt år 2001 en Fond för Fred och Nationell Återförening med en budget på ca 20 MUSD.¹⁹ I maj 2002 fattade regeringen dessutom ett beslut om att etablera ett tvåårigt program på 56 MUSD för att underlätta återgången av f.d. UNITA-soldater till ett civilt liv. Dessvärre överrensstämmer dock inte alltid utbetalningarna med budgeterna. Dessutom saknas ofta en tydlig koppling och hierarki mellan dessa initiativ, samtidigt som kopplingen till de sociala linjeministerierna och finansministeriet brister. Därmed saknas också ofta en koppling mellan humanitära strategier och utvecklingsstrategier.²⁰

Vad gäller det humanitära samarbetet kan man trots bristerna dock identifiera kortsiktiga effekter under strategiperioden vad avser att möta behov av mat, kläder, sjukvård, vatten och sanitet. Samarbetet har även i ökande grad börjat ta hänsyn till mer långsiktiga aspekter baserade på grundläggande rättigheter i enlighet med internationell rätt och angolansk lag. Utöver detta har successivt fokus ändrats från matdistribution till matproduktion.

Samtidigt lyfter appellerna fram ett antal erfarenheter som bör matas in i ett fortsatt humanitärt stöd: Flexibilitet i programmeringen har visat sig vara oerhört viktig, med tanke på de tvära kast som skett i den humanitära situationen under åren; Mottagarna av det humanitära

¹⁸ United Nations, UN CAP Angola 2002, (2001), s. 6, 28, samt OCHA, Report to Donors January – June 2001 Angola, (2001), s. 16.

¹⁹ European Commission, Estratégia de Apoio ao País – Angola (CSP) 3o Draft, (februari 2002), s. 2 ff.

²⁰ United Nations, UN CAP Angola 2001, (2000), s. 6, och UN CAP Angola 2002, (2001), s. 8.

stödet måste inkluderas redan i planeringsprocessen; Återflyttnings- och återuppbyggnadsprogram kan enbart fungera där lokala myndigheter kan garantera säkerheten; Vikten av en integrerad strategi för att promova jordbruk inklusive tillgång till land, tillgång till jordbruksredskap och utsäde; Kontinuerliga brott mot mänskliga rättigheter betonar vikten av ett rättighetsbaserat humanitärt stöd med fokus i implementering av de ”Provinsiella planerna för skydd av mänskliga rättigheter”; Normerna som definierar förutsättningarna för frivillig återflyttning samt de operativa riktlinjerna för dessa normer kräver fortsatt spridning, information, utbildning och kapacitetsuppbyggnad; Ett ökat fokus på sårbarhetsanalyser, utvärderingsmetodiker, och targetningstrategier krävs.²¹

1.3 Givarsamfundet och dess erfarenheter

Givarsamfundet i Angola är mångfacetterat. Det finns visserligen inte så många stora givarländer representerade, men de som finns, representerar många olika agendor. Humanitära intressen varvas med kommersiella intressen som varvas med geopolitiska intressen. Exempelvis är USA, England, Frankrike och Norge stora humanitära givare, men har samtidigt stora kommersiella intressen. Å andra sidan är Portugal och Spanien stora givare totalt sett, men mycket små vad gäller humanitärt stöd. Samtidigt har Sverige gått från att under 1970- och 1980-talet i princip ha varit den ende givaren från väst till att nu vara en av flera andra stora givare. Sammantaget gör detta biståndskoordinering mycket svårt, speciellt utanför det rent humanitära biståndet. Vissa tendenser till förbättring kan dock noteras. I arbetet att ta fram en ny EU-strategi för Angola har en större givarsamordning mellan kommissionen och medlemsländerna noterats. Även UNDP har nyligen tagit initiativ till att föra samman givare för att diskutera strategiska utvecklingsfrågor, och för att etablera en arbetsgrupp kring I-PRSP. Ett ökat samgående mellan givare har också etablerats vad gäller dialogen med de angolanska myndigheterna om i första hand humanitära frågor. Sverige har där påtagit sig ordförandeskapet för en ad-hoc grupp på beskickningschefsnivå där även Portugal, Spanien och USA ingår.

Totalt bistånd. Under det senaste decenniet har Angola varit en av de största biståndsmottagarna i världen räknat i förhållande till befolkningens mängd och BNI. Under 1990-talet steg det totala biståndet från ett årligt genomsnitt av 297 MUSD för 1990–1993 till 447 MUSD för åren 1994–1996 för att sedan återigen falla till ett årligt genomsnitt av 346 MUSD för åren 1997–2000. Samtidigt är den angolanska statens biståndsberoende lågt i relation till de relativt stora inkomstkällor som kommer från framför allt oljesektorn. Det totala biståndet i relation till statsfinansierade budgetutbetalningar är således lågt, exempelvis i jämförelse med övriga länder söder om Sahara. En bestående fred kombinerat med en förväntad dramatisk ökning av oljeintäkterna under det nästa decenniet kommer att minska biståndsberoendet ytterligare.²²

Humanitärt bistånd. Angolas biståndsberoende har samtidigt varit mycket stort vad gäller behov av livsmedel och humanitär hälsovård. Under vissa perioder har nästan hälften av det totala biståndet gått till matdistribution. Samtidigt som Angola har spenderat relativt lite på

²¹ United Nations, UN CAP Angola 2002, (2001), s. 7 f.

²² United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 82 ff.

matdistribution och hälsovård har dessa områden alltså stått för lejonparten av det humanitära biståndet. FN-appellerna, under överinseende av FN:s humanitära koordinator och OCHA, har i stor utsträckning fungerat som en sammanhållande länk för planering, finansiering och genomförande av det humanitära biståndet. Bidragen via FN-appellerna har stått för ca 75% av det totala humanitära stödet på 424 MUSD för perioden 199–2001.²³ Men även humanitärt stöd kanaliserat utanför FN-appellerna har i stor utsträckning utnyttjat denna koordineringsmekanism.

Samtidigt är risken att appellerna fungerat mer som ett smörgåsbord för givarna, som väljer projekt utifrån egna nationella agenda och prioriteringar, snarare än vad som har högsta prioritet utifrån mottagarnas behov. Baserat på detta pekar den Sidafinansierade barnrättsanalysen av FN-appellerna på vikten av att identifiera prioriterade kärnområden utifrån vetskapen att appellerna aldrig finansieras till fullo. Analysen lyfter också fram vikten av att tydliggöra kopplingen mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd samt vikten av ett ökat deltagande både från angolanska myndigheter, NGO:s och mottagarna av biståndet.²⁴

FN-appellerna har dock successivt förbättrats som strategiskt samordnings- och planeringsinstrument. Förmodligen bidrog den svenskfinansierade barnrättsanalysen till att man i appellen för 2002 för första gången introducerade ett partnerskap kring en rättighetsbaserad strategi. Sektorstrategier baseras där på fundamentala rättighetsprinciper som kopplats till angolansk lag. Man betonar därmed angolanska statens primära ansvar för humanitärt stöd samt andra aktörers komplementaritet vad gäller stöd till prioriterade sociala sektorer.²⁵ Detta angreppssätt förblir aktuellt även om innehållet i exempelvis 2002 års appell till stor del förändras baserat på fredsprocessen våren 2002. Angreppssättet bör också kunna överleva appellen som instrument i Angola. En tänkbar hypotes, som framförts av den humanitära koordinatoren, är nämligen att FN-appellen för 2003 skulle bli den sista appellen. Denna appell skulle i enlighet med den hypotesen ha en 18 månaders livslängd, fram t.o.m. skördeperioden våren 2004.

Samtidigt med en sådan utfasning av OCHA och av FN-appellen som humanitärt finansierings-, samordnings-, och planeringsinstrument skulle ett motsvarande utvecklingsinstrument etableras inom FN-systemet. En rättighetsbaserad CCA, som förväntas klar inom kort, ska i förlängningen resultera i en UNDAF för perioden 2004–2008. Den handlingsplan (CHAP), som alltid utgör en del av appellen, skulle då kunna utgöra en brygga mellan humanitär planering och utvecklingsplanering. Det tycks nu finnas goda förutsättningar för att etablera ett sådant FN-gemensamt planeringsramverk för Angola.²⁶

²³ Enligt FN-appellerna för 2000, 2001 och 2002 har 424 MUSD utbetalats totalt till humanitärt bistånd under 1999–2001, varav 322 MUSD via FN-appellerna.

²⁴ Adauta – Hermele, a.a., s. 35 f.

²⁵ United Nations, UN CAP Angola 2002, (2001), s. 26 f.

²⁶ United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 2 ff. CCA – Common Country Assessment, UNDAF – United Nations Development Assistance Framework, samt CHAP – Common Humanitarian Action Plan.

1.4 Exempel på andra aktörers erfarenheter

IMF har haft ett kontor i Angola sedan 1997, men är begränsade i sina möjligheter att nå ett avtal med Angola innan landet framgångsrikt implementerat ett SMP. Detta tycks högst osannolikt före 2004.

Världsbanken drog in sin "Resident Representative" 1999 och drog ner sitt engagemang till ett minimum. I princip kvarstod enbart återuppbyggnadsprogrammet FAS, mot bakgrund av sin tydliga fattigdomsrelaterade inriktning. Banken undersöker dock för närvarande möjligheter att återigen utöka sitt bistånd till Angola. Det kommer förmodligen dock att begränsas till humanitärt stöd och återuppbyggnadsstöd p.g.a. avsaknaden av ett avtal mellan Angola och IMF.

UNDP har framför allt arbetat med "post conflict" och fattigdomsorienterad återuppbyggnad, samt mindre projekt kring ekonomisk reform, institutionell reform och administrativ modernisering. En utvärdering av UNDP:s Angolaprogram har dock konstaterat att få långsiktigt hållbara resultat nåtts under 1997–2000 samt att förtroendet för UNDP bland givare och utvecklingspartners varit låg. Som orsaker till bristande resultat nämner man förutom återgången till krig 1998 även dålig projektdesign, dålig kommunikation mellan UNDP och relevanta angolanska institutioner, dåligt statligt stöd, management och ägandeskap av programmen, samt dålig uppföljning och stöd från UNDP.²⁷

OCHA har spelat en mycket betydelsefull koordineringsroll under perioden och har successivt förstärkt sin kapacitet både centralt och lokalt. Man har även eftersträvat att hitta funktionella samarbetsformer med angolanska myndigheter, både på central och lokal nivå. Vid utvärderingen av UCAH/OCHA 1997 lyftes vikten av "An institutional ethos of collaboration" fram. Man pekade på att OCHAs framgång då var direkt kopplad till personalens vilja att samarbeta både med angolanska myndigheter, med enskilda organisationer, med övriga FN-organ, och inte minst, med mottagarna av humanitärt stöd.²⁸

WFP har nästan uteslutande arbetat med att leverera matbistånd. En utvärderingen av WFP konstaterar att från April 2001 introducerade WFP en återhämtningsstrategi genom att balansera ren matdistribution med sociala skyddsnät samt "mat för arbete". Man konstaterar att WFP lyckats med sitt primära mål att rädda liv, men ännu enbart delvis lyckats med sin återhämtningsstrategi. Ofta har sen leverans av jordbruksredskap och utsäde minskat möjligheten till egen produktion av mat och analogt ökat behovet av livsmedelshjälp. Man betonar dessutom vikten av flexibla och provinsbaserade återhämtningsstrategier, samt bättre targeting-metoder och genderanalys.²⁹

UNICEF befinner sig mitt i ett femårigt "Country Programme" för 1999–2003. Återgången till krig 1998 gjorde dock att man fick återgå till ett starkare humanitärt fokus än vad som var planerat. I samband med en "Mid-Term-Review" hösten 2001 konstaterade man behovet av att fokusera starkare på vissa prioriterade områden såsom barnskyddsfrågor, hiv/aids och malaria. Man lyfte också fram de låga budgetutbetalningar till de sociala sektorerna och de statsanställdas låga löner, som tillsam-

²⁷ UNDP Angola, Country Review – Review of the UNDP Country Cooperation Framework (CCF) for Angola (1997-2000), (december 2000), s. iii.

²⁸ Ball – Campbell, Angola Humanitarian coordination in complex crisis and in complex peace – draft, (970720), s 87 ff.

²⁹ WFP, Summary Report of the Evaluation of the WFP Angola Portfolio, (2002), s. 1 ff.

mans har lett till en situation där FN-organ och NGO:s har tagit över centrala myndighetsfunktioner. Parallellt lyfte man fram behovet av att etablera fleråriga avtal med givare för att på så sätt stärka kontinuitet och långsiktighet i programmen. Slutligen betonar man behovet av ökat folkligt deltagande i planerings- och implementeringsprocessen.³⁰

EU befinner sig i en landstrategiprocess, som är föremål för förhandlingar med angolanska regeringen och som förväntas resultera i ett avtal. Även fortsättningsvis kommer det indikativa programmet innehålla både humanitärt bistånd, återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd, men med en starkare inriktning mot utvecklingsbistånd. Fokus kommer att ligga på hälso- och utbildningssektorerna samt på matsäkerhet.³¹ Utifrån tidigare erfarenheter konstaterar Kommissionen att framför allt stora infrastrukturprojekt inte har varit långsiktigt hållbara, p.g.a. bristfälligt fokus på drift och underhåll. Detta ser man som ett resultat av mycket svaga institutioner, vilket i förlängningen också innebär en mycket begränsad biståndsabsorptionskapacitet. Man nämner även problemet med att man betalar ”lön” till angolanska statsjänstemän. Slutligen konstaterar man att givarkoordineringen är bristfällig.

Norge har inget bilateralt avtal med Angola men har avtal med respektive ministerium. Det har varit långsamma processer med stora förseningar innan sådana avtal kommit till stånd. Både humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd ges. Man bedömer det viktigt att lägga in stor flexibilitet i de långsiktiga utvecklingsprogrammen. Samtidigt har Norge ett flexibelt finansieringsverktyg i form av s.k. ”gap-tilltag”, som tillämpas i länder som befinner sig i en övergångsperiod. Även Norge brottas över hur man på sikt ska lösa frågan om ”lönetillägg” till angolanska statsjänstemän.

Holland har inget samarbetsavtal och fokuserar helt och hållet på humanitärt bistånd inklusive fredsskapande och konfliktlösande projekt. Inget bistånd går via angolanska staten förutom gamla avtal som ännu inte avslutats. Inget bistånd går heller direkt till nationella NGOs, men visst stöd går dock till nationella NGOs via internationella NGOs. Holland har goda erfarenheter av att arbeta med internationella NGOs och kanske framför allt med religiösa organisationer. Deras erfarenheter av att arbeta med fredsskapande och konfliktlösande projekt via NGOs på mycket lokal nivå är också goda.

1.5 Förvaltningens genomförandekapacitet

Angola har i stor utsträckning saknat både *politisk vilja* och *kapacitet* vad gäller att utveckla och implementera en politik mot social och ekonomisk återhämtning, fattigdomsbekämpning och gott styrelseskick. Under det senaste decenniet, och inte minst sedan 1998, har Angolas politiska vilja och befintliga kapacitet i stället framför allt fokuserat på att vinna kriget militärt. Efter den återupptagna fredsprocessen 2002 finns dock en förhoppning att man nu ska fokusera på att vinna freden. Ett sådant utvecklingsprojekt är dock betydligt svårare, eftersom det kräver fokus på en mängd olika sektorer och myndighetsområden samtidigt.

³⁰ Governo de Angola/UNICEF, Revisão a Médio Termo do Programa de Cooperação 1999-2003 – Sumário Executivo, (november 2001), s. 1, 19.

³¹ European Commission, Estratégia de Apoio ao País – Angola (CSP) 3o Draft, (februari 2002), s. 24 ff.

En **politisk vilja** för ett sådant utvecklingsprojekt måste först visa sig genom att man med kraft säkerställer att uppsamling, demobilisering och återintegrering av f.d. UNITA-soldater blir framgångsrik. Parallellt måste man på allvar ta itu med grundläggande frågor såsom ekonomiska reformer, gott styrelseskick, transparens och korruption, samt blåsa liv i processen kring ett I-PRSP.

Kapaciteten inom den angolanska offentliga förvaltningen är mycket svag. Det gäller både tillgång till kompetent personal, nödvändig organisatorisk struktur för att kunna formulera och implementera politik, samt kapaciteten att kunna fatta beslut. Alla dessa aspekter på kapacitet har successivt urholkats sedan början på 1990-talet.

En bidragande orsak till urholkningen har varit de icke inflations-skyddade statliga lönerna som successivt minskade köpkraften fram till 1995, då universitetsutbildade offentliganställda tjänade ca 10 USD per månad och minimilönen landade på ca 1 USD per månad. Detta ledde givetvis dels till ökad korruption, dels till att många av de bäst kvalificerade tjänstemännen sökte sig andra, mer välbetalda arbeten inom den privata sektorn, inom FN-systemet eller hos internationella NGOs. Sedan 1995 har köpkraften dock sakta men säkert ökat så att motsvarande löner i oktober 2001 låg på 205 respektive 86 USD per månad. 1998 fanns nästan 200 000 offentligt anställda, varav endast 3% hade en universitetsutbildning.³² SMP innehöll även ett reformprogram för den offentliga administrationen. Det syftade till att reducera antalet offentligt anställda med 20% under perioden 1999-2001 för att på så sätt skapa förutsättningar för en bättre lönebild.³³ Trots misslyckandet med SMP fortsätter detta reformprogram, men det finns ännu inga tydliga resultat.

För de givare som trots detta svåra klimat vill arbeta på **central nivå** har det nästan uteslutande resulterat i att man skapar små autonoma öar inom den offentliga administrationen, men med egen lönestruktur och påföljande prestationskrav. Finansieringen kanaliseras via separata konton, med autonoma funktioner för att säkerställa transparens i management, inköp, revision och rapportering. I samstämmighet med detta konstateras det i angolanska finansministeriets budgetrapportering att ingen extern biståndsfinansiering har kanaliserats via statsbudgeten under åren 1999 och 2000.³⁴

På **lokal** nivå och framför allt utanför Luanda stöter man på en stor brist på offentligt anställda tjänstemän, eftersom det av många orsaker varit svårt att rekrytera kompetent personal där. Vissa provinsguvernörer har själva etablerat incitamentsstrukturer för att locka till sig kompetent arbetskraft från Luanda. Trots detta finns över 50% av alla offentliganställda och den övervägande delen av alla högutbildade offentliganställda i provinserna Luanda, Benguela och Huíla.³⁵ Detta har även resulterat i en mycket låg förväntan bland civilbefolkningen vad gäller den lokala administrationens vilja och kapacitet att tillhandahålla grundläggande service för sina medborgare. Enligt en jämförelse mellan lokalbefolkning i Moçambique och Angola kan man här se en stor skillnad vad gäller förväntan på den lokala administrationen (se kapitel 2.2.2).

³² United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 72 ff.

³³ IMF/Angola, Angola; Memorandum of Economic and Financial Policies, (april 2000), s.9.

³⁴ United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 87 f.

³⁵ Ibid., s. 73.

Även på lokal nivå har givare p.g.a. lönesituationen i stor utsträckning tvingats bidra med incitament, om än på låga nivåer.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att förvaltningens genomförandekapacitet är mycket svag, både på central och lokal nivå. Detta innebär också att absorptionsförmågan vad gäller att ta emot bistånd också är mycket låg. Behovet av fungerande lokala administrationer kommer samtidigt att bli än viktigare i samband med fredsprocessen och återvändandet av internflyktingar och UNITA-soldater till sina ursprungsorter. Detta kommer att bli en stor utmaning i den nya fas som Angola nu går in i.

1.6 Korruptionsproblematiken

När ”Transparency International” i september 2000 publicerade sin lista över de mest korrupta länderna i världen hamnade Angola på delad femte plats av de 90 länder som fanns med. Uppskattningar från IMF gör gällande att Angola under vissa år enbart inkluderat hälften av sina totala intäkter i statsbudgeten. Dessa okontrollerade inkomster öppnar upp för frågor kring gott styrelseskick, transparens och korruption och var dessutom en starkt bidragande orsak till att IMF inte kunde acceptera resultaten av SMP år 2001.³⁶ Även biståndsmiljön påverkas av korruptionsproblem då bl.a. de offentliganställdas löner under många år inte varit tillräckliga för familjeförsörjning. Nyligen avsattes dessutom den dåvarande socialministern, som från Angolas sida ansvarat för koordinering av humanitärt stöd. Han kommer att ställas inför rätta anklagad för korruption i samband med handhavandet av en japansk donation.

Åtgärder och reformer som vidtagits för att komma till rätta med korruptionsproblematiken har hittills inte varit tillräckligt omfattande eller backats upp av tillräckligt stark politisk vilja. 1996 etablerades ex.vis. en ”Högsta Instans mot Korruption”, som dessvärre ännu inte börjat fungera. I januari 2001 etablerades ett riksrevisionsverk, men det är för tidigt att säga något om effekterna av dess arbete.³⁷

En grundlig genomgång av korruptionens alla manifestationer och nivåer finns i en rapport från 2001 finansierad av Sida. Korruption beskrivs där som ”ett endemiskt och systematiskt tillstånd i den angolanska nationen”. Rapporten rekommenderar en antal åtgärder, både ”underifrån” via media och det civila samhället, ”utifrån” via IMF, VB, internationella företag och det internationella samfundet, ”ovanifrån” via lagstiftning och övervakning, samt ”innifrån” via ex.vis. förbättrad lönesättning och utbildning.³⁸

1.7 Lämpliga samarbetsformer

Angola saknar fortsatt i stor utsträckning kapacitet för långsiktigt utvecklingssamarbete. Även kapaciteten för humanitärt samarbete är fortsatt svagt. Detta innebär att absorptionsförmågan är mycket låg, samtidigt som behoven är enorma. Å andra sidan, och kanske än viktigare, kan den politiska viljan till samarbete fortsatt ifrågasättas. I denna situation tycks det ha varit rimligt att stora delar av ett humanitärt svenskt bistånd har kanaliserats via FN-systemet, och viss del genom internationella NGO:s.

³⁶ Ibid., s. 66, 76 ff.

³⁷ Ibid., s. 77

³⁸ Embaixada da Suécia, A Corrupção em Angola, Essência, Factos e Actores, (mars 2001), s. 34 ff.

FN-systemet kommer med all säkerhet att arbeta fram åtminstone ytterligare en konsoliderad FN-appell. Appellerna har successivt förbättrats och ger en relativt samordnad bild av behoven. Samtidigt är appellerna per definition ettåriga, vilket ger ryckighet i finansiering, och därmed brist på kontinuitet och brist på robusthet i FN-organens långsiktiga planering och implementering. Dessutom är förmodligen de totala slutliga utbetalningarna suboptimala i relation till nationella behov och prioriteringar. Ett sätt att motverka dessa svagheter och därmed söka nå bästa möjliga effekt har varit att åtminstone i svenskt stöd eftersträva tydlig prioritering och kontinuitet i valet av projekt via appellerna. Detta har också gett viss långsiktighet, genom att man kunnat bygga vidare på tidigare års landvinningar. Samtidigt borde dialogen med mottagande FN-organ kunnat vara bättre vad gäller att tydliggöra prioriteringar, rapporteringskrav och totala utbetalningsnivåer. En förbättrad dialog borde ha skett både lokalt i Angola och centralt mellan respektive huvudkontor. Prioriteringar och utbetalningar borde också ha diskuterats mer bland givare som bidragit till FN-appellerna för att därmed bättre kunnat minimera suboptimering av begränsade resurser.

I samband med att appellerna förmodligen fasas ut under den nästa strategiperioden bör man kanske undersöka möjligheten att därefter etablera fleråriga och mer långsiktiga avtal med FN-organ inom sektorer som ligger inom svenskt strategiskt intresse. Förhoppningsvis kommer en gemensam UNDAF för perioden 2004–2008 att ge ett ramverk för ett mer långsiktigt och holistiskt bistånd, både vad gäller humanitärt stöd, återuppbyggnadsstöd och utvecklingsstöd. Å andra sidan bör man inför sådana fleråriga avtal kanske först genomföra mer grundliga utvärderingar, speciellt för FN-organ som mottagit stora biståndsvolymer under många år. FN-organens effektivitet tycks ha haft en tydlig koppling dels till respektive lednings kompetens och fokus, dels till organisationens storlek och närvaro, och dels till den ”företagsanda” som funnits inom respektive organisation.

Internationella NGO:s. Svenskt stöd har gått till ett flertal svenska och internationella NGO:s. I många fall har det förmodligen varit ett kostnadseffektivt sätt att via redan etablerade NGO:s nå resultat. Samtidigt borde man kanske ha tydliggjort och förstärkt kopplingen till svenska prioriteringar i enlighet med landstrategin, för att på så sätt säkerställa bästa resultat och effekt inom områden som har direkt bäring på områden och sektorer av svenskt strategiskt intresse. Vad gäller akut humanitärt stöd har NGO:s såsom MSF och ICRC visat sig ha både en närvaro och flexibilitet men också ett tillräckligt politiskt oberoende för att kunna agera snabbt och med kraft, där FN-systemet ibland har gått något långsammare tillväga. Utvärderingar bör ske mer regelbundet kring NGO-insatser just för att ta till vara på erfarenheter kring lämpliga samarbetsformer och kanaler.

Angolanska NGO:s och det civila samhället. Erfarenheterna från gångna strategiperioden visar att det har varit arbetsintensivt och tidskrävande att ge direkt stöd till angolanska NGO:s och/eller det civila samhället. Detta har visat sig alltmer under en period då ambassadens biståndsbemanning samtidigt minskat kraftigt. Å andra sidan har resultat och effekt i flera fall varit goda och förmodligen dessutom kostnads-effektiva. Få angolanska NGO:s har dock ännu byggt upp administrativ

och institutionell kapacitet som tillgodoser önskade minimikrav. Förutom direkt stöd till angolanska NGO:s har bidrag primärt kanaliseras via FN-systemet och via svenska NGO:s samt något via fonder som administrerats utanför ambassaden. I ett beredningsarbete bör man gå djupare in i de erfarenheter som finns, bl.a. från FN:s MR-fond, från ”Mosaiko”-fonden samt från OCHA:s ERF-fond.

Angolanska myndigheter. Hälsostödet har visat att det går att nå ett rimligt gott resultat även i ett bilateralt stöd via angolanska myndigheter. Erfarenheterna visar att man kan nå bra resultat genom att arbeta på lokal nivå, kanske framför allt på provinsnivå. Provinsnivån säkerställer både nära kontakt uppåt till centrala ministerier och central provinsledning, men också närheten till den implementerande nivån och därmed leverans till målgrupperna. I ett arbete på provinsnivå kan man dessutom genom det goda exemplet s makt påverka nationella policies och strategier. Den svenska modellen med en genomförandekonsult säkerställer en närvaro inom myndigheten och därmed kontinuerlig kompetensöverföring. Modellen är dock sårbar då den är mycket nyckelpersonsberoende och beroende på konsultföretagets managementförmåga och förståelse för roller och ansvar. Samtidigt måste man motverka tendenser till att bygga vertikala program enbart mellan svenska och angolanska institutioner. Snarare bör man öka det horisontala arbetet i Angola, d.v.s. etablera och bygga upp kontakter med nationella och internationella aktörer på plats.

Även arbetet med FAS visar att det går att nå rimligt goda resultat via angolanska myndigheter. FAS är dock en hybrid, som består av en autonom enhet inom planministeriet. Svårigheterna är dock desamma, vad gäller ett mycket starkt nyckelpersonsberoende och vad gäller behov av incitament eller lönepåslag i någon form. Ytterligare en svårighet är att en av de tre parterna, d.v.s. Världsbanken inte har handläggarnärvaro i landet.

Slutligen har flera FN-organ arbetat nära de angolanska myndigheterna, både på central och lokal nivå. Därigenom har svenskt stöd indirekt bidragit till kompetens- och institutionsutveckling hos myndigheter direkt involverade i det humanitära arbetet. Detta stöd tycks i stor utsträckning varit efterfrågestyrt med fokus på de institutioner som ”måste” fungera för att det humanitära stödet skall vara effektivt.

Tematiska studier och stöd för viktiga ”svenska” profilfrågor. Erfarenheter under strategiperioden pekar på att det är möjligt att lyfta fram viktiga ”svenska” profilfrågor via strategiska insatser med relativt begränsad budget. Det är möjligt att förstärka och förfina redan etablerade samordnings- och planeringsinstrument, såsom FN-appellerna, genom att via ett processorienterat arbetssätt skapa ett aktivt deltagande och ägandeskap kring frågeställningar såsom ”barnrättsperspektiv”, bland berörda organisationer.

2. Ämnesmässig analys och resultatredovisning

2.1 Humanitärt stöd via de konsoliderade FN-appellerna

Enligt den angolanska regeringen fanns det i April 2002 ca 4,3 miljoner internflyktingar. Av dessa har humanitära organisationer sedan 1998 bekräftat ca 1,4 miljoner internflyktingar som varande i behov av humanitärt stöd. Internflyktingar i alla provinser förutom Cabinda mottar humanitär hjälp.³⁹ Även den bofasta befolkningen lever i många områden i absolut misär. Svenskt humanitärt stöd via FN-appellerna till OCHA, UNDP, WFP, FAO och UNICEF har setts i ljuset av denna komplexa humanitära situation.

2.1.1 OCHA

Bakgrund och basfakta

OCHA⁴⁰ etablerades i Angola 1993 i samband med den humanitära kris som uppstod efter krigsutbrottet i slutet av 1992. En planerad utfasning under 1998 genomfördes aldrig p.g.a. den återuppblossade militära konflikten. OCHA arbetar som ett sekretariat under FN:s humanitära koordinator, som har ansvaret inom FN-systemet för samordning av det humanitära stödet. OCHA har nu fältrådgivare i 11 provinser med ansvar att täcka alla 18 provinserna. Bidragen till OCHA har normalt sett varit höga i förhållande till appellerna. Förutom Sverige har även Canada, England, Holland, Italien, Norge och USA varit stora givare.

Sverige har finansierat OCHA sedan starten. Stödet har främst gått till koordinering på central och lokal nivå samt till en reservfond för akuta insatser via NGO:s.⁴¹ Dessa tre aktiviteter har utgjort grunden i OCHAs arbete under åren. Under perioden 1995–1997 gavs även stöd till drift och avveckling av uppsamlingsläger för demobiliserade UNITA-soldater. Under den senaste perioden har svenskt stöd gått till alla de tre centrala projekten:

³⁹ OCHA, IDP Fact Sheet 1 April 2002, (april 2002) samt OCHA, Humanitarian Situation in Angola Fact Sheet, (april 2002)

⁴⁰ OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, tidigare UCAH – The United Nations Humanitarian Assistance Coordination Unit

⁴¹ ERF – the Emergency Response Fund, har sitt ursprung i ett svenskt initiativ från 1993, den så kallade ASDI-UCAH mekanismen, men har på senare år breddats av OCHA för att inkludera alla intresserade givare.

OCHA projekt	1999 msek	2000 msek	2001 msek	2002 msek
Koordinering av hum. insatser – huvudkontor	2,0	2,0	*3,0	
Koordinering av hum. insatser – fältkontoren	2,0	2,0	*3,0	
Reservfond för akuta insatser	2,0	4,0+10,0	5,0+5,0	
TOTALT	6,0	18,0	16,0	15,0

* För appellen år 2001 fanns dock ingen uppdelning mellan central och lokal koordinering

Allt svenskt stöd till OCHA går genom FN-appellen och är per definition ettårigt. OCHAs närvaro i landet förlängs ett år i taget och är helt beroende av finansiering via FN-appellen. OCHAs målgrupp utgörs av alla som har behov av humanitärt stöd. I egenskap av samordnare av det humanitära stödet är de humanitära organisationerna också en målgrupp.

Relevans

Det humanitära behovet möts av ca 100 internationella och 300 nationella NGO:s samt 10 FN-organ. En samordning av de humanitära aktörerna i Angola är därför en absolut förutsättning för att på bästa sätt nå de mest utsatta grupperna. Detta kräver en närvaro både i Luanda och i de mest drabbade provinserna. Även kontinuerlig bevakningen av den humanitära situationen och information till givare, det internationella samfundet och aktörer i Angola kräver en stor närvaro, både i Luanda och i provinserna. Under perioden har OCHA utöver Luanda-kontoret ökat sin närvaro i provinserna från 9 till 11 fältrådgivare med ansvar att täcka alla 18 provinser.

OCHAs samordning med relevanta angolanska institutionerna, både centralt och lokalt är också fundamental. Successivt under perioden har det angolanska deltagandet och inflytandet ökat, både i arbetet att ta fram FN-appellerna och i implementeringen. Detta har bl.a. skett genom utbildningsinsatser för att höja kapaciteten bland relevanta institutioner. Samarbetet har säkerställt gemensamt konsensus och därmed koherens med Angolas egna humanitära policies och prioriteringar. Fortsatt är det dock viktigt att komma ihåg att Angolas kapacitet är mycket svag, både vad gäller policy, administration och implementering.

För att täcka akuta behov administrerar OCHA en reservfond för akuta insatser. Nationella och internationella NGO:s kan via fonden snabbt möta oförutsedda humanitära behov.

Bedömningen totalt sett är att OCHA under perioden har varit ett relevant instrument för att facilitera den humanitära insatsen i Angola och för att på så sätt möta målgruppernas behov. Insatsen ligger väl i linje med landstrategins konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd”.

Analys av prestationer

OCHAs mål och syfte är att

- ”Work under the effective leadership of the Humanitarian Coordinator to ensure the provision of effective, quality assistance and protection to IDPs;

- Develop into a centre of excellence for quality information on the humanitarian situation;
- Remain a reference point for ensuring minimum standards in the provision of humanitarian assistance;
- Help to strengthen the partnership with Government, UN agencies, donors and NGOs”⁴²

Koordinering av humanitära insatser

Med tanke på att OCHAs primära roll är att samordna de humanitära insatserna är det svårt att planera och följa upp prestationer på traditionellt sätt. Dessutom är ju en humanitär insats till viss del alltid oförutsägbart, vilket kräver stor flexibilitet i insatser och därmed i prestationer. Prestationen är närmast att driva en process framåt för att på så sätt underlätta implementering av humanitära insatser och därmed nå målgruppen med relevant stöd. Nedan följer en analys av de primära milstolpar som OCHA passerat under perioden.

OCHA har haft ansvaret för att ta fram årliga **Konsoliderade FN-appeller**. Dessa har successivt förbättrats under perioden, och även byggt på ett gott samarbete med andra FN-organ och internationella NGOs, men även på ett allt starkare engagemang från angolansk sida. Appellerna betonar alltmer Angolas primära ansvar för humanitära insatser samt andra humanitära aktörers komplementaritet. Appellen för 2002 innehåller nu en utblick vad gäller strategiska mål på 3–4 års samt 5–10 års horisont. Den innehåller även för första gången sektorstrategier baserade på mänskliga rättigheter som är kopplade till Angolansk lag. Tack vare OCHAs närvaro i fält har det också varit möjligt att ta fram och inkludera en sammanfattning av provinsiella aktivitetsplaner i appellerna.

Samtidigt har appellerna successivt blivit alltmer omfångsrika. Möjligtvis kan man diskutera vilken detaljeringsnivå som är rimlig, med tanke på att appellen innehåller strategier och planer på provinsnivå. Detta i en humanitär situation som är högst föränderlig. Framför allt 1999 års och 2002 års appeller blev snabbt inaktuella beroende på den förändrade militära situationen. Relevansen bygger ju då på att man etablerar en koordineringsmekanism och en struktur som snabbt kan hantera förändringar. OCHA själva lyfter fram som en ”lessons learned” vikten av flexibel programmering i en konstant föränderlig humanitär miljö.⁴³

OCHA leder eller deltar i ett tiotal **koordineringsfora** i Luanda och nästan lika många i respektive provinser. Vissa fora möts veckovis, andra månatligen eller ad-hoc-mässigt. Dessa fora täcker alla nivåer och alla aktörer involverade i humanitära insatser. Många av dessa arbetsgrupper har varit starkt involverade i att ta fram FN-appellerna. Samordningen via dessa fora har successivt stärkts under perioden. Fortfarande är dock mottagarna av humanitärt stöd dåligt representerade.

OCHA var också pådrivande i att ta fram ”**Norms on the Resettlement of Displaced Populations**”, som lagstiftades den 5 januari 2001. Normerna definierar förutsättningarna för frivillig återflyttning av flyktingar och internflyktingar samt mål för stöd efter

⁴² OCHA, Report to Donors January – June 2001 Angola, (2001), s. 4.

⁴³ OCHA, Final Report OCHA Angola 2001, (2002), s. 4.

återflyttningen. De baseras på FN:s ”Guiding Principles on Internal Displacement”. En operationalisering av dessa normer för att säkerställa efterlevnad har därefter identifierats.⁴⁴ Efterlevnaden lämnar fortsatt mycket övrigt att önska, men normerna har skapat ett legalt instrument att utgå ifrån. För att förbättra efterlevnaden konstaterar OCHA ett behov av fortsatt spridning och utbildning.

En strategi för att **säkerställa skydd av de mänskliga rättigheterna** utvecklades under 2000. Från slutet av år 2000 och under år 2001 genomfördes provinsiella seminarier i mer än tio provinser för att lokalt utbilda i skydd av de mänskliga rättigheterna. Detta skedde bl.a. som ett resultat av det svenska stödet till kompetensutveckling av humanitära hjälporganisationer vad gäller barns behov och rättigheter i katastrofsituationer (se kapitel 2.5.1). Seminarierna resulterade senare i ett antal provinsiella planer för skydd av de mänskliga rättigheterna, som i tio provinser har undertecknats av respektive guvernör. Detta angreppssätt har lyfts fram till FN:s ”Economic and Social Council” som en innovation möjlig att tillämpa även i andra länder.⁴⁵

Reservfond för akuta insatser

OCHA kan genom reservfonden för akuta insatser mycket snabbt finansiera NGO:s respons till uppkomna nödsituationer. Finansieringen gäller för maximalt 6 månader. Fonden kan även användas för att täcka korta luckor i finansieringen av NGO:s. Fonden har finansierat ca 50 projekt per år till ett 30-tal organisationer per år sedan 1999 med en budget på i snitt drygt 80 000 dollar per projekt.⁴⁶ Under perioden har OCHA förtydligat urvalskriterier och rapporteringsmekanismer för fonden. Det finns ingen utvärdering av dessa projekt men en allmän uppfattning är att OCHA via fonden snabbt lyckats svara på plötsligt uppkomna humanitära behov.⁴⁷ Eftersom projekten inkluderar alla sektorer är det viktigt med nära avstämning med ansvarigt FN-organ, vilket också tycks genomföras.

Analys av måluppfyllelse

OCHAs **projekt** är ”to coordinate effective and timely humanitarian assistance in Angola”.⁴⁸

Via **Koordinering av humanitära insatser** bör alltså OCHA skapa förutsättningar för att involverade FN-organ och NGO:s på bästa sätt möter de humanitära imperativen i Angola. Det är givetvis mycket svårt att bedöma hur mycket bättre eller sämre de humanitära aktörerna i Angola lyckats nå ut till de mest behövande genom OCHAs koordinering. Att en koordinering krävs är det nog ingen som tvivlar på och i den komplexa humanitära miljön som Angola utgör faller ansvaret naturligt på FN och på DHA/OCHA. Den allmänna uppfattningen är att OCHAs koordinering successivt har förbättrats under perioden. Ingen studie eller utvärdering över detta har dock utförts.

⁴⁴ OCHA, Report to Donors January – June 2001 Angola, (2001), s. 11.

⁴⁵ UN, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Specific Groups and Individuals: Mass Exodus and Displaced Persons, (020116), s. 10 f.

⁴⁶ OCHA, Emergency Response Fund, (March 2002) s. 1f.

⁴⁷ Fonden lyftes fram som ett framgångsrikt experiment i den utvärdering som gjordes 1997 över det humanitära samarbetet i Angola (Ball – Campbell).

⁴⁸ OCHA, Report to Donors January – June 2001 Angola, (2001), s. 4.

Via **Reservfonden för akuta insatser** har OCHA ett verktyg att mer direkt möta humanitära behov. Inte heller här har någon utvärdering genomförts under perioden över hur effektivt fonden har fungerat och hur målgruppernas situation förändrats. Däremot omnämns reservfondens föregångare i mycket positiva termer i en utvärdering av UCAH/OCHA som genomfördes 1997. Man understryker där fördelarna både vad gäller en mycket snabb behandlingstid av projektförslagen, vad gäller möjligheten att snabbt möta akuta humanitära behov och vad gäller effekt på målgruppernas situation. Mekanismen möjliggjorde också att ge stöd till NGOs som arbetar i områden där få andra NGOs verkade. Många projekt som till att börja med fick sitt stöd via denna fond kunde sedan säkerställa mer långsiktig finansiering. Användningsområdet och den konkurrensmässiga fördelen i en sådan fond ligger framför allt i flexibiliteten att snabbt kunna bemöta föränderliga humanitära situationer.⁴⁹

Erfarenheter och slutsatser

OCHA har spelat en mycket betydelsefull roll under perioden och har successivt förstärkt sin kapacitet både centralt och lokalt. Samtidigt har OCHA eftersträvat att hitta funktionella samarbetsformer med den angolanska regeringen, både på central och lokal nivå. Via kapacitetshöjande åtgärder har man också indirekt förstärkt socialministeriets möjlighet att ta sitt ansvar vad gäller att leda de humanitära insatserna. Fortsatt är dock socialministeriet och andra angolanska institutioner involverade i de humanitära insatserna mycket svaga.

Vid utvärderingen av UCAH/OCHA 1997 lyftes vikten av ”An institutional ethos of collaboration” fram. Man pekade på att OCHAs framgång då var direkt kopplad till personalens vilja att samarbeta både med de angolanska myndigheterna, med enskilda organisationer, med övriga FN-organ, och inte minst, med mottagarna av humanitärt stöd.⁵⁰

Sammantaget innebär detta att OCHA kommer att behövas i Angola under flera år ännu, även om man utgår från det mest positiva fredsbyggande scenariot. I samband med en stabilisering av fredsprocessen kommer successivt fler och fler delar av landet att bli tillgängliga för kontinuerliga ”assessment missions” och påföljande humanitära insatser. Allt detta förutsätter en fortsatt koordinering. Även reservfonden för akuta insatser kommer att spela en mycket viktig roll för att kunna möta akuta humanitära behov. Man bör här säkerställa att de nödvändiga kriterier för fondens effektivitet som lyftes fram vid utvärderingen av UCAH/OCHA 1997 fortsatt kvarstår och förfinas.⁵¹ Inte minst måste man vara tydlig att definiera fondens roll visavi humanitära insatser med ett mer långsiktigt perspektiv. Svenskt stöd till OCHA inom befintliga områden bör fortsatt ges och storleken bör relateras till behov, kapacitet och andra givares bidrag.

Parallellt med OCHAs fortsatta mycket viktiga roll i det humanitära arbetet bör man under närmaste året påpeka vikten av att tydliggöra ”exit criteria” för en framtida utfasning av OCHA och påföljande infasning av UNDP. En samsyn över detta tycks dock för närvarande

⁴⁹ Ball – Campbell, Angola Humanitarian Coordination in Complex Crisis and in Complex Peace – draft, (970720), s 32 ff.

⁵⁰ Ibid, s. 87 ff.

⁵¹ Ibid, s. 32 ff.

existera mellan OCHA och UNDP, inte minst p.g.a. att den humanitära koordinatören också är ”Resident Representative” för UNDP. Detta bör innebära att man kan undvika den fruktlösa kamp som uppstod mellan OCHA/UCAH och UNDP i motsvarande situation under perioden 1996–1998.

Vad gäller relevanta instrument för OCHA och UNDP för att på bästa sätt stödja avmobiliseringen, återintegrering och andra fredskonsoliderande övergångsinsatser bör man kunna hämta erfarenheter från perioden 1994–1998 och de mekanismer som då etablerades. Exempelvis bör man kunna dra erfarenheter från samarbetet mellan SeCoR och IRSEM⁵². UNDPs SeCoR- program syftade till att stödja den statliga institutionen IRSEM, som framför allt under perioden 1996–1998 arbetade med återintegreringen av före detta soldater till ett civilt liv i enlighet med Lusakaprotokollet. Ett eventuellt svenskt stöd till avmobilerings, återintegrering och andra fredskonsoliderande insatser bör basera sig på dessa erfarenheter.

2.1.2 UNDP

Bakgrund och basfakta

UNDP har funnits i Angola under många år, även om miljön för att arbeta med utvecklingsrelaterade frågor i enlighet med UNDP:s primära mandat varit mycket dålig. En oberoende utvärdering av UNDP:s ”1997–2001 Country Cooperation Framework” genomfördes hösten 2000 och redovisas separat under den generella analysen.⁵³ Inom ramen för de konsoliderade FN-appellerna har UNDP:s fokus framför allt legat på ett gemensamt säkerhetssystem för FN, ett kommunikationssystem, samt uppbyggnaden av en nationell databas för förekomst av minor. Bidragen till UNDP har vanligtvis varit mycket låga i förhållande till appellerna. Åren 1999 och 2000 var Sverige den enda finansiären via FN-appellen, medan även USA och Norge gav bidrag år 2001.

Det svenska stödet till UNDP i Angola har varierat under åren. I samband med fredsprocessen 1996–1998 gav Sverige stöd till UNDP-projekt relaterade till demobiliseringen av UNITA-soldater. Under den senaste strategiperioden har svenskt stöd via FN-appellen gjorts tillgängliga till följande projekt:

UNDP projekt	1999 msek	2000 msek	2001 msek	2002 msek
Nationell databas för förekomst av landminor	*1,0	0,5	0,5	0,0
United Nations Operations Centre	0,0	0,0	2,0	0,0
TOTALT	*1,0	0,5	2,5	0,0

* Dock ej utbetalt

Största delen av det svenska stödet till UNDP i Angola har gått via FN-appellerna. Den direkta målgruppen är de humanitära organisationer och givare som arbetar i Angola. Den indirekta målgruppen är alla som har behov av humanitärt stöd, där ca 75% utgörs av kvinnor och barn.

⁵² SeCoR, Community Referral Service, ett UNDP-UNOPS program, IRSEM, the National Institute for the Reintegration of Ex-militaries

⁵³ UNDP Angola, Review of the UNDP Country Cooperation Framework (CCF) for Angola (1997–2000), (december 2000)

År 2000–2001 stödde Sverige också en hiv/aids-studie via UNDP (se kapitel 2.5.4). Ytterligare två UNDP projekt från FN-appellen 1999 avsågs erhålla svenskt stöd. Det gällde ”Rehabilitering av social infrastruktur för internflyktingar” med 1 msek samt ”Stöd till krigsskadade och socio-ekonomiska integreringsprogram” med 2 msek. UNDP valde dock att inte implementera dessa projekt och den svenska finansieringen skulle öronmärkas för nya initiativ.⁵⁴ Dessutom förefaller det inte som om stödet till mindatabasen för år 1999 har betalats ut.

Relevans

Ett humanitärt stöd av den omfattning som ges till Angola kräver en stark kommunikations- och säkerhetsorganisation. Sedan 1990 har UNDP successivt byggt upp en sådan organisation, och etablerat ett s.k. ”**UN Operations Centre**” som stöd.

Angola har uppskattningsvis mellan 6–7 miljoner landminor och är därmed ett av de länder i världen med flest antal landminor. Det svenska stödet till **landmindatabasen** via UNDP ska ses i detta ljus, samt i ljuset av det svenska stöd som också ges till minröjning via Norsk Folkehjelp (se kapitel 2.3.2). Databasen utvecklas inom det statliga institutet INAROE, som har ansvar för nationell planering och koordinering vad gäller minrelaterade program och projekt. Databasen är ämnad som ett stöd för alla humanitära organisationer, med ett speciellt fokus på de organisationer som arbetar med minröjning. Tanken att etablera en central databas för minförekomst går inte att ifrågasätta i ett land som Angola. En sådan databas bör kunna användas för att formulera nationella prioriteringar och policies samt som stöd för humanitära organisationer, speciellt de som arbetar med minröjning. Behovet av projektet tycks i teorin ha varit relevant, men det har i praktiken visat sig svårt att genomföra.

Utifrån dessa perspektiv är bedömningen att insatsen för ”**UN Operations Centre**” var ändamålsenlig och en förutsättning för att kunna tillhandahålla ett effektivt humanitärt stöd till de slutliga målgrupperna. Insatsen ”**landmindatabasen**” är i högsta grad relevant i förhållande till landets behov, men vare sig utformning eller implementering av projektet har uppenbarligen varit helt ändamålsenlig.

Analys av prestationer

UNDP har sedan 1990 successivt byggt upp ett radiokommunikationsnätverk för de humanitära organisationerna med en bemannad närvaro i 11 provinser. Projektet ”**UN Operations Centre**” för år 2001 innehöll både driftskostnader, underhållskostnader och uppgraderingskostnader. För år 2001 var den svenska punktinsatsen det enda bidraget.⁵⁵

UNDP har sedan 1995 stött det nationella institutet INAROE att bygga upp en nationell **landmindatabas**. Under åren 1999–2001 bidrog enbart Sverige till UNDP:s stöd för detta projekt. Under samma år har dock även en norsk expert från Norsk Folkehjelp sekonderats till INAROE för stöd till landmindatabasen, något som upphör i juni 2002.

⁵⁴ Brev från UNDP i Luanda till Sida i Luanda, 000619.

⁵⁵ United Nations, UN Consolidated Inter-Agency Appeal Angola 2002, (2001), s. 244 ff.

Projektet har under åren framför allt omfattat kostnader för hård- och mjukvara, personal, utbildning och driftskostnader. Dessvärre tycks brist på grundläggande material såsom skrivarutrustningar, papper, disketter, bläckpatroner, samt trasiga kopieringsapparater och scanners vara vanligt förekommande. Eftersom det svenska stödet via Appellen 2001 var avsett att täcka 100% av budgeten för underhåll av utrustning det året, pekar detta på svagheter både i planering och implementering.⁵⁶

Analys av måluppfyllelse

Projektmålet för ”UN Operations Centre” var att ”Uppgradera det existerande UNOC till ett funktionellt operationscentra genom att etablera en säkerhetsdatabas och ett informationsrum med karta”.⁵⁷ Här har det inte varit möjligt att verifiera måluppfyllelse p.g.a. brist på rapporter och utvärderingar.

Projektmålet för **landmindatabasen** har under åren framför allt omfattat följande två delar:

- att säkerställa tillgång till information både vad gäller minering och minröjning samt geografisk information nödvändig för humanitära organisationer.
- att bygga upp en nationell kapacitet att samla in, analysera och sprida statistik och information om landminor.⁵⁸

Två oberoende utvärderingar under det senaste halvåret har båda kommit fram till att INAROE har misslyckats vad gäller att utveckla och underhålla en sådan databas, samt att INAROE saknar kapacitet för detta på kort och mellanlång sikt. För att INAROE i framtiden ska kunna ta ansvar för en dylik databas krävs stora strukturella och organisatoriska förändringar. Utvärderingarna föreslår därför att ansvaret för databasen bör tas över av en extern organisation.⁵⁹ Sammanfattningsvis kan man konstatera att projektet inte lyckats leva upp till projektmålen.

Erfarenheter och slutsatser

Punktinsatser för att säkerställa drift och utveckling av FN-systemets gemensamma **kommunikations- och säkerhetsorganisation** bör även fortsättningsvis övervägas. Detta är en förutsättning för det humanitära arbetet i Angola till dess landet har stabiliserats och andra reguljära kommunikationsvägar, såsom telefon, fax, internet, o.s.v. har utvecklats i hela landet via kommersiella kanaler. Eventuellt stöd bör dock koordineras med andra givare samtidigt som regelbunden rapportering måste efterfrågas.

Landmindatabasen. Utifrån rekommendationerna från de två utvärderingarna håller nu UNDP på att arbeta fram ett projektförslag för framtida stöd till Angola vad gäller kapacitet att planera, koordinera och implementera program inom området landminor. Det föreligger också ett projektförslag från Norsk Folkehjelp att ge stöd till etableringen av en ny ”Humanitarian Mine Action Database”.⁶⁰

⁵⁶ UNDP Angola, Status & Prospect for Expanded National Mine Action Capacity in Angola, (020502), s. 1, samt UNDP, Annual Report 2001 UNDP assisted project ANG/01/002 "Analysis and dissemination of strategic mine action information", (2002), Chapter 1.2 Expenditures (ingen sidangivelse)

⁵⁷ United Nations, UN CAP Angola 2001, (2000), s. 160.

⁵⁸ United Nations, UN CAP Angola 1999, (1998), s. 69, och UN CAP Angola 2002, (2001), s. 200.

⁵⁹ UNDP Angola, Status & Prospect for Expanded National Mine Action Capacity in Angola, (020502), s. 1

⁶⁰ Norwegian Peoples Aid Angola, Project Draft: "Restructuring of the Humanitarian Mine Action Database in Angola" (020410), s. 3.

Samtidigt kan man konstatera att åtminstone en av utvärderingarna också ifrågasatt UNDP:s administrativa stöd till det egna projektet.⁶¹ Detta bekräftas också av UNDP själva i årsrapporten för år 2001.⁶² Påståendet om UNDP:s svaga stöd förstärks av att den andra utvärderingen hävdar att UNDP avslutade sitt stödprogram till INAROOE i augusti år 2000 p.g.a. bristande finansiering.⁶³ Samtidigt har Sverige dedikerat finansiering till landmindatabasen via appellen under åren 1999, 2000 och 2001. Å andra sidan tycks det ha varit stora förseningar innan det svenska bidraget nått fram till UNDP.⁶⁴ Svensk finansiering från appellen 2001 tycks dock ha nått fram i september 2001.⁶⁵ Dessa motsatser bör undersökas närmare och Sverige bör begära att snarast få slutrapporter för åren 1999 och 2000 från UNDP. En av utvärderingarna rekommenderar att stöd från det internationella samfundet bör hållas till ett minimum till dess att angolanska staten har visat ett politiskt och ekonomiskt ”commitment”.⁶⁶ Denna rekommendation tycks vara väl värd att beakta.

2.1.3 WFP

Bakgrund och basfakta

WFP har funnits i Angola under många år och har framför allt levererat livsmedelsbistånd. WFP har en stor närvaro i Angola med kontor i över 10 provinser. Inom ramen för de konsoliderade FN-appellerna har WFP:s budget alltid varit den absolut största, mot bakgrund av den stora volym livsmedel som ingår. Bidragen till WFP har vanligtvis varit relativt höga i förhållande till appellerna, inte minst vad gäller transportfunktionerna.

För att kunna distribuera livsmedel och andra förnödenheter har WFP under åren byggt upp en omfattande transportfunktion, både mark- och luftbaserad. Sedan 1993 har WFP även ansvarat för flygtransport av humanitär personal. Det svenska stödet till WFP i Angola har under åren regelbundet gått till båda dessa transportfunktioner där Sverige har varit en av de absolut största givarna. USA, Italien, Norge, Holland och Tyskland bidrar också regelbundet. Under den senaste strategiperioden har svenskt stöd gått till följande projekt:

WFP projekt	1999 msek	2000 msek	2001 msek	2002 msek
Passagerarflyg för personal från NGOs, FN och givare	5,0	5,0	7,0	7,0
Transporter av varor/utrustning för humanitära projekt	5,0	5,0	5,0	5,0
Sårbarhetsanalyser över mattillgången			0,5	
TOTALT	10,0	10,0	12,5	12,0

⁶¹ UNDP Angola, Status & Prospect for Expanded National Mine Action Capacity in Angola, (020502), s. 2.

⁶² UNDP, Annual Report 2001 UNDP assisted project ANG/01/002 "analysis and dissemination of strategic mine action information", (2002), Chapter 2 Overview (ingen sidangivelse)

⁶³ Bullpitt – Bach – Rhodes, The Mine Action Sector in Angola, (2002), s. 46.

⁶⁴ I ett brev från UNDP Luanda till Sida Luanda från 000619 konstaterar UNDP att de inte mottagit de svenska bidragen för landmindatabasen, vare sig från appellen 1999 eller appellen 2000.

⁶⁵ UNDP, Annual Report 2001 UNDP assisted project ANG/01/002....., (2002), Introduction (ingen sidangivelse)

⁶⁶ Bullpitt – Bach – Rhodes..., s. 7.

Största delen av det svenska stödet till WFP i Angola har gått via FN-appellerna. År 2002 har svenskt stöd också kommit via WFP i Rom. Den direkta målgruppen är de humanitära organisationer och givare som arbetar i Angola. Den indirekta målgruppen är alla som har behov av humanitärt stöd, där ca 75% utgörs av kvinnor och barn.

Relevans

Under perioden har konstant över en miljon människor mottagit matbistånd.⁶⁷ Samtidigt har man försökt övergå från matdistribution till matproduktion. Speciellt i samband med FN-appellen för år 2001 försökte man implementera denna strategi i kombination med en nogsam bevakning av fortsatta behov av matdistribution. En nyckelkomponent i denna bevakning har varit arbetet från WFP vad gäller **sårbarhetsanalyserna över mattillgången**.

Ett humanitärt stöd av den omfattning som sker i Angola kräver också en stark **transportfunktion** för distribution av mat och andra varor, utrustning, samt humanitär personal. Eftersom landtransporter under många år varit mycket begränsade p.g.a. överfallsrisk, minerade vägar, söndersprängda broar, o.s.v. har WFP också byggt upp en flygtransportkapacitet. Kommersiella alternativ undersöks regelbundet, men har hittills enbart kunnat utnyttjas i mycket begränsad utsträckning. WFP kan dessutom erbjuda relativt konkurrensmässiga enhetskostnader för flygtransporterna eftersom angolanska staten bidrar med kraftigt reducerade flygbränslepriser (13% av normalpris), samt avstår från landningsavgifter och andra normala avgifter.⁶⁸ Slutligen har WFPs flygtransportkapacitet också kunnat garantera evakueringsmöjligheter under en mycket instabil och osäker period.

Utifrån detta perspektiv är bedömningen att insatserna är ändamålsenliga och en förutsättning för att kunna tillhandahålla ett effektivt humanitärt stöd till de slutliga målgrupperna och för att kunna leva upp till biståndsmålen såväl som det mer konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd” i enlighet med landstrategin.

Analys av prestationer

För att prestera högkvalitativa **sårbarhetsanalyser över mattillgången** genomförs regelbundna seminarier, arbetsgruppsmöten, analyser, o.s.v. både i Luanda och i provinserna. Dessa resulterar i en regelbunden produktion av rapporter och rekommendationer.⁶⁹ Den svenska punktinsatsen bidrog till genomförandet av dessa aktiviteter under 2001.

På grund av den försämrade säkerhetssituationen framför allt under 1999 och 2000 ställdes krav på ökat antal säkra **flygtransporter** från de humanitära organisationerna i Angola, både vad gällde personal och material. Runt 130 organisationer använder årligen möjligheten att transporterar förnödenheter medan närmare 200 organisationer årligen använder passagerarflyget.⁷⁰

⁶⁷ United Nations, UN CAP Angola 2000, (1999), s. 24, och UN CAP Angola 2002, (2001), s. 103.

⁶⁸ WFP, WFP Special Operations SO 5857.01 (Passenger Air Service) 2000, (2001), s. 4.

⁶⁹ United Nations, UN CAP Angola 2001, (2000), s. 74.

⁷⁰ WFP, WFP Special Operations SO 5970.01 (Transport of Non-Food Items) 2000, (2001), s. 7, och WFP Special Operations SO 5970.02 (Transport of Non-Food Items) 2001, (2002), s. 8 och WFP Special Operations SO 5857.01 (Passenger Air Service) 2000, (2001), s. 1 och WFP Special Operations SO 5857.02 (Passenger Air Service) 2001, (2002), s. 2 och WFP Special Operations SO 10146.0 (Passenger Air Service) 2002, (2002), s. 4.

	1999		2000		2001		2002	
	Planerat	Utfört	Planerat	Utfört	Planerat	Utfört	Planerat	Utfört
Varor (ton)	4 300	5 500	6 000	7 725	10 200	6 276	7 000	
PAX/vecka	650		600		750			
PAX-totalt				31 550		31 449		

Siffror hämtade från CAP 1999–2002, samt från WFPs årliga rapporter

Analys av måluppfyllelse

Projektmålet för **sårbarhetsanalyserna över mattillgången** var att kontinuerligt förbättra denna analys. Genom att förbättra sårbarhetsanalysen skapar man förutsättningar för de humanitära organisationerna att förbättra effektivitet, produktivitet och targetning i matdistributions- och matproduktionsrelaterade projekt.⁷¹ Den svenska insatsen var en relativt blygsam punktinsats, men generellt sett tycks sårbarhetsanalyserna successivt ha förbättrats under perioden. De anses som mycket användbara för alla humanitära aktörer för att på så sätt förstå den komplexa matsituationen och därmed bättre kunna planera program och projekt. En oberoende utvärdering av WFP:s Angolaprogram rekommenderar dessutom att dessa analyser bör fortsätta och expandera i största möjliga mån.⁷²

Projektmålet för ”**Transporter av varor och utrustning för humanitära projekt**” är just att tillhandahålla en sådan transport-service för varor och utrustning som kommer från internationella och nationella NGOs, givare och FN-organ. De största volymerna under perioden har normalt transporteras åt LWF, UNICEF och MSF-B. Andra organisationer knutna till nutrition och/eller jordbruk såsom CARE, CONCERN, och år 2001 även FAO låter också transportera stora volymer.

Projektmålet för ”**Passagerarflyg för personal från NGOs, FN och givare**” är att hålla 3–4 lätta passagerarflygplan operativa för att kunna transportera 600–750 passagerare per vecka till och från ett flertal destinationer i Angola, att användas av internationella och nationella NGOs, givare och FN-personal. De absolut största användarna av passagerarflyget är normalt sett WFP, UNICEF och Norsk Folkehjelp, säkert beroende på att de är organisationer med störst närvaro i provinserna. Flera andra svenskstödda organisationer, såsom OCHA och MSF-B, använder också detta transportmedel flitigt.

En oberoende utvärdering av WFP:s Angolaprogram konstaterar att de två transportprojekten har haft en mycket viktig roll för hela det humanitära samfundet när det gäller att kunna leverera humanitärt stöd till svårtillgängliga områden.⁷³

Erfarenheter och slutsatser

Sverige har förmodligen få komparativa fördelar vad gäller att ge livsmedelsbistånd. Speciellt då det globala stödet till Angola förhoppningsvis successivt går över från ren matdistribution till matproduktion. Samtidigt kommer de sårbarhetsanalyser över mattillgången som genomförs via

⁷¹ United Nations, UN CAP Angola 2001, (2000), s. 74.

⁷² WFP, Summary Report of the Evaluation of the WFP Angola Portfolio, (2002), s.9.

⁷³ Ibid, s. 1.

WFP att om möjligt bli än viktigare för att kunna balansera nivåerna mellan matdistribution och matproduktion, och för att säkerställa både produktivitet, effektivitet och "targeting" i insatser.

Dessa analyser tar dock ännu inte fullt ut hänsyn till specifika behov för specifika målgrupper, såsom kvinnor och barn. Vissa typer av undernäring bland barn, såsom Pellagra, har exempelvis uppstått trots dessa analyser. Den oberoende WFP-utvärderingen påpekar bl.a. detta och betonar dessutom ett akut behov att arbeta med genderfrågor inom WFP, med tanke på att det är främst kvinnor som är mottagare av livsmedelsbistånd. Utvärderingen rekommenderar utbildningsinsatser för WFP-personal och partners vad gäller gender analys och kontinuerlig kvalitativ uppföljning av utsatta kvinnors specifika behov.⁷⁴ Motsvarande borde gälla för barns specifika behov. Svenskt stöd borde övervägas inom detta område, då det ligger väl i linje med det arbete som redan gjorts och som fortsatt pågår inom ramen för barns rättigheter (se kapitel 2.5.1).

Svenskt stöd till WFP:s transportprojekt kommer fortsatt att vara nödvändigt under den kommande strategiperioden. Detta bör ske parallellt med en kontinuerlig övervakning av kostnadseffektiva kommersiella alternativ. Successivt kommer dessutom förmodligen varutransporter att kunna ske via landsväg med påföljande kostnadsminskning.

2.1.4 FAO

Bakgrund och basfakta

FAO har funnits i Angola under en mängd år, men med en mycket begränsad bemanning. En årligen återkommande aktivitet har varit den med WFP gemensamma "Crop and Food Supply Assessment Mission". Denna bedömning av skördevolymen görs vanligtvis under skördesäsongen i Maj månad av Angolas jordbruksministerium tillsammans med ett antal externa experter från FAO/WFP och annan lokal kompetens. Utifrån resultaten prognosticerar bl. a. WFP behov av matdistribution.

Inom ramen för den konsoliderade FN-appellen har budgeten för FAO traditionellt varit en av de mindre. Dessutom har bidragen till FAO vanligtvis blivit mycket låga, oftast under 10% av ursprungliga appellen. I FN-appellen för år 2000 ökades budgeten för FAO dramatiskt, med en förväntan att FAOs roll i Angola också skulle öka väsentligt. Även om det resulterade i en ökning vad gäller utbetalda bidrag så förblev underfinansiering ungefär som tidigare år.

Svenskt stöd till FAO via appellen har enbart utgått år 2000 och 2001. År 2000 bidrog även Italien, medan Sverige var den enda givaren år 2001. Under perioden har svenskt stöd gått till följande projekt:

FAO projekt	1999 msek	2000 msek	2001 msek	2002 msek
Distribution av jordbruksredskap och utsäde	0,0	3,0	3,0	0,0

Allt svenskt stöd till FAO i Angola har gått via FN-appellen som per definition är ettårig. Målgruppen för båda insatserna var internflyktingar

⁷⁴ Ibid, s. 6 ff, samt s.13 f.

med ett speciellt fokus på kvinnor, med tanke på deras avgörande roll i matproduktionen.

Relevans

Under perioden har konstant över en miljon människor mottagit livsmedelsbistånd.⁷⁵ Samtidigt har man successivt försökt övergå från ren matdistribution till matproduktion. Speciellt i samband med FN-appellen för år 2001 försökte man implementera denna strategi i kombination med en nogsam bevakning av fortsatta behov av matdistribution. För internflyktingarna förutsatte detta dels tillgång till brukbar jord, dels tillgång till enkla jordbruksredskap och utsäde.⁷⁶ FN-appellerna har under de senaste åren planerat distribution av jordbruksredskap och utsäde till minst 300 000 av de mest utsatta familjerna per år. Över trettio humanitära organisationer har sedan deltagit i denna distribution.⁷⁷

Samtidigt har en process pågått för att säkerställa att internflyktingar får tillgång till brukbar jord. Ett genombrott skedde när man den 5 januari 2001 lagstiftade ”Norms on the Resettlement of Displaced Populations”. Normerna stipulerar gratis tillgång till minst en halv hektar brukbar mark per familj, samt att provinsregeringar tillsammans med humanitära organisationer ska tillhandahålla jordbruksredskap och utsäde.⁷⁸

De svenskstödda insatserna via FAO fokuserar både på distribution av jordbruksredskap och utsäde samt på frågan om tillgång till brukbar jord. Insatserna ligger alltså i linje med den angolanska lagstiftning och även den strategi som definierats av det Nationella Programmet för Katastrofstöd och Humanitärt stöd (PNEAH).⁷⁹ Man kan dock konstatera att finansiering av FAO för denna typ av projekt varit mycket svagt under perioden. Förmodligen har många givare valt att utnyttja andra kanaler för att bidra till området, framförallt vad gäller distribution av jordbruksredskap och utsäde. Möjligtvis kan det bero på en begränsad kapaciteten hos FAO, vilket bl.a. påpekades i FN-appellen för år 2000.⁸⁰ Komponenter för att öka tillgången till brukbar mark samt att arbeta med lagliga aspekter kring landäggande bör å andra sidan naturligt ligga på FAOs bord.

Bedömningen måste totalt sett ändå bli att insatsernas ursprungliga fokus var ändamålsenliga i förhållande till målgruppens behov och de svenska biståndsmålen såväl som det mer konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd” i enlighet med landstrategin. Denna typ av insatser är kanske första steget bort från omedelbart humanitärt stöd i riktning mot återuppbyggnadsstöd.

Analys av prestationer

Även om de två FAO-projekten ursprungligen var lite olika har de i praktiken fått samma inriktning, d.v.s. att säkerställa tillgång till jordbruksredskap och utsäde. I den ursprungliga projektformuleringen för projektet för år 2000 fanns dock ett starkare fokus på att höja kompetensen på jordbruksministeriet vad gäller samordning av humanitära

⁷⁵ United Nations, UN CAP Angola 2000, (1999), s. 24 och UN CAP Angola 2002, (2001), s. 103.

⁷⁶ United Nations, UN CAP Angola 2002, (2001), s. 36.

⁷⁷ OCHA, 2001–2002 National Seeds and Tools Campaign, (mars 2002), s. 1.

⁷⁸ Council of Ministers, Decree Number 1/01 5 januari 2001, (2001), artikel 3, 10.

⁷⁹ United Nations, UN CAP Angola 2000, (1999), s. 32.

⁸⁰ Ibid, s. 23.

jordbruksprogram samt vad gäller legala aspekter kring tillgång till brukbar jord. I båda fallen blev Sverige enda finansiär för respektive projekt, vilket kanske var en bidragande orsak till vissa förändringar gentemot den ursprungliga fokuseringen.

Planerade prestationer för de två projekten blev till slut att:

- tillhandahålla adekvata jordbruksredskap och lämplig teknisk assistans för 1 500 jordbrukande familjer.
- skapa förutsättningar för 5 000 jordbruksfamiljer att själva producera viss del av sitt matbehov och därmed bli mindre beroende av matdistribution.
- skapa förutsättningar för jordbruksministeriet att bättre koordinera pågående humanitära jordbruksprogram och att bättre bedöma behov av framtida humanitära jordbruksinterventioner i landet.
- ta fram ett antal standardindikatorer att användas av NGO:s och FN-organisationer vid datainsamling kring distribution av jordbruksredskap och utsäde.

Rapporteringen är generellt bristfällig, men man kan dock konstatera kraftiga förseningar vad gäller implementering av respektive insats. I maj 2001 tvingades FAO att stoppa implementeringen av projektet för 2000 p.g.a. militära attacker i det planerade området i provinsen Bengo. Ett nytt område identifierades, men även detta område bedömdes därefter som osäkert under en period. I februari 2002 påbörjade man slutligen projektet bland 500 familjer. Jordbruksredskap och utsäde har nu distribuerats och projektet beräknas avslutat i augusti 2002. Projektet för 2001 implementeras i två olika områden i Benguelaprovinsen och påbörjades i juli 2001. Förseningar tycks ha uppstått även här då inköp av jordbruksredskap drog ut på tiden, vilket i sin tur inneburit att utdelning av redskapen först påbörjades i mars 2002.⁸¹ Två NGO:s, AGRISUD och Christian Relief Service har implementerat projekten.

De stora förseningarna kan till stor del förklaras med det förändrade säkerhetsläget under perioden. Samtidigt förefaller det som projekten även från FAO:s sida tagit onödigt lång tid. Speciellt i det allvarliga humanitära läget landet befunnit sig i under perioden.

Analys av måluppfyllelse

Projektmålen för de två projekten är enligt FAO att:

1. återföra 5 500 familjer till matproduktionsprocessen med hjälp av jordbruksartiklar och teknisk assistans
2. stärka jordbruksministeriets kapacitet att utvärdera och samordna humanitärt stöd inom jordbrukssektorn

Ingen av de två projekten har ännu lyckats nå upp till det första målet. Dock har projekten tagit fart under våren år 2002 och det finns förhoppningar om att målet ska vara uppnått i början på hösten. Vad gäller mål två har FAO genomfört vissa utbildningsinsatser, bl.a. i provinsen Bengo på jordbruksministeriets provinsdelegation.⁸² Det är dock svårt att bedöma hur mycket starkare jordbruksministeriets kapacitet blivit av detta. Totalt sett tycks effekterna av de två svenska insatserna hittills varit mycket blygsamma, speciellt när man ställer det i relation till kostnaderna.

⁸¹ FAO ECU Angola, Quarter report, January-March 2002, OSRO/ANG/001/SWE och FAO ECU Angola, Quarter report, January-March 2002, OSRO/ANG/101/SWE

⁸² Ibid.

Erfarenheter och slutsatser

Under perioden har FAO initierat projekt för distribution av jordbruksredskap och utsäde. Man har därmed byggt upp en viss kapacitet vad gäller detta. Samtidigt är FAO fortsatt en liten organisation med ett fåtal programhandläggare och en begränsad närvaro utanför Luanda. Frågan är då om det inte finns andra aktörer med större provinsial närvaro som har bättre förutsättningar för denna typ av distribution. FAO:s roll i detta kanske mer skulle vara att säkerställa rätt ”paket”, att tillsammans med jordbruksministeriet prognosticera distributionsvolymerna och att utbilda NGO:s inför distribution (training of trainers), samt identifiera enhetliga indikatorer i denna distributionsprocess.

Samtidigt är distribution av jordbruksredskap och utsäde en mycket viktig del i en strategiperiod då man successivt hoppas kunna fasa ut ren matdistribution till förmån för matproduktion. Här bör en givarkoordinering ske för att säkerställa att detta behov uppfylls på ett kostnadseffektivt sätt. Euronaid och ICRC är de största aktörerna inom detta område och står tillsammans för ca två tredjedelar av all distribution.⁸³ För ett eventuellt framtida stöd inom området bör man undersöka möjligheterna att kanalisera detta genom nationella NGO:s och hämta erfarenheter från snarlika program i Zambia.

Parallellt med själva distributionen av jordbruksredskap och utsäde bör FAO dock ha en mycket tydlig roll i frågor kring tillgång till land, lantmäteri-frågor och lagar kring landägarskap. I övergången från matdistribution till matproduktion och i en period där fler och fler förmodligen kommer att återvända till jordbruk, kommer dessa frågor få en allt större betydelse. FAO bör då kunna kalla in lämplig internationell kompetens på kortare perioder utan att för den skull behöva bygga upp en stor organisation i Luanda. Med FAO som primära FN-organisation bör man kanske även undersöka WFP:s kompetens att stödja detta arbete, samt undersöka eventuella svenska komparativa fördelar att bidra inom detta område.

2.1.5 UNICEF

Bakgrund och basfakta

UNICEF har funnits i Angola under många år och är involverad i en mängd områden, däribland hälsa, nutrition, vatten och sanitet, utbildning, hiv/aids och barnskyddsfrågor. UNICEF har en stor närvaro i Angola med kontor i 7 provinser utöver Luanda, och befinner sig i mitten av ett femårigt ”Country Programme” för perioden 1999–2003. Hösten 2001 genomfördes en ”Mid Term Review”, som redovisas separat under den generella analysen. Inom ramen för UNICEF:s appeller står normalt hälsa och nutrition för mer än 50% av budgeten. UNICEF:s appell är den största efter WFP:s och bidragen brukar vara relativt stora. Sverige är den största finansiären av UNICEF via FN-appellen, och har under nuvarande strategiperiod bistått med ca en tredjedel av de totala appellbidragen. Även Danmark, Norge, Finland och USA är stora bidragsgivare.⁸⁴ Det svenska stödet till UNICEF via appellen låg även under perioden 1995–1998 på ca 17–20 msek/år.

⁸³ OCHA, 2001–2002 National Seeds and Tools Campaign, (mars 2002), s. 1.

⁸⁴ United Nations, UN CAP Angola 2000..., s. 108 ff, UN CAP Angola 2001..., s. 168 ff, och UN CAP Angola 2002..., s. 242 ff.

Det svenska stödet till UNICEF i Angola har varierat i fokus under åren. I samband med den då nya landstrategin 1999 rekommenderades minskad budget till det svenska bilaterala hälsoprogrammet. Genom landstrategins sämre scenario skulle i stället större allokeringar slussas via FN-appellen.⁸⁵ Detta innebar rent konkret en större budget till bashälsovård via UNICEF under perioden 2000–2002. Under den senaste strategiperioden har svenskt stöd till UNICEF via appellen gått till följande projekt:

UNICEF projekt	1999 msek	2000 msek	2001 msek	2001 msek
Hälsovård, nutrition, vatten och sanitet, o.s.v.	5,0	15,0		
Hälsovård och nutrition för kvinnor och barn			18,0	21,0
Vatten, sanitet och hygien				3,0
Primärundervisning, minskning och barnskyddsfrågor	5,0	10,0		
Primärundervisning			4,0	4,0
Barnskyddsfrågor			5,0	5,0
TOTALT	10,0	25,0	27,0	33,0

Största delen av det svenska stödet till UNICEF i Angola har gått via FN-appellerna som per definition är ettåriga. Den direkta målgruppen är kvinnor, barn och andra utsatta grupper. Cirka 75% av alla som har behov av humanitärt stöd är kvinnor och barn.

Relevans

Angola hade för år 1999 den högsta barndödligheten i världen efter Sierra Leone. Ca 17% av alla barn dog före ett års ålder och ca 30% upplevde aldrig sin femårsdag.⁸⁶ Det finns inga uppdaterade siffror på mödradödligheten, men även den anses ligga bland de absolut högsta i världen. Mindre än 40% av befolkningen har tillgång till rent vatten och mindre än hälften av alla barn i skolålder går i skola.⁸⁷

Svenskt stöd till UNICEF har setts i ljuset av den komplexa humanitära situation som beskrivs ovan, och fokuserat på projekt inom hälsa, nutrition, vatten och sanitet, primärundervisning och specifika barnskyddsfrågor. UNICEF:s appeller via de konsoliderade FN-appellerna tog sin utgångspunkt i ett femårigt ”Country Programme” för åren 1999–2003. Detta CP formulerades tillsammans med angolanska myndigheter under en period då förhoppningen fortsatt var att fredsprocessen från åren 1994–1997 skulle gå vidare och ytterligare förstärkas under perioden 1999–2003. Så blev dessvärre inte fallet, och även om CP hade en inbyggd flexibilitet med en ”emergency” komponent så krävdes en väsentlig programmatisk omställning i början av strategiperioden för att säkerställa fortsatt relevans i projekten. De humanitära projekt som UNICEF presenterade i FN-appellerna har dock innehållsmässigt varit ändamålsenliga.

⁸⁵ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, s.12 ff.

⁸⁶ UNICEF, The State of the World's Children 2001, s. 77.

⁸⁷ United Nations, UN CAP Angola 2002, (2001), s. 11 och 153,

Sammanfattningsvis är bedömningen att insatserna alltså var ändamålsenliga vad gäller innehåll, samtidigt som projekten blev lite ”baktunga” i utformning och implementering mot bakgrund av de stora ambitionerna från det 5-åriga landprogrammet. UNICEF borde kanske även i större utsträckning utnyttjat erfarenheter från 1992–1995, då planeringssituationen var motsvarande. De svenskstödda projekten via FN-appellen var dock rimligt relevanta i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som till det mer konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd” i enlighet med landstrategin. En mängd givare, däribland UNICEF själv, deltog i finansieringen.

Analys av prestationer och måluppfyllelse

UNICEF arbetar både långsiktigt på policynivå och kortsiktigt med implementering av humanitära insatser bland utsatta grupper. Detta spektra av aktiviteter gör det svårt att jämföra och analysera planerade och utförda prestationer. Indirekt kan man kanske analysera UNICEF:s prestationer vad gäller kortsiktig implementering av humanitära insatser via statistik från WFP:s transportfunktion. Statistiken visar att UNICEF, tillsammans med LWF och MSF-B låtit transportera störst volym material till provinser utanför Luanda under strategiperioden. Enligt UNICEF utgjorde materialkostnaderna ca 37% av de totala kostnaderna under perioden.⁸⁸ UNICEF är dessutom tillsammans med WFP och Norsk Folkehjelp en av de organisationer som mest använder WFP:s flyg för transport av personal till provinserna.⁸⁹

Hälsovård, nutrition, vatten och sanitet. Sverige har under perioden 1999–2001 stått för mer än 25% av UNICEF:s totala bidrag via appellen inom dessa områden. Andra större finansiärer har varit Danmark, Norge, EU och USA.⁹⁰

Ungefär en tredjedel av det svenska bidraget till **vaccinationsprogrammet** har gått till inköp av vaccin och annat material för vaccinationsprogrammet. Mellan 70–100% av de årliga behoven av vacciner har köpts in genom UNICEF. År 2001 köpte dock hälsoministeriet för första gången på nästan 10 år framför allt in en stor volym BCG-vaccin. År 2001–2002 vaccinerades över 500 000 barn under fem år i kampanjer med ett speciellt fokus på internflyktingar. Nästan lika många vaccinerades genom det reguljära programmet. Viss ökning av den geografiska täckningen har noterats, men säkerheten förhindrade speciellt i början på perioden tillgång till delar av befolkningen. Angola har fortsatt mycket låga vaccinationsnivåer med undantag för polio, där exempelvis år 2001 ca 3,9 miljoner barn under fem år vaccinerades under nationella kampanjdagarna. Detta resultat beror på en massiv extern finansiering via den världsomfattande poliokampanjen, men visar också på de kostnaderna och massiva insatser som krävs för att nå en hög vaccinationsnivå med hjälp av kampanjer. UNICEF bidrog bl.a. med tekniskt och logistiskt stöd samt med 19 miljoner doser polio-vaccin, enbart för år 2001. Underfinansiering och oregelbunden finan-

⁸⁸ Governo de Angola/UNICEF, Revisão a Médio Termo do Programa de Cooperação 1999-2003 – Sumário Executivo, (november 2001), s. 9.

⁸⁹ Se kapitlet om WFP.

⁹⁰ United Nations, UN CAP Angola 2000, s. 108 ff, UN CAP Angola 2001, s. 168 ff, och UN CAP Angola 2002, s 242 ff, samt UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s 18 ff.

sieringen för övriga vacciner har resulterat i sena inköp, och därmed oregelbunden vaccinerings, speciellt för det reguljära vaccinationsprogrammet. Man kan även ifrågasätta om inte poliokampanjerna resulterat i mindre fokus på övriga, och kanske mer livräddande, vaccinationer. För att säkerställa tillgång till övriga vacciner, speciellt avseende akut uppkomna behov, har UNICEF framför allt mot slutet av strategiperioden byggt upp ett reservlager.⁹¹

Underliggande orsaker till den låga vaccinationsnivån beror förutom säkerhetssituationen på ett mycket svagt hälsosystem och därmed ett mycket svagt reguljärt vaccinationsprogram. Brist på management, logistik, finansiering och efterfrågan är några av huvudorsakerna för de låga vaccinationsnivåerna.⁹² UNICEF lyfter förutom den svaga planeringen, både på nationell och provinsiell nivå, också fram bristen på utbildad hälsopersonal, samt bristen på demografisk data, vilket i sin tur försvårar planeringen.⁹³

Ungefär en fjärdedel av det svenska bidraget har gått till **malaria-programmet**. Detta program lanserades gemensamt av Angola och UNICEF år 2000 och under perioden 2000–2001 distribuerades ca 100 000 impregnerade myggnät. 21 impregneringscenter i 7 provinser har etablerats för att säkerställa möjlighet för återimpregnering. Inga utvärderingar finns ännu vad gäller effekterna av programmet, men en studie kring attityder och vanor vad gäller malaria konstaterar dock bl.a. att majoriteten av de tillfrågade hade bristande kunskap om malaria vilket i sin tur innebär bristande preventiv och kurativ behandling.⁹⁴ Därför har omfattande informationskampanjer nu blivit en allt viktigare del av programmet.

Inom **Nutrition** resulterade en studie över Vitamin A-brist i att man från år 2000 integrerade vitamin A i Poliokampanjerna och därmed nådde 2,5 miljoner barn år 2000 och 3,3 miljoner barn år 2001. Nya Nationella Normer/Protokoll för Nutrition har tagits fram och UNICEF har tillsammans med det Nationella Nutritionsprogrammet dessutom deltagit i samordningen för nutritionsundersökningar och direkt finansierat ca 15 nutritionsundersökningar per år.⁹⁵ UNICEF har under perioden förbättrat sin koordinerande roll inom området nutrition och etablerat fungerande koordineringsfora både med relevanta myndigheter, andra FN-organ samt med NGOs.

UNICEF stöder ett **mödrahälsovårdsprogram** som kompletterar det bilaterala svenska mödrahälsovårdsprogrammet. UNICEF arbetar förutom i Luanda även i provinserna Huíla, Benguela och Huambo och har bidragit till att utnyttja erfarenheter från Luanda i dessa provinser. Tre förlossningssjukhus har upphöjts till "Safe Motherhood Units" under perioden. I programmet ingår även en komponent för traditionella barnmorskor, där man bl.a. distribuerat utrustning och mediciner för att

⁹¹ UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s. 7 f, UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2001 Contributions draft, (maj 2002), s 11 ff, samt PAV, Relatório de Actividades de Janeiro à Dezembro – Angola 2001, (2002), s.2.

⁹² United Nations System in Angola, UN Common Country Assessment, (020404), s. 28.

⁹³ UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s. 29.

⁹⁴ UNICEF, KAP Study – Malaria and the Use of Treated Mosquito Net in Benguela, (2000), s.3.

⁹⁵ UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s 9 f, samt UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2001 Contributions draft, (maj 2002), s 13, samt UNICEF Angola, Plan of Expenditure, Swedish Government financial contribution to UNICEF Angola against the Consolidated Appeal 2001, (april 2001), s. 2 f.

förbättra förutsättningarna för de förlösningar som sker i hemmen.⁹⁶

Aktiviteter inom området **vatten och sanitet** har genomförts i ett tiotal provinser under perioden, speciellt bland internflyktingar. Ett mycket tätt samarbete råder mellan UNICEF och den statliga myndigheten ansvarig för vattenfrågor. Nya och/eller reparerade vattenpumpar har nått ca 500 000 människor. Svårigheter i implementering beror förutom säkerhetssituationen i landet bl.a. på låg arbetsmoral bland statligt anställda p.g.a. de låga lönerna, samt sen leverans av utrustning och material. Samtidigt konstaterar man att decentralisering och aktivt deltagande från målgrupperna är en förutsättning för ägandeskap och därmed långsiktig hållbarhet.⁹⁷

Projektmålet för "Hälsovård, nutrition, vatten och sanitet" var: "to reduce mortality and morbidity among Angolan children and women by providing them with integrated rapid response care".⁹⁸

Det är givetvis mycket svårt att bedöma i vilken utsträckning UNICEF har kunnat bidra till att nå målen. Vaccinationskampanjer når dock miljontals barn och malariaprogrammet har vuxit till en nivå där hundratusentals människor nås. Även vatten och sanitetsprogrammet når åtskilliga hundratusen människor. Dessa siffror tyder på ett visst bidrag mot målen, även om inga övergripande utvärderingar gjorts. Den nationella enkätundersökningen MICS 2, som UNICEF finansierat, pekar dock på något lägre barndödlighetsnivåer år 2001 jämfört med motsvarande undersökning, MICS 1 från 1996.⁹⁹ Svårare är att bedöma resultat och effekter på policynivå, men åtminstone inom nutrition har man även där nått en bit på väg. I vad mån programmen är kostnadseffektiva är också svårt att bedöma. Man kan dock konstatera att UNICEF har en stor organisation och att man med hjälp av sina 7 provinskontor kan täcka 12 provinser. Detta borde innebära att för varje extra krona som spenderas, krävs mindre i form av "overhead". Speciellt med tanke på att UNICEF New York samt nationella UNICEF-kommittéer bidrar med finansiering.

UNICEF lyfter själva fram ett antal erfarenheter från sitt landprogram. Man konstaterar där bl.a. att utvärdering och uppföljning måste förbättras; att respons till akuta humanitära situationer kräver både reservlager på strategiska platser och utbildningsinsatser för att säkerställa lokal kapacitet att leverera vård; att en bättre effekt och hållbarhet av insatser kräver starkt fokus på information, deltagande och utbildning, då lokalbefolkningen i stor utsträckning har passiviserats av den mångåriga konflikten.¹⁰⁰

Primärundervisning, minkunskap och barnskyddsfrågor. Sverige har under perioden 1999–2001 stått för mer än 50% av UNICEF:s totala bidrag via appellen till programmen för primärundervisning, barnskyddsfrågor och minkunskap. Övriga större finansiärer har varit Irland, Italien, Sydafrika och tyska UNICEF-kommittén.¹⁰¹

⁹⁶ UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s 9 f, samt UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2001 Contributions draft, (maj 2002), s ??

⁹⁷ UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s 11 f, samt Governo de Angola/UNICEF, Revisão a Médio Termo do Programa de Cooperação 1999–2003 – Sumário Executivo, (november 2001), s. 14.

⁹⁸ United Nations, UN CAP Angola 2000, (1999), s. 45.

⁹⁹ Instituto Nacional de Estatística, Folha de Informação Rápida, (april 2002), s. 2.

¹⁰⁰ UNICEF, Briefing Notes for Meeting with Sida Luanda, (020206), s. 1 f.

¹⁰¹ United Nations, UN CAP Angola 2000, s. 108 ff, UN CAP Angola 2001, s. 168 ff, UN CAP Angola 2002, s 242 ff, och UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s 18 ff.

Primärundervisning. UNICEF arbetar framför allt med stöd till den formella och den icke formella skolundervisningen, samt stöd till flickors utbildning. Inom stödet till den formella skolundervisningen distribueras på årsbasis utbildningsmaterial till ca 200 000 elever. Samtidigt pågår en mängd utbildningsaktiviteter för skoldirektörer, skolinspektörer, lärare och administrativ skolpersonal. Inom stödet till den icke formella skolundervisningen fortsätter spridningen av TEP (Teacher's Emergency Package) i samarbete med utbildningsministeriet och Norska Flyktingrådet. Sedan starten 1996 finns nu TEP i ca 10 provinser. En utvärdering år 2000 konstaterade att programmet lyckats nå ut till tusentals barn som annars inte skulle gått i skolan, men att det fanns svagheter bl.a. vad gäller kvalitet, koordinering och uppföljning.¹⁰² Ett avtal mellan NRC, UNICEF och utbildningsministeriet skrevs sedan under i november 2000, vilket tydliggjorde ansvar och roller. UNICEF har dessutom placerat utbildningssamordnare i några av sina provinskontor för att stärka koordinering och uppföljning.

Barnskyddsfrågor. Arbetet fokuseras framför allt på födelseregistrering, familjeåterförening och separerade barn, samt psykosocial vård bl.a. via "child friendly spaces". En ny "Nationell Strategi för Födelseregistrering" trädde i kraft i augusti 2001. Strategin inkluderade en tvåårig nationell kampanj för fri födelseregistrering. UNICEF har bidragit med tekniskt och logistiskt stöd samt material till denna kampanj, som efter 7 månaders arbete registrerat över 440 000 barn. Parallellt arbetar man med att återinstitutionalisera födelseregistrering som en standardrutin på förlossningskliniker. I arbetet med återförening av separerade barn har UNICEF framför allt stött relevanta ministerier och myndigheter i att utveckla och definiera nationella policies och strategier för att bättre kunna hjälpa separerade barn.

Barnskyddsfrågor är tvärgående och involverar ofta många olika myndigheter. Möjligheten till goda resultat beror bl.a. på hur väl koordineringen mellan relevanta myndigheter fungerar. Exempelvis har födelseregistreringsarbetet gått starkt framåt p.g.a. ett starkt initiativ från berörda myndigheternas sida, medan arbetet med separerade barn har svårt att få motsvarande stöd.¹⁰³ Samtidigt har UNICEF:s kapacitet inom området först under slutet av strategiperioden vuxit sig stark. Med hjälp av svenskt stöd etablerades i juli 2000 en separat enhet på UNICEF för "child protection". Barnskyddsfrågor hade tidigare ingått i enheten för "education", och därmed fått mindre fokus och resurser.

Minkunskap. Svenskt stöd till UNICEF:s informationsarbete kring landminor utgick främst i början på strategiperioden. UNICEF har tillsammans med Utbildningsministeriet och det nationella mininstitutet INAROOE byggt upp en omfattande informationsverksamhet över hur man identifierar, markerar och undviker landminor. Information om landminor ingår nu även i läroplanen för grundskolan.

¹⁰² Johannessen, Evaluation of Teacher Emergency Package (TEP) in Angola, (2000), s. ??.

¹⁰³ UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2001 Contributions draft, (maj 2002), s 18.

Projektmålet för ”**Primärundervisning, minkunskap och barnskyddsfrågor**” har under åren framför allt omfattat följande delar: ”To protect and assist vulnerable children by providing them access to referral social services, emergency education and mine awareness”¹⁰⁴

Även här är det mycket svårt att bedöma i vilken utsträckning UNICEF har kunnat bidra till att nå målen. Resultat och effekter är starkt relaterade till ledarskap och prioritering från de samarbetande myndigheterna, speciellt i tvärgående projekt inom ex.vis. barnskyddsfrågor och minkunskap. Inom primärundervisning har TEP inte i kvantitet kunnat möta det enorma behov som finns av icke formell undervisning. Andra kompletterande alternativ för att skapa lärotillfällen för barn undersöks.

Erfarenheter och slutsatser

UNICEF:s femåriga landprogram innehöll både humanitära-, återuppbyggnads-, och utvecklingskomponenter. Dessutom innehöll programmet en mängd olika ämnesområden. Därmed brottas UNICEF Angola med det klassiska UNICEF-problemet att försöka göra allt för alla. Mängden sektioner och ämnesområden gör att UNICEF ibland riskerat att tappa fokus. Vissa sektioner och ämnesområden har fungerat bra, andra mindre bra. Vissa har arbetat mycket nära angolanska myndigheter och andra partners, andra inte. Detta beror dels på nyckelpersonsberoendet inom UNICEF, men också på nyckelpersonsberoendet hos partnerorganisationer. Samtidigt är kanske UNICEF något mindre nyckelpersonsberoende än andra organisationer av det enkla faktumet att det är en större organisation, med mer personal och därmed ett större institutionellt minne.

Återgången till krig 1998 krävde en omfokusering mot ett mer humanitärt fokus. Ytterligare engagemang lades sedan ner på ”mainstreaming of emergencies”, för att integrera de akuta humanitära insatserna i övriga programs och sektioners arbete och ansvar. Huruvida detta var en relevant förändring eller ej är svårt att bedöma, men förändringsarbetet tog tid och fokus bort från implementeringen, framför allt i början på strategiperioden. UNICEF bedömer själva att deras synlighet inom det humanitära området därmed minskade, samtidigt som implementering förstärktes.¹⁰⁵ Å andra sidan pekar man på behovet av att fokusera och prioritera för att bättre bemöta humanitära behov och kunna svara på exempelvis epidemier eller akut undernäring.¹⁰⁶

Dialogen mellan ambassaden och UNICEF kring det svenska stödet har varit något större än med andra FN-organ. UNICEF har tagit fram ”utbetalningsplaner” för det svenska stödet. Dessa planer har sedan fungerat som diskussionsunderlag för att säkerställa enighet i förståelsen för hur stödet borde användas. Dessutom har UNICEF under perioden etablerat en gemensam årlig rapporteringsmekanism för finansiering via FN-appellerna. Samtidigt är det fortsatt svårt att följa upp stödet på en detaljerad nivå, förutom genom begränsade ”stickpunktskontroller”

¹⁰⁴ United Nations, UN CAP Angola 2000, (1999), s. 76.

¹⁰⁵ Governo de Angola/UNICEF, Revisão a Médio Termo do Programa de Cooperação 1999-2003 – Sumário Executivo, (november 2001)s. 19.

¹⁰⁶ Governo de Angola/UNICEF, Revisão a Médio Termo do Programa de Cooperação 1999-2003 – Compilação dos Documentos Sectoriais, (november 2001), s. 20 f, samt UNICEF Angola, Consolidated Utilization Report on CAP 2000 Contributions, (juni 2001), s 8.

exempelvis via gemensamma provinsbesök. En mer djupgående uppföljning kan enbart uppnås genom specifika utvärderingar.

UNICEF:s komparativa fördel bör vara dess relativt stora närvaro på provinsnivå. Detta bör skapa förutsättningar för både implementering av omedelbart humanitärt stöd, men också för att arbeta med kapacitets- och kompetensuppbyggnad av lokala myndigheter. Samtidigt har organisationer som MSF och OXFAM förmodligen större möjlighet och kapacitet att agera snabbt och kraftfullt i akuta humanitära kriser, förutsatt att de redan har en närvaro. I en successiv övergång från humanitärt till mer långsiktigt utvecklingsarbete bör UNICEF däremot vara bättre positionerat. Perioden som ligger framför kommer förmodligen successivt att kräva större fokus på nationella policies och strategier i kombination med ett nära samarbete med lokala myndigheter, för att där bygga upp kapacitet och institutioner. Samarbete med internationella och nationella NGO:s i implementering kommer säkert att fortsätta på lokal nivå. Där bör man kanske undersöka tydligare vilken roll som UNICEF har och vilken roll som NGO:s har. Vad är exempelvis kompetens- och rollfördelningen mellan UNICEF och internationella NGO:s vad gäller stöd till de provinsiella sjukhusen i Huambo, Bié och Luena?

Sammanfattningsvis bör UNICEF ha en viktig roll att spela under de kommande åren i den övergång från humanitärt stöd till utvecklingsstöd som förutses. Svenskt stöd borde kanske framför allt gå till prioriterade svenska områden såsom hälsovård och barnskyddsfrågor. Exempelvis borde ett samlat grepp för att stödja utbyggnaden av det reguljära vaccinationsprogrammet vara en mycket hög prioritet i ett tillstånd av fred.

2.2 Humanitärt Stöd via Enskilda Organisationer

2.2.1 Praktisk Solidaritet

Bakgrund och basfakta

Praktisk Solidaritet (PS) har under många år erhållit medel via det humanitära anslaget för frakt av insamlade kläder samt annat material, och har drivit projekt i Angola sedan slutet av 1980-talet. PS har ingen permanent närvaro i landet, men samarbetar med socialministeriet (MINARS) och den enskilda angolanska organisationen ADRA.

För år 1999 beviljades PS fraktbidrag för 900 ton motsvarande 8 252 329 SEK

För år 2000 beviljades PS fraktbidrag för 1 500 ton motsvarande 13 701 000 SEK

För år 2001 beviljades PS fraktbidrag för 1 100 ton motsvarande 9 556 000 SEK¹⁰⁷

Målgruppen är de mest utsatta grupperna, dvs internflyktingar, krigsskadade och bondefamiljer på landsbygden.¹⁰⁸ MINARS tar emot merparten av kläderna och distribuerar dem till stora delar av Angola. Transport sker dels med lastbil men även med flyg till de områden som pga säkerhetsläget inte kan nå landsvägen. ADRA köper delvis kläder från PS och har bildat företaget PROMODES för att hantera de begagnade kläderna. Dessa kläder säljs sedan vidare som en del i ett långsiktigt landsbygdsutvecklingsprojekt.

¹⁰⁷ Sida, Beslut om Insatsstöd, (990203), s. 3, Beslut om Insatsstöd, (000128), s. 3 och Beslut om Insatsstöd, (010503), s. 2 ff.

¹⁰⁸ Praktisk Solidaritet, Ansökan, Fraktbidrag 2000 Praktisk Solidaritet, (991214), s. 11.

Relevans

Länder som drabbas av väpnade konflikter har stora behov av kläder. En studie utarbetad av Göteborgs Universitet 1996 visar att trots komplexitet i insatserna kan en tillförsel av begagnade kläder i vissa katastrofsituationer vara berättigat och ett bidrag till frakt en lämplig biståndsform. Detta gäller framför allt när den lokala marknaden kollapsat och förnödenheter måste föras in utifrån.¹⁰⁹

Efter att först ha diskuterat en neddragning av fraktbidraget för 1999 förvärrades konfliktsituationen i Angola återigen och Sida bedömde därför att fraktbidrag till PS var relevant. PS ökade volymen ytterligare för år 2000 framför allt mot bakgrund av de ökade internflyktingströmmarna. Sedan 1998 räknar man med att 4,3 miljoner människor har flytt sina hem, och av dessa har ca 1,4 miljoner internflyktingar bekräftats av humanitära organisationer och mottar nödhjälp.¹¹⁰ I en rapport från OCHA från mars 2000 konstaterar man att nya internflyktingar har stora behov, bl. a. vad gäller ”non-food items” inklusive kläder.¹¹¹

PS stöd till MINARS är framför allt av rent humanitär karaktär medan stödet till ADRA/PROMODES bör ses som en brygga mellan humanitära insatser och rena utvecklingsprojekt. Utifrån detta perspektiv är bedömningen att insatsens utformning varit rimligt ändamålsenlig i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som det mer konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd” i enlighet med landstrategin.

Analys av prestationer

Under perioden planerade PS att skicka följande volymer kläder och skor till Angola:

1999: 900 ton

2000: 1 500 ton, varav 900 till MINARS och 600 till ADRA/PROMODES

2001: 1 100 ton, varav 880–1100 till MINARS och 0–220 till ADRA/PROMODES

Trots att rapporteringen inte är komplett tycks de planerade volymerna ha levererats till MINARS och ADRA/PROMODES. För år 2000 levererades exempelvis 1 573 ton, varav 931 gick till MINARS och 641 till ADRA.

Huvudparten av kläderna från MINARS ska delas ut som gåvor i katastrofsituationer eller som ”kläder för arbete”. 20% av kläderna kan dock enligt överenskommelse med PS kommersialiseras, eller på annat sätt användas för att finansiera mikroprojekt, kapacitetsuppbyggnad i provinserna, stimulansstöd till arbetare och funktionärer inom MINARS och administration av programmet.¹¹² Här saknas dock detaljerad och regelbunden rapportering över hur kläderna används, när de väl anlänt till Angola.

¹⁰⁹ Department of Economics, Göteborgs University, Used clothes as development aid: The political economy of rags. Report of a study for Sida, (februari 1996), s. ??.

¹¹⁰ OCHA, IDP Fact Sheet 1 April 2002, (april 2002) samt OCHA, Humanitarian Situation in Angola Fact Sheet, (april 2002)

¹¹¹ OCHA, Humanitarian Situation in Angola Fact Sheet, (januari 2002), s. 1, samt OCHA, Angola Report on Rapid Assessment of Critical Needs, (april 2000), s. 14 f.

¹¹² Praktisk Solidaritet, Redovisning av bidrag från Sidas humanitära anslag avseende fraktbidrag, PS, (2001), s 14, och Ansökan, Fraktbidrag 2001 Praktisk Solidaritet, (010123), s. 13.

Enligt PS är MINARS rapportering emellanåt otillfredsställande. Bland tänkbara orsaker nämns skillnader i organisationskultur, samt brist på kompetens och tid bland MINARS administratörer. Verksamheten tycks dock fungera bra i södra Angola.

ADRA/PROMODES mer kommersiella och långsiktiga landsbygds-utvecklingsprojekt har som **mål**:

- att genom köp och försäljning av begagnade kläder generera inkomster till ADRA:s verksamhet.
- att genom försäljning av kläder och andra nödvändighetsvaror, i flera egna handelsbodas i mindre städer på landsorten, stimulera bönder att producera ett överskott för försäljning, så att kläder och andra varor kan erbjudas i utbyte mot jordbruksprodukter
- att genom försäljning av de inköpta jordbruksprodukterna i städer bidra till landets egen försörjning av livsmedel.

PROMODES verksamhet vad gäller försäljning har dock blivit kraftigt försenat p.g.a. kriget samt fördröjningar med tillstånd och oklarheter beträffande försäljningens beskattning. ADPP (UFF) som är den störste importören av begagnade kläder till Angola åtnjuter mycket förmånligare tull och skattevillkor. Där ADPP totalt betalar 1% betalar PROMODES 30% i tull och skatt. En förutsättning för att PROMODES-projektet ska kunna hävda sig på marknaden är att man får lika villkor.¹¹³

Analys av måluppfyllelse

PS klädstöd syftar till att ”stärka inhemska organisationer, som arbetar med verksamhet som bidrar till social, ekonomisk och politisk utjämning i samhället”.¹¹⁴ Vägledande princip för PS när det gäller vad biståndet ska användas till, är samarbetsparternas egna önskemål. Ingen oberoende studie eller utvärdering har dock gjorts, vilket gör det svårt att bedöma effekterna av stödet på målgrupperna.

Erfarenheter och slutsatser

För att kunna dra erfarenheter och slutsatser kring fraktstödet till Angola bör en utvärdering genomföras, något som även PS understryker vikten av. Utvärderingen bör bl. a. bedöma hur väl målgrupperna nås av insatserna och att det i enlighet med landstrategins humanitära fokus är de mest utsatta grupperna som nås. Speciellt med tanke på att de ökade volymerna för åren 1999 och 2000 motiverades med de starkt ökade flyktingströmmarna. En annan aspekt som bör belysas är långsiktighet i stödet, med tanke på att verksamheten pågått sedan 1980-talet.

En studie över insatsen bör också kunna peka på viktiga skillnader mellan att arbeta via ett statligt ministerium och via en nationell enskild organisation. Redan PS rapportering pekar på fundamentala skillnader där ADRA beskrivs som ”en mycket väl fungerande organisation med en organisationskultur och struktur som är imponerande beträffande demokrati och öppenhet”. Å andra sidan värjer sig MINARS emot ”paternalistiska tendenser” vad gäller PS behov av information för att i sin tur kunna leva upp till sin rapportskyldighet.

¹¹³ Praktisk Solidaritet, Ansökan, Fraktbidrag 2001 Praktisk Solidaritet, (010123), s. 13 f.

¹¹⁴ Praktisk Solidaritet, Ansökan, Fraktbidrag 2000 Praktisk Solidaritet, (991214), s. 10.

Uppföljning och fördjupning av studien från Göteborgs universitet vad gäller ekonomiska konsekvenser av bidrag i form av begagnade kläder samt fraktbidragens utvecklingseffekter skulle också kunna bidra till ökad förståelse och bättre precision i framtida insatser. I det sammanhanget bör man analysera hur ett eventuellt fraktbidrag för kläder passar in i det svenska biståndet till Angola under kommande år, om nu Angola går från humanitärt inriktat bistånd mot återuppbyggnad och utveckling. Göteborgsstudien pekar på att om syftet är att hjälpa fattiga människor så är det mer effektivt att sälja de insamlade kläderna i Sverige och sedan använda pengarna till direktstöd av projekt i mottagarländerna.

2.2.2 ADRA/Afrikagrupperna

Bakgrund och basfakta

Afrikagrupperna har samarbetat med den angolanska enskilda organisationen ADRA sedan 1993. ADRA har med stöd av Afrikagrupperna genomfört projekt bland internflyktingar i Benguela. Med utgångspunkt i ett starkt folkligt deltagande har humanitärt stöd via en återhämtningsperiod successivt övergått till relativt självgående landsbygdsutveckling, där även den bofasta befolkningen inkluderats.

Erfarenheter från Benguelaprojekten låg till grund för ansökan om stöd till fyra projekt i Malanje-provinsen. Samtidigt var ADRA/Afrikagruppernas insats i Malanje ursprungligen ämnat att vara en del av det svenskstödda provinsuppbyggnadsprogrammet MERP, som påbörjades i Malanje 1997 men som på grund av den förvärrade konfliktsituationen lades ner 1999. Även efter MERP bedömde man det dock relevant med en fortsatt svensk närvaro, men då genom en återgång till humanitärt bistånd. Beslut om finansiering till ADRA/Afrikagrupperna via landramen fattades sommaren 1999 för följande projekt:

- Stöd till institutionsutvecklingsprogram
- Stöd till akuta katastrofinsatser
- Stöd till småprojekt
- Stöd till utvecklingsinsatser

Dessutom inkluderades kostnader för en representant för Afrikagrupperna i Luanda, för att bland annat bidra med kompetens i genomförandet av dessa projekt, men även för andra projekt utanför samarbetet med ADRA och som finansierats utanför ”landramen”. Projektiden gällde ursprungligen perioden 1999-2001 men förlängdes med ytterligare 6 månader vid ett om-disponeringsbeslut år 2000. Den totala budgeten uppgår till 15 215 000 SEK.¹¹⁵

Målgruppen för katastrofinsatserna omfattar ca 3 700 flyktingfamiljer, d.v.s. nästan 20 000 personer, i Malanjes ytterområden. Utvecklingsprojekten riktas till nyckelgrupper för utvecklingsarbetet i provinsen samt till befolkningen i några delar av Malanje.¹¹⁶

Relevans

Malanjeprovinsen har drabbats mycket hårt, både mänskligt och materiellt, av inbördeskriget. Även om flera andra provinser har drabbats lika

¹¹⁵ Sida, Bedömningspromemoria ADRA/Afrikagrupperna insatser i Malanje, (990715), s. 1. ff.

¹¹⁶ Afrikagrupperna, Ansökan om finansiellt bidrag för Afrikagruppernas planerade insatser i Malanje, Angola, (990701), s. 3 f.

hårt var ett fortsatt humanitärt stöd till Malanje via NGOs en naturlig konsekvens vid nedläggningen av MERP.

ADRA/Afrikagruppernas stöd till akuta "katastrofinsatser" har varit relevanta i sin utformning och geografiskt möjliga att genomföra eftersom de varit begränsade till relativt skyddade områden dit internflyktingar samlats.¹¹⁷ ADRA/Afrikagruppernas övriga projekt var mer av utvecklingskaraktär, vilket i efterhand visat sig väl optimistiskt mot bakgrund av den militära kampanjen under perioden 1999–2001. Institutionsutvecklingsprogrammet har under perioden även erhållit stöd från den holländska organisationen ICCO, och samordningen med dem har förbättrats successivt under perioden. Trots detta bör nog relevansen av institutionsutvecklingsprogrammet under perioden ifrågasättas mot bakgrund av det humanitära imperativet.

Sammanfattningsvis är bedömningen att framför allt de humanitära delarna av insatsen varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som det mer konkreta målet "att rädda och skydda liv samt lindra nöd" i enlighet med landstrategin.

Analys av prestationer

De omedelbara målen för insatserna i Malanje var att:

- möjliggöra internflyktingars organisering i temporära bostäder
- aktivera internflyktingar i försörjnings- och service aktiviteter
- skapa möjlighet till skolgång för barnen under det temporära boendet¹¹⁸

I mitten av 2001 omfattades över 3 800 flyktingfamiljer av ADRA's/Afrikagruppernas "**katastrofinsats**". De omedelbara behoven av mat, bostad, vatten och sanitet har kunnat tillfredsställas, framför allt genom att den angränsande bofasta befolkningen lånat ut bostadsytor och åkerjord. Man har därmed kunnat skapat förutsättningar för flyktingfamiljernas självförsörjning även om visst tillskott av livsmedelsstöd fortfarande krävs, dels beroende på att egna skördar förstörts av torka, dels beroende på att tillgången till odlingsbar mark inte är tillräcklig. Samarbetet med den bofasta befolkningen har fungerat bäst när flyktingfamiljerna delats upp i mindre flyktingbyar och på så sätt inte belastat området för tungt. Ett 40-tal lärare har tillsatts för att undervisa barnen i flyktingfamiljerna, men även fritidsaktiviteter såsom dans- och sånggrupper samt idrott förekommer.

I mitten av 2001 hade ännu inget stöd utgått till **småprojekt** vilket enligt Afrikagruppernas årsrapport delvis beror på att de lokala organisationerna i Malanje först nyligen organiserat sig i ett gemensamt nätverk. Ett par realistiska förslag till småprojekt förelåg dock i slutet av juni.

Institutionsutvecklingsprogrammet hade till viss del kommit igång under år 2001, efter det att den militära och humanitära situationen förbättrats något. En mängd mycket konkreta kurser (ca 20 på årsbasis) har hållits inom områden såsom projektberedning, bokföring, jordbruksteknik, förebyggande hälsovård, etc.

¹¹⁷ Sida, Bedömningspromemoria ADRA/Afrikagrupperna insatser i Malanje, (990715), s. 4 f.

¹¹⁸ Afrikagrupperna, Ansökan om finansiellt bidrag..., s. 3 f.

Beroende på säkerhetsläget hade sommaren 2001 i princip enbart en **utvecklingsinsats** kunnat påbörjas. Det gällde stöd till 1 511 familjer som under år 2000 återvände till sina hembyar. Projekt inom jordbruk, hälsovård, utbildning, etc har påbörjats.¹¹⁹

Analys av måluppfyllelse

De **övergripande och långsiktiga målen** för insatserna i Malanje var **ökad självförsörjning och ett ökat självbestämmande för provinsens befolkning**.¹²⁰

Ingen utvärdering har gjorts vad gäller effekterna av insatsen, vilket gör det svårt att analysera måluppfyllelsen. En jämförande studie mellan Afrikagruppernas projekt i Angola och Moçambique gjordes dock år 2000. I studien betonades bl a vikten av aktivt deltagande från målgruppen redan från början, även i projekt av humanitär karaktär. På så sätt säkerställs inte bara en grundläggande mänsklig värdighet och initiativförmåga, men även långsiktig hållbarhet. Studien noterade en stor skillnad vad gäller förväntningar på den lokala administrationen. I Moçambique tycks finnas en större grad av ömsesidigt förtroende och en kapacitet och vilja hos den lokala administrationen att lösa befolkningens problem. I Angola finns mycket låga förväntningar på den lokala administrationen hos lokalbefolkningen.¹²¹

Det mer humanitära projektet tycks ändå ha kommit en god bit på väg mot målen vad gäller de ca 3 800 flyktingfamiljerna. Projektet har skapat bättre levnadsvillkor, både vad gäller boende, livsmedelsförsörjning, hälsa och utbildningsmöjligheter för barnen. Egna intressegrupper har fått större erfarenhet styrka och organisation. Planering inför att om möjligt återvända till hembygden har påbörjats, men säkerhetsläget har ännu inte tillåtit ett återvändande.¹²² De tre mer utvecklingsrelaterade projekten har inte kommit så långt på grund av säkerhetsläget och den fortsatta militära kampanjen under perioden 1999–2001.

Erfarenheter och slutsatser

”Katastrofinsatsen” bör kunna bidra med erfarenheter om metoder för att göra humanitära projekt utvecklingsfrämjande och på så sätt tjäna som ”best practices” att användas av andra organisationer. Angreppssättet kräver dock en stark närvaro av en fungerande NGO, såsom ADRA, som till viss del fyller upp bristen på en fungerande lokal administration. Få angolanska organisationer har en sådan kapacitet i dagsläget.

Angreppssättet kräver också kompetent personal och en administration runt omkring, vilket i sin tur kräver finansiering. 60% av kostnaderna i denna katastrofinsats utgörs av personal, logistik/organisation, transport, uppföljning och utvärdering, revision samt oförutsett. Då är inga kostnader för Afrikagruppernas representant medräknad.

”Katastrofinsatsen” har också förutsatt att exempelvis WFP levererar mat och att UNICEF säkerställer tillgång till rent vatten. Möjligtvis har man uppnått god kvalitet till en relativt hög kostnad och därmed på bekostnad av kvantitet. Detta bör dock undersökas närmare.

¹¹⁹ Afrikagrupperna, Rapport från Afrikagruppernas/ADRA:s Malanjeprogram, juni 2000 – maj 2001, (010703), s. 3 ff.

¹²⁰ Afrikagrupperna, Ansökan om finansiellt bidrag..., (990701), s. 3.

¹²¹ Walter Viegas, Estudo comparativo de projectos de desenvolvimento rural em Angola e Moçambique, (Augusti 2001), s. 19 ff, 27.

¹²² Afrikagrupperna, Rapport från..., (010703), s. 6.

Erfarenheter från ”katastrofinsatsen” pekar också på behovet av långsiktighet när man via folkligt deltagande eftersträvar att göra humanitära projekt utvecklingsfrämjande. I samband med det folkliga deltagandet bör man dessutom speciellt säkerställa ett genderperspektiv för att undvika att man genom att utnyttja existerande traditionella ledare och strukturer dels tappar precision i insatsen och dels förstärker strukturer med bristande genderperspektiv.

Jämförelser med Moçambique tycks visa att den angolanska lokalbefolkningen har mycket låga förväntningar på den lokala administrationen. Det pekar samtidigt på att det finns en mycket låg kapacitet och/eller vilja hos den lokala administrationen att lösa befolkningens problem. Detta innebär i sin tur att kapacitetshöjande och institutionsbyggande insatser vad gäller lokal administration i Angola kommer kräva stora insatser och lång tid för att ge resultat.

En utvärdering för att närmare undersöka dessa aspekter borde kunna bidra med ytterligare erfarenheter inför motsvarande insatser i framtiden.

2.2.3 Läkare Utan Gränser, MSF-B

Bakgrund och basfakta

Belgiska Läkare Utan Gränser (MSF-B) har arbetat i Angola sedan 1983 med allt från humanitärt stöd till återuppbyggnad. MSF-B har haft hälsoprojekt i Moxico sedan 1993 och i Bié sedan 1989. Sida har under strategiperioden stött två hälsoinsatser i dessa båda provinser. Under 1999-2000 utgick stöd från Sida på 3,9 MSEK till provinssjukhuset i Moxico-provinsen och under 2001 utgick stöd på 6,6 MSEK till provinssjukhuset i Bié-provinsen.

Den direkta målgruppen har varit utsatta grupper, såsom barn och kvinnor i fertil ålder, både bland den bofasta befolkningen och bland internflyktingar i dessa båda provinser. Den indirekta målgruppen har utgjorts av de båda provinsernas totala befolkning.

Relevans

Både Moxico och Bié har drabbats mycket hårt av den militära konflikten under strategiperioden. Det ökande antalet internflyktingar som nått provinshuvudstäderna i Moxico och Bié har betytt ytterligare press på den redan mycket svaga offentliga hälsovården där.

Många internflyktingar har dessutom befunnit sig i en mycket dålig hälso- och näringssituation och har i många fall inte haft tillgång till hälsovård på många år.

MSFs båda insatser har baserat sig på ett samarbete med de lokala angolanska hälsomyndigheterna och har därmed inneburit att ett minimum av långsiktighet har eftersträvat. Samtidigt är möjligheten till långsiktig hållbarhet begränsad så länge inte de angolanska myndigheterna tar på sig ett större ekonomiskt ansvar. En viss positiv tendens vad gäller ökade budgetutbetalningar till de provinsiella sjukhusen har dock noterats under slutet av strategiperioden. Detta har bl.a. inneburit större regelbundenhet i utbetalning av löner samt bättre tillgång till läkemedel.

Bedömningen totalt sett är att insatserna varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl

som det mer konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd” i enlighet med landstrategin.

Analys av prestationer

De **specifika målen** för insatsen i Moxico var:

- ”the hospital will be able to manage the diseases of main importance in terms of mortality and morbidity.
- the MSF diseases of main importance will be correctly managed in the health posts of Kwenha, Alto Luena and Kapango
- The EPI vaccine coverage will be sufficient to control the targeted diseases.
- Moderate and severely malnourished children will be correctly screened and treated.”¹²³

MSF-B har under perioden 1999–2000 stött provinssjukhuset i Luena med två läkare, tre sjuksköterskor, en logistiker och en fältkoordinator. Dessutom har MSF levererat läkemedel samt annat medicinskt material och utrustning till så gott som alla avdelningar. Det tekniska stödet har fokuserat på de pediatrika och medicinska avdelningarna, akutavdelningen samt apoteket. Vidareutbildning har genomförts för 8 sjuksköterskor, varav 4 från pediatrikavdelningen, 2 från akutavdelningen samt 2 från medicinavdelningen. Barn som kommer till sjukhuset ska i enlighet med nya rutiner alltid kontrolleras vad gäller undernäring och vaccinationer innan de undersöks av läkare. MSF betonar dock att många barn trots detta inte vaccineras p.g.a. en mängd orsaker, där brist på vacciner samt låg närvaro av vaccinationspersonal nämns.

Även vad gäller hälsocentraler på primärvårdsnivå har MSF tillhandahållit läkemedel och annat material. Fortsatt krävs dock mer utbildning för att säkerställa korrekt behandling, vaccinering samt kvalitativa graviditetskontroller på primärvårdsnivå. Ankomsten av nya internflyktingar från 1998 och påföljande isolering av Luena ökade antalet undernärda. MSF öppnade därför även ett ”Supplementary Feeding Centre” i Luena under 1999.¹²⁴

Några av de viktigare **specifika målen** för insatsen i Bié var:

- to guarantee the management of surgical cases through the training of nurses in basic surgical acts and anaesthesia.
- to improve the capacity of head nurses in the general management of the wards
- to improve the capacity of nursing care through a global training program of ”tecnicos basicos” at the level of the wards
- to reinforce the hospital hygiene service
- to ensure regular supply of drugs and medical material and to push the Ministry of Health to increase its participation.”¹²⁵

¹²³ MSF, Medical assistance to the Luena municipality, Moxico Prov, Angola, Annual Report 1999, (2000), s. 3.

¹²⁴ Ibid, s. 5 ff, 13 ff, 19.

¹²⁵ MSF, Project Proposal, Support to the Provincial Hospital of Kuito, Bié Province, Angola, (2002), s. 2.

P.g.a. bristen på angolanska kirurger har MSFs kirurg genomfört en utbildning av 4 sjuksköterskor för att de ska kunna hantera enklare operationer. Utbildningen påbörjades under år 2000 och en formell utvärdering genomfördes i oktober 2001. Som ett resultat av denna utvärdering auktoriserades sjuksköterskorna att genomföra vissa kirurgiska ingrepp på egen hand. Utbildningen fortsätter under år 2002 vad gäller andra typer av ingrepp. Dessa sjuksköterskor har nu blivit en nödvändig förutsättning för att avlasta MSFs egen kirurg.

Viss förbättring vad gäller styrning av några avdelningar kan noteras, till viss del p.g.a. ett utvärderingssystem som MSF hjälpt översköterskorna att implementera. MSFs sköterskor har också genomfört utbildningsprogram för sjukhusets undersköterskor.

MSF har tillhandahållit tvål och hygienartiklar under året och har dessutom bidragit till att sjukhushygienen diskuteras vid månatliga möten. MSF har även tillhandahållit mediciner och annat medicinskt material under året. Hälsoministeriets bidrag till mediciner är fortfarande mycket begränsad, även om de provinsiala sjukhusen fick större ekonomisk självständighet under år 2001.¹²⁶

Analys av måluppfyllelse

Det **övergripande målet** för båda insatserna var att:

- Tillhandahålla högkvalitativ preventiv och kurativ hälsovård för den bofasta befolkningen och för internflyktingar.

Generellt sett tycks hälsovården i Luena ha förbättrats något under 1999 och 2000 som ett resultat av MSFs arbete, även om det inte finns någon oberoende utvärdering som bekräftar detta. MSF påpekar samtidigt att en långsiktig hållbarhet saknas så länge Angolas budgetallokeringar är små och så länge som inte angolanska läkare rekryteras till provinsen. Man lyfter även fram de låga lönerna samt säkerhetssituationen. I ett brev från februari 2001 konstaterar MSF dessutom att man bestämt sig för att successivt dra sig ur engagemanget på provinssjukhuset och fokusera mer på primärvårdsnivån i provinsen. Man nämner även att samarbetet med sjukhusledningen inte fungerat helt bra, speciellt vad gäller frågor kring motivation, frånvaro och korruption.

Inte heller vad gäller insatsen för provinssjukhuset i Kuito finns någon utvärdering. Man kan dock notera en successiv ökning av antalet inskrivningar under de senaste fem åren. Inskrivningarna ökade exempelvis från 15 593 år 2000 till 19 264 år 2001. Samtidigt har dock dödlighetsnivåerna legat på ungefär samma nivå, eller t.o.m. ökat, såsom exempelvis från 6,2% år 2000 till 8,2% år 2001. MSF bedömer dock själva att dödligheten ligger på en rimlig nivå och att kvalitén på vården är rimligt god. Ökningen av antalet sjukdomsfall bedöms bero på ett flertal orsaker inklusive en ökning av befolkningen kring Kuito p.g.a. nyanlända internflyktingar. Den allmänt dåliga hälsostatusen bland befolkningen samt bristen på alternativa sjukhus är säkert också bidragande orsaker.¹²⁷

¹²⁶ MSF, Final Narrative Report, Support to Provincial Hospital of Kuito, Bié Province, Angola, (2002), s. 5 ff.

¹²⁷ MSF, Final Narrative Report, Support to Provincial Hospital of Kuito, Bié Province, Angola, (2002), s. 2.

Erfarenheter och slutsatser

MSF har funnits i Angola under många år och har stor erfarenhet av arbete inom hälsovård och nutrition. Det faktum att MSF fokuserat på provinssjukhusen i Bié och Luena pekar också på att MSF prioriterar de mest utsatta områden. Dessutom har MSF visat sig ha en flexibilitet och ett politiskt oberoende som gör att de snabbt kan agera i akuta humanitära situationer. Under en övergångsperiod från rent humanitärt bistånd till ett mer utvecklingsorienterat bistånd bör MSF fortsatt kunna spela en betydelsefull roll och fortsatt svenskt bistånd bör övervägas. Förmodligen ligger MSF:s komparativa fördel just i att snabbt leverera vård i svåra humanitära situationer, och samtidigt bygga viss lokal kapacitet genom ”on-the-job-training”. När situationen i Angola tillåter ett mer utvecklingsorienterat hälsobistånd med fokus på institutions- och kapacitetsuppbyggnad har förmodligen FN-organisationer såsom UNICEF, WHO och UNFPA en större komparativ fördel.

Det borde vara relevant att genomföra återkommande utvärderingar just för att ta till vara erfarenheter vad gäller att kanalisera humanitärt stöd via internationella enskilda organisationer såsom MSF.

2.2.4 Internationella Röda Korset – ICRC

Bakgrund och basfakta

Internationella rödakorskommittén (ICRC) har arbetat i Angola under många år och fått stöd från Sverige för sina appeller sedan 1995. Efter att ha planerat att dra sig ur Angola 1998 tvingades man p.g.a. av den intensifierade militära aktiviteten åter öka sitt engagemang under strategiperioden. År 2000 var ICRC:s appell för Angola större än för något annat land och år 2001 var appellen näst störst bland de afrikanska länderna. Sida har under perioden 1999–2001 bidragit med 25,6 msek för Angola-appellerna enligt nedan:¹²⁸

	1999	2000	2001	2002
ICRC:s appell för Angola (msek)	68,1	331,0	276,5	ca 150
Sidas bidrag till appellen för Angola (msek)	5,0	12,4	8,2	
Sidas bidrag i % av appellen för Angola	7,3%	3,7%	3,0%	
Sidas totala bidrag till ICRC-appellen (msek)	212	210	220	
Sidas angolabidrag i % av Sidas tot. Bidrag	2,4%	5,9%	3,7%	

ICRC:s arbete är generellt uppdelat i fyra huvudaktiviteter;

(1) Skyddsverksamhet (protection), (2) Humanitärt bistånd (assistance), (3) Förebyggande verksamhet (prevention) samt (4) Stöd till Nationella Föreningar. För åren 1999–2001 har ca 85% av respektive Angola-appell allokaterats till humanitärt bistånd för att därefter minska till ca 73% i appellen för 2002. Enligt tabellen ovan kan man dessutom notera en successiv minskning av appellen sedan toppåret 2000.

Generellt identifierar ICRC sju målgrupper under två huvudkategorier; drabbade och icke drabbade. Under huvudkategorin drabbade inkluderas civilbefolkningen, frihetsberövade, skadade och sjuka. Under huvudkategorin icke drabbade inkluderas myndigheter,

¹²⁸ Sida, Bilaga till regeringsskrivelse IRKK 1999, (990310), s. 1, Sida, Bilaga till regeringsskrivelse om humanitärt bistånd till IRKK 2000, (000222), s. 1, samt Sida, Bilaga 1 Humanitärt stöd till IRKK 2001, (010329), s. 1.

väpnade styrkor och andra bärare av vapen, det civila samhället samt det nationella Röda Korset. Fokus i Angola har framför allt legat på den drabbade civilbefolkningen, skadade och sjuka. Speciellt har man fokuserat på internflyktingar och hjälpbehövande bland lokalbefolkningen i Planalto-regionen, och då i Huambo och Bié.

Relevans

Planalto-regionen har drabbats mycket hårt av den militära konflikten under strategiperioden. ICRC:s fokus på fr.a. internflyktingar och hjälpbehövande bland lokalbefolkningen i denna region har därför varit ytterst relevant.

ICRC:s strikta neutralitet, opartiskhet och oberoende kombinerat med sitt speciella mandat gör att man har god accept för sitt arbete från angolanska myndigheter, både på central och lokal nivå. Ett av ICRC:s mål i Angola har varit att bibehålla en konstruktiv dialog med provinsiella och nationella myndigheter. Inom många områden arbetar man dessutom tillsammans med relevanta myndigheter, såsom sjukhus och ministerier.

Samarbetet är generellt sett gott vad gäller övriga enskilda organisationer och med FN-systemet. Huvudlinjerna i ICRC:s Angola-appell finns numer alltid med som en bilaga i den konsoliderade FN-appellen för att därmed säkerställa komplementaritet. ICRC försöker också i möjligaste mån samarbeta med angolanska Röda Korset, som dock är mycket svagt.

Bedömningen totalt sett är att insatserna varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som det mer konkreta målet ”att rädda och skydda liv samt lindra nöd” i enlighet med landstrategin.

Analys av prestationer och måluppfyllelse

ICRC:s humanitära mission är:

”...to protect the lives and dignity of victims of war and internal violence...”

Några av de primära **specifika målen** för ICRC:s insatser i Angola har i korthet varit:¹²⁹

- att den bofasta befolkningen och internflyktingar ligger på en rimligt låg nivå vad gäller undernäring och en rimligt god nivå vad gäller jordbruksproduktion
- tillgång till vatten och sanitet i Planalto-regionen.
- Stöd till hälsoposter och sjukhuset i Huambo
- kontakt och återförening av separerade familjemedlemmar
- bibehålla en konstruktiv dialog med provinsiella och nationella myndigheter vad gäller den civila befolkningens ”protection” behov.
- besöka fängelser och frihetsberövade individer i enlighet med ICRC:s mandat

¹²⁹ ICRC, Emergency Appeals 2002, (2001), s. 40 f.

Nedan följer några av de primära prestationerna för åren 1999 och 2000:¹³⁰

- distribution av överlevnadspaket (filtar, tvål, dunkar, köksredskap, etc) till mer än 28 000 familjer i Huambo och Bié år 1999 samt motsvarande nivåer år 2000.
- distribution av jordbruksredskap och utsäde samt matransoner till 54 000 familjer i Huambo år 1999 och till 67 000 familjer (dvs ca 335 000 personer) år 2000.
- leverans av läkemedel till provinssjukhuset i Malange.
- kontinuerlig leverans av läkemedel och annat material samt tekniskt stöd till provinssjukhuset i Huambo. Kontinuerlig leverans av mat till ca 500 patienter på sjukhuset från juli 1999 och framåt.
- stöd till 5 hälsocenter i Humbo, 1 i Kuito samt 3 i Uige.
- produktion av över 2 000 proteser per år (dvs hälften av landets totala produktionen) samt montering av 70–100 proteser per månad. Protescenters ligger i Kuito, Huambo och Luanda.
- distribution av 10–15 000 Röda Kors meddelanden per år.
- Under år 2000 arbetade ICRC med att tillsammans med andra organisationer förse internflyktinglägren i Kuito med dricksvatten och byggde dessutom ca 1 190 latriner.

Fokus för ICRC:s engagemang har som nämnts ovan legat på **akut humanitärt stöd** till Huambo, där ca 140 000 personer fått ta del av överlevnadspaket och mer än 300 000 personer tagit emot livsmedelsbistånd och stöd för att kunna återuppta jordbruksproduktion. Under strategiperioden har ICRC kontinuerligt utvärderat undernäringsnivåerna bland dessa biståndsmottagare och konstaterat en successiv förbättring. Detta har också gjort att ICRC, på samma sätt som exempelvis WFP och FAO, successivt övergått till distribution av jordbruksredskap och utsäde, för att uppmuntra återgång till jordbruk och därmed matproduktion. Av de ursprungliga drygt 300 000 personerna räknar ICRC med att enbart behöva distribuera livsmedel till 30 000 under år 2002.¹³¹

ICRC:s **hälsoprogram** har fokuserat på provinssjukhuset i Huambo, och man har levererat läkemedel och sjukvårdsmaterial till sjukhuset och livsmedel till patienterna. Speciellt fokus har legat på operationsavdelningen och en ICRC-kirurg har genomfört återkommande utbildningsinsatser för operationspersonalen. Efter en genomgång av den pediatrika avdelningen som genomfördes under 2001, räknar man med att från år 2002 även stödja denna. Under strategiperioden har man dessutom successivt ökat stödet till hälsocenter och hälsoposter på primärvårdsnivå i Planalto-regionen, en strategi som förväntas fortsätta.

Utöver detta har ICRC stött ett brett spektra av aktiviteter såsom information om minfaran, återförening av familjemedlemmar, besök av krigsfångar, trädplantering, utbildningsinsatser kring internationell humanitär lag, stöd till angolanska Röda Korset o.s.v.

Generellt sett tycks ICRC ha levt upp till sina planerade prestationer, trots att det har skett under en mycket svår period. ICRC har dessutom arbetat i de värst utsatta provinserna, och då framförallt i Huambo.

¹³⁰ ICRC, Annual Report 1999, (2000), s. 102 f, ICRC, Annual Report 2000, (2001), s. 72.

¹³¹ ICRC, Emergency Appeals, 2002, (2001), s. 37.

Detta är områden som ICRC har arbetat i under många år, vilket gör att de där har en lokal kunskap, erfarenhet och räckvidd som få andra organisationer har. Säkerhetsläget har under perioden dock begränsat möjligheterna till effektivt bistånd och inte ens ICRC har kunnat arbeta i UNITA-kontrollerade områden sedan 1998. Som en konsekvens av detta har informationen om den humanitära situationen inom UNITA-kontrollerade områden varit mycket sparsamma. De logistiska kostnaderna har blivit mycket höga för ICRC, som under perioden använt 4 flygplan för transport av personal, varor och utrustning. Under strategiperioden har man haft ca 40 internationellt rekryterade medarbetare och ca 400 lokalt rekryterade medarbetare.

Erfarenheter och slutsatser

Erfarenheterna från ICRC:s arbete i Angola har varit goda. ICRC har funnits i Angola under många år och har stor erfarenhet av att arbeta på båda sidor i den väpnade konflikten. ICRC har dessutom fokuserat sitt arbete till de mest utsatta områdena. Organisationen har ett flexibelt angreppssätt och har under åren visat flera prov på att kunna agera snabbt både vad gäller att starta upp en stor operation och vad gäller att dra ner till en mindre operation. Successivt har ICRC sedan år 2001 anpassat sitt program till den förändrade situationen i Angola och fokuserar mer och mer på matproduktion i stället för matdistribution.

En stabilisering av freden efter eld upphör avtal från April 2002 kommer med all sannolikhet innebära att ICRC fasar ut sin rena humanitära verksamhet i Angola under de närmaste åren. Fokus kommer då att skiftas mot ex.vis återförening av separerade familjemedlemmar. Förmodligen kommer den humanitära verksamhet dock finnas kvar så länge som nya områden öppnas upp för humanitära interventioner inom Planalto-regionen och fram till dess att det humanitära läget förbättrats väsentligt och stabiliserats. Under denna period kommer ICRC att fylla en stor funktion i det humanitära stödet och svenskt bistånd bör fortsatt övervägas.

2.3 Återuppbyggnadsstöd

2.3.1 "Social Action Project" och FAS

Bakgrund och basfakta

Världsbanken har lång erfarenhet av "Social Action Projects". Baserat på denna erfarenhet etablerade Världsbanken ett liknande projekt i Angola 1994. Projektet bestod av två delar FAS I¹³² samt en enhet på Angolanska Statistiska Centralbyrån. FAS I fokuserade på att renovera och/eller bygga skolor, vårdcentraler och annan infrastruktur och skulle utgöra 93,5% av den totala projektkostnaden. Den statistiska enheten skulle arbeta med fattigdomsrelaterad forskning och statistiska fattigdomsundersökningar. Projektet var planerat för en fyra års period, men förlängdes fram till slutet av år 2000. Beslut om svenskt stöd via Världsbanken fattades i november 1997 och omfattade följande:

- finansiering av lokalt definierade infrastrukturprojekt genom FAS I – 20 msek
- finansiering av det statistiska fattigdomsuppföljningsprojektet – 2 msek¹³³

¹³² FAS – Fundo de Apoio Social (Social Action Fund)

¹³³ Svenska Ambassaden Luanda, Bedömningspromemoria, (970603), s. 2, och Specific Agreement Between the Government of Sweden and the Government of the Republic of Angola on support to the Social Fund (FAS), (971119), s. 1 f.

Det totala stödet var 32.4 MUSD, där Världsbanken stod för drygt 22 MUSD. Angolanska regeringen bidrog med drygt 2 MUSD och målgruppen för nästan lika mycket. Utöver Sverige bidrog även Japan, Norge, Holland och Italien.

Målgruppen utgörs av fattiga lokala samhällen, statsdelar och byar med utvecklingspotential. FAS I arbetar i nio provinser. Den svenska insatsen har kanaliseras till provinserna Cabinda, Huíla, Namibe och Kunene.¹³⁴

Relevans

FAS I låg inom ramen för den fredsprocess som påbörjades 1994. När säkerhetssituationen i landet förvärrades så försämrades möjligheterna att arbeta med återuppbyggnad. Bl.a. avslutades det svenskstödda återuppbyggnadsprogrammet MERP i Malanje. Världsbanken frös förberedelserna inför en FAS II, men fortsatte med FAS I i de provinser som drabbades minst av konflikten. Förberedelserna för FAS II återupptogs och projektet påbörjades i slutet av år 2000 parallellt med utfasningen av FAS I.

I enlighet med landstrategin från 1999 koncentrerades det svenska stödet på humanitära insatser, men med en flexibilitet för rehabiliterings- och återuppbyggnadsinsatser.¹³⁵ Utifrån detta perspektiv tedde sig FAS' fokus fortsatt relevant. I de av Sverige stödda provinser har förutsättningar funnits för att genomföra den planerade insatsen.

FAS I etablerades som en autonom enhet inom angolanska planministeriet. Trots vissa problem säkerställdes därmed ett minimum av ägandeskap och "commitment" från angolansk sida. I I-PRSP nämns också FAS som ett exempel på angolanska regeringens "commitment" till fattigdomsbekämpning på lokal nivå.¹³⁶ En utvärdering från april 1999 identifierade brister i projektdesignen, som kom att påverka starten av FAS II. Två nya komponenter; utvärdering och uppföljning samt kompetensutveckling tillfördes programmet. FAS betonade dock redan från början relevanta strategier såsom decentralisering och folkligt deltagande.¹³⁷

Finansieringen av **det statistiska fattigdomsuppföljningsprojektet** var relevant eftersom bristen på tillförlitlig statistik i Angola försvårar både humanitära insatser och policyformulering. Även här bildades dock en autonom enhet på INE, Angolanska Statistiska Centralbyrån, med bl.a. egen lönestruktur, vilket bland andra orsaker ledde till att enheten upplöstes efter projektets avslutning. Det svenska stödet omnämns dock som extra relevant, speciellt för arbetet under de sista sex månaderna.¹³⁸

Insatsernas fokus bedöms ha varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och den svenska landstrategin att "på lång sikt bidra till att skapa förutsättningar för de övergripande målen".¹³⁹ Andra givares fokus kompletterar väl den inriktning som de svenska insatserna står för.

¹³⁴ Fundo de Apoio Social – FAS, Doação Sueca, Programa de Implementação, (990312), s. 1.

¹³⁵ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, s. 11 f.

¹³⁶ Ministério do Planeamento, Estratégia Interina de redução da Pobreza 2001-2003 (documento provisório), (010220), s. 14.

¹³⁷ World Bank, Implementation Completion Report Number 23266, (010130), s. 3, och FAS com assistência técnica de URC – University Research Co, LLC, Relatório de Avaliação Social Participativa, (april 1999), s. 7.

¹³⁸ World Bank, Implementation Completion Report Number 23266, (010130), s. 24

¹³⁹ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, s. 11.

Analys av prestationer

FAS I har sedan starten genomfört totalt 687 infrastrukturprojekt till gagn för ca 1 miljon människor. Det är svårt att jämföra och analysera antalet utförda projekt i relation till planerade, men prestationerna ligger generellt sett betydligt lägre än de planerade. Enligt Världsbankens slutrapport har man i planeringen utgått från orealistiska förväntningar på finansiellt stöd från andra givare. Samtidigt bedömer man prestationerna som tillfredsställande och kvaliteten och enhetskostnaderna som konkurrenskraftiga.

Beroende på prestationsförmågan har provinserna delats in i tre olika nivåer. Genomförandekapaciteten varierar fr.a. med samarbetsviljan hos lokalbefolkningen, stöd från den lokala administrationen, närvaro av andra partners såsom NGOs och religiösa organisationer samt slutligen kapaciteten hos det lokala FAS-teamet.¹⁴⁰ De svenskstödda provinserna Huíla och Namibe tillhör högsta prestationsnivån, medan Cabinda och Kunene tillhör mellannivån. Sedan FAS' start har 353 projekt genomförts i dessa fyra provinser.¹⁴¹

Det statistiska fattigdomsuppföljningsprojektet fick en sen start och hade svårigheter att hitta sin roll på Angolanska Statistiska Centralbyrån. Enheten har trots detta genomfört ett flertal stora studier och enkätundersökningar, bl.a. de enda nationella undersökningar som över huvud taget gjorts under perioden. Exempel på detta är de två nationella enkätundersökningar över social statistik som genomfördes i samarbete med UNICEF, samt undersökningar över inkomster och utgifter på hushållsnivå är exempel på genomförda undersökningar.¹⁴²

Analys av måluppfyllelse

Projektmålet för **FAS I** som det formulerades av Världsbanken var att:

- ”improve access to basic services through the provision or rehabilitation of community infrastructure;
- Improve NGOs' and communities' capacity to plan, manage and maintain investments through experience gained in the project”.

FAS I lyckades etablera och/eller förbättra social infrastruktur och höja målgruppens kapacitet att planera, leda och hjälpligt underhålla investeringarna. Världsbanken bedömer därmed måluppfyllelsen som tillfredsställande, men betonar vikten av att fortsättningsvis förbättra ”targeting-mekanismerna”. Samtidigt konstaterar man att vid tidpunkten för slutrapporten saknades detaljerad information om effekten av FAS I.¹⁴³

En utvärdering som utgick från målgruppens perspektiv genomfördes i nio provinser under december månad 2001. Utvärderingen pekar på att det finns en samstämmighet mellan de ursprungliga förväntningarna och det upplevda resultatet av projekten. Ibland hade dock urvalsprocessen för att identifiera prioriterade projekt manipulerats. Speciellt tycks det varit svårt för kvinnor att göra sin röst hörd, vilket också bekräftas av en tidigare utvärdering.¹⁴⁴ Kvalitén på byggnader och annan infrastruktur

¹⁴⁰ World Bank, Implementation Completion Report Number 23266, (010130), s. 7 ff.

¹⁴¹ En kvarvarande del av den svenska finansieringen användes även i början av år 2001 för FAS I-aktiviteter, då ytterligare 83 infrastrukturprojekt avslutades i dessa provinser i enlighet med FAS årsrapport för 2001.

¹⁴² World Bank, Implementation Completion Report Number 23266, (010130), s. 46.

¹⁴³ Ibid, s. 2 ff.

¹⁴⁴ Associação Mãos Abertas/Fundo de Apoio Social, Avaliação Participativa de Beneficiários – draft, (april 2002), s. 17, samt Endresen – Skjønberg, Review of the Fundo de Apoio Social (FAS), (december 1999), s. 15 f.

bedöms som god, men det brister vad gäller det lokala ansvaret för underhåll och drift, vilket försvårar den långsiktiga hållbarheten. Hälsocenter får ej lagerpåfyllnad av läkemedel regelbundet och vattenposter får ej reservdelar i tid för att byta ut utslitna delar. FAS har stoppat all konstruktion av hälsoinfrastruktur, eftersom hälsoadministrationen inte kunde leva upp till sina åtagande vad gällde drift. Ca 20% av de intervjuade tyckte att effekterna av de byggda skolorna hade förbättrat utbildningen för barnen. Motsvarande nivåer framkom vad gäller effekterna av vattenprojekten. Vad gäller hälsocentraler gällde de positiva effekterna främst att man fått närmare till hälsovård, men kvalitén på vården bedömdes som oförändrad.¹⁴⁵

Projektmålet för **Det statistiska fattigdomsuppföljningsprojektet** som det formulerades av Världsbanken var att:

- ”enhance the capacity of Angolan institutions to collect and analyse poverty related data;
- provide better understanding of the main causes of poverty in order to help formulate effective poverty alleviation strategies”.

Projektet lyckades höja kapaciteten inom Statistiska Centralbyrån att inhämta och analysera fattigdomsrelaterad statistik. Kopplingen har dock varit svag mellan enhetens analyser och regeringens policyformulering och beslutsprocess.¹⁴⁶ Enheten har tyvärr lagts ner, mycket p.g.a. de parallella strukturer som etablerades i samband med att enheten fick en autonom status. Brist på acceptans och ägarskap innebar att projektet inte var långsiktigt hållbart. Stöd till Angolanska Statistiska Centralbyrån ingår inte längre i Världsbankens projekt.

Erfarenheter och slutsatser

FAS II avslutas i augusti 2003, men både Världsbanken och den angolanska regeringen har visat intresse för en fortsättning via ett FAS III. I samband med övergången från humanitärt stöd till utvecklingssamarbete kommer det att finnas oändliga **återuppbyggnadsbehov** över hela landet. FAS har utvecklats till ett fungerande instrument, både politiskt, tekniskt, finansiellt och operationellt. Förbättringar vad gäller utvärdering och uppföljning samt kompetensutveckling har inkluderats i FAS II. Andra områden har betonats, exempelvis förstärkt behov av ”targeting” och ökat fokus på underhåll och drift.

FAS centrala administration är klar över att man inte helt kommer att kunna möta de ökande krav på expansion som nu vuxit fram. Strategin för det fortsatta arbete bygger på att först tillfredsställa behoven inom befintliga kommuner, sedan expandera till andra kommuner inom samma provins innan man därefter kan expandera till andra provinser. FAS har samtidigt redan från början betonat relevanta strategier såsom decentralisering, fokus på provinser med relativ säkerhet, folkligt deltagande och en teknisk struktur oberoende av den politiska processen.¹⁴⁷ Detta har kombinerats med en atmosfär av transparens och regelbundna revisioner samt utvärderingar, vilket också bidragit till en intern lärandeprocess. Å andra sidan har vissa av dessa strategier enbart kunnat

¹⁴⁵ Ibid, s. 24 f

¹⁴⁶ Ibid, s. 2, 4 ff.

¹⁴⁷ Ibid, s. 3.

implementeras p.g.a. den parallella struktur som etablerats visavi Planministeriet. I förlängningen bör man undersöka hur man kan säkerställa ett större statligt ägandeskap för att därmed också kunna garantera en långsiktig hållbarhet.

Decentraliseringen har lett till högre kostnader, men också medfört större flexibilitet, hänsyn till lokala förhållanden samt folkligt deltagande. Det folkliga deltagandet har förutom förutsättningar för större ägandeskap och långsiktig hållbarhet även bidragit till ett något större förtroende och tilltro till den lokala administrationen.

En god koordinering mellan regering och givare krävs för att säkerställa komplementaritet med andra återuppbyggnadsprogram. Speciellt gäller det PRC samt EUs provinsutvecklingsprogram, PAR, som båda i flera fall arbetar i samma provinser som FAS.¹⁴⁸ FAS bör dock vara väl lämpat för framtida svenskt stöd i en situation där man förmodligen kommer att gå från humanitärt bistånd till återuppbyggnad och utveckling. Men tanke på svenskt intresse för hälsosektorn i Angola borde man i samband med en eventuell beredning för framtida stöd till FAS undersöka möjligheterna till ökad koordinering mellan FAS och Hälsoministeriet för att säkerställa drift och underhåll av hälsoinfrastrukturen.

2.3.2 Norsk Folkehjelp

Bakgrund och basfakta

Norsk Folkehjelp (NPA) har funnits i Angola sedan 1989 och började arbeta med minröjning 1995 som ett resultat av fredsavtalet från november 1994. Sverige har stött minröjningsarbetet sedan starten och under strategiperioden har följande finansiering utgått:

- 1998–99: 12,3 msek
- 2000: 11,5 msek
- 2001: 11,0 msek

Förutom Sverige har även framförallt Norge, Holland, USA och Italien bidragit med finansiering. NPA är den absolut största minröjningsorganisationen i Angola.

Målgruppen utgörs av den krigsdrabbade befolkningen på landsbygden och krigsutsatta orter. Den svenska finansieringen har främst bidragit till en manuell minröjningsgrupp baserad i Malanjeprovinsen, men säkerhetsläget har gjort att NPA vid flera tillfällen tvingats omgruppera denna och andra minröjningsgrupper för att kunna fortsätta arbetet. Utöver denna minröjningsgrupp har Sverige även från år 2000 bidragit till finansieringen av en minröjningsgrupp utrustad med minhundar. Minröjning har utöver i Malanje också bedrivits i provinserna Moxico, Kwanza-Norte, Huíla, Cunene och Kuando Kubango.

Relevans

Angola har uppskattningsvis mellan 6–7 miljoner landminor och är därmed ett av de länder i världen med flest antal landminor. År 2000 rapporterades 963 minolyckor, varav 403 med dödlig utgång. De flesta minolyckor drabbar civilbefolkningen och då främst kvinnor och barn.

¹⁴⁸ PRC – Programa de Reabilitação Comunitária, ett resultat av den FN-sponsrade rundabordskonferensen i Bryssel 1995, samt PAR – Programa de Apoio à Reabilitação.

Dessutom förhindrar minförekomsten exempelvis återflyttning och odling av mark.

I enlighet med landstrategin från 1999 koncentrerades det svenska stödet på humanitära insatser, men med en flexibilitet för rehabiliterings- och återuppbyggnadsinsatser.¹⁴⁹ Utifrån detta perspektiv tedde sig NPA:s fokus på minröjning fortsatt relevant. Med en flexibilitet i implementeringen har man trots ökad militär aktivitet under perioden kunnat fortsätta minröjning, om än på andra platser än de ursprungligen avsedda.

NPA har i största möjliga mån försökt arbeta med det nationella mininstitutet INAROE, som har ansvar för nationell planering och koordinering vad gäller minrelaterade program och projekt. NPA har även sekonderat personal till INAROE sedan 1995 via norsk finansiering. Trots detta har INAROE ännu inte fullt ut lyckats leva upp till sitt mandat, vilket inneburit bristfällig nationell planering och koordinering (se även kapitel 2.1.2).

En utvärdering av NPA från år 2000 identifierade vissa brister, vilka därefter successivt har justerats i programmet. Framförallt gäller det vikten av att analysera den socio-ekonomiska effekten av minröjningen.¹⁵⁰

Insatsernas fokus bedöms ha varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och den svenska landstrategin att ”på lång sikt bidra till att skapa förutsättningar för de övergripande målen”.¹⁵¹ Den svenska insatsen kompletteras väl av andra givares insatser.

Analys av prestationer

De primära specifika målen för NPAs minprogram är:

- ”to reduce the number of landmine- and UXO accidents in NPA areas of operation
- to contribute to (a) improved physical infrastructure in order to increase exchange of goods between and among communities; (b) improved livelihoods among the target groups; (c) more active involvement of local communities in rehabilitation efforts.”¹⁵²

Under perioden juni 1998 till december 1999 rörde den svenskstödda mingrupp 1 ca 380 000 m². Enligt programförslaget räknade man med att röja 350 000 m² under en 12 månaders period, vilket innebär att man nådde den planerade prestationen, men på en något längre tidsperiod. Som orsak till en något sämre effektivitet anger NPA säkerhetssituationen, regniga väderförhållanden, logistikproblem samt svåra markförhållanden på många av röjningsområdena.¹⁵³

Under år 2000 rörde mingrupp 1 ca 220 000 m² mot planerade 320 000 m². Minröjningsgruppen med minhundar, som också finansierades av Sida under år 2000, rörde ytterligare ca 180 000 m², något som ej planerats, vilket gjorde att man totalt sett rörde ca 400 000 m² under året. Dessutom verifierade mingrupp 1 ca 123 000 m² och ”hundgruppen” ca 643 000 m², d.v.s. verifiering av mark som dessförinnan röjts på rent maskinell väg. Viss försämring av kostnadseffektiviteten vad gäller mingrupp 1 uppstod enligt NPA p.g.a. gamla metalldetektorer, långa regn-

¹⁴⁹ Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, s. 11 f.

¹⁵⁰ Cosgrave – Brown – Brusset, Review of the Norwegian Peoples Aid Mine Action Programme in Angola, (2000), s. 4.

¹⁵¹ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, s. 11.

¹⁵² Norwegian People's Aid, Demining Proposal 2001 for the period 01 January 2001 – 31 December 2001, (2001), s. 9, 14.

¹⁵³ Norwegian People's Aid, Final Narrative Report June 1998 – 31 December 1999, (2000), s. 6, 15.

perioder samt dålig tillgång till bränsle i Malanje. ”Hundgruppen” påverkades negativt framförallt av väder- och markförhållandena.¹⁵⁴

Sammanfattningsvis kan man konstatera att minröjning är en nödvändig men mycket farlig och långsam process. Med nuvarande takt kommer det att krävas decennier för att rensa landet helt.

Analys av måloppfyllelse

Det övergripande målet för NPAs minprogram är:

- ”to improve living conditions and quality of life of the target population in Angola”¹⁵⁵

Det finns ingen utvärdering som enbart fokuserat på effekterna av NPAs arbete. Samtidigt konstaterar utvärderingen från år 2000 att minröjningen har haft positiva effekter på de lokala samhällena och därmed väsentligt förbättrat situationen för människor i samhällena som tidigare lidit av minerade områden.¹⁵⁶

Utvärderingen från år 2000 underströk dock samtidigt vikten av att fokusera ytterligare på de socio-ekonomiska effekterna av minröjningen. Man lyfter fram tre grundförutsättningar för detta; (1) ”targeting” av minröjningsområden, (2) effektivitet i minröjningsarbetet samt (3) investeringar för att lokalbefolkningen ska kunna använda de röjda områdena. De två första grundförutsättningarna kan NPA till viss del påverka, men den tredje förutsättningen bygger i stor utsträckning på input från andra organisationer och myndigheter. Som en konsekvens av utvärderingen har NPA infört ett s.k. ”Task Impact Assessment System” som tillsammans med ökad koordinering och förbättrat samarbete med andra aktörer förväntas bidra till bättre resultat.¹⁵⁷

Erfarenheter och slutsatser

I samband med övergången från humanitärt stöd till utvecklingssamarbete kommer det att finnas oändliga **återuppbyggnadsbehov** över hela landet. För att detta ska kunna genomföras finns motsvarande behov av minröjning. NPA har samtidigt under sin tid i Angola byggt upp en väl fungerande organisation för minröjning, inte minst genom att ta hänsyn till rekommendationer från genomförda utvärderingar. Utvärderingen från år 2000 konstaterar också att NPA åtnjuter ett mycket gott rykte i Angola. En stor del av tidigare internationellt rekryterad personal har dessutom successivt ersatts av utbildad angolansk personal, vilket också bör skapa förutsättningar för ett större lokalt ägarskap.

Även om regeringens kapacitet att planera och koordinera minröjningsarbetet i Angola fortfarande är mycket svag bör organisationer såsom NPA kunna säkerställa både effektivitet i röjningsarbetet och god måloppfyllelse i lokalsamhällena. Parallellt har under det sista året ett antal aktiviteter påbörjats, både från den angolanska regeringens sida och från UNDP, för att säkerställa en bättre central koordinering (se även kapitel 2.1.2). Utifrån dessa perspektiv bör NPA vara väl lämpat för framtida svenskt stöd när man nu successivt går från humanitärt bistånd till återuppbyggnad och utveckling. Mot bakgrund av att minröjningsbehovet

¹⁵⁴ Norwegian People's Aid, Sida-supported Projects, Final Report 2000, (2002), s. 3, 7, 13.

¹⁵⁵ Norwegian People's Aid, Demining Proposal..., s. 6.

¹⁵⁶ Cosgrave – Brown – Brusset..., s. 3, 54.

¹⁵⁷ Cosgrave – Brown – Brusset..., s. 48 f.

kommer att finnas kvar under många år bör man också undersöka möjligheten till att skriva fleråriga avtal för att undvika ryckighet i finansieringen.¹⁵⁸

2.4 Hälsostöd

Bakgrund och basfakta

Sveriges stöd till den angolanska hälsosektorn började redan 1977 och har varit mycket stort i relation till andra givare. Under 1980-talet fram till början på 1990-talet utvidgades stödet till att inkludera ett antal områden, såsom vaccinering, tuberkulos, malaria, sömnsjuka, basläkemedel, vårdutbildning, mödravård, hälsoplanering och hiv/aids. Under början på 1990-talet koncentrerades sedan det svenska stödet successivt till att enbart omfatta reproduktiv hälsa, basläkemedel och vaccinering. Från mitten av 1990-talet har stödet till det nationella blodlaboratoriets hiv/aids diagnostik samt till det nationella basläkemedels-programmet successivt fasats ut. Samtidigt har ett stöd till barnhälsovård i Luanda-provinsen och till en nationell barnmorskeutbildning tillkommit. Inom det pågående hälsoavtalet kvarstår alltså två insatser;

1. Mödrahälsovårdsprogrammet, som inkluderar stöd till Luanda-provinsen, den centrala mödravårdskliniken samt den nationella barnmorskeutbildningen.
2. Barnhälsovårdsprogrammet, som inkluderar stöd till Luandaprovinsen inklusive det centrala pediatrika sjukhuset, samt ett nationellt vaccinationsprogram.

Hälsoavtalet som gällde under treårsperioden 01 juli 1994–30 juni 1997 omfattade 114 MSEK. Avtalet därefter kom också att gälla för en treårsperiod, 01 juli 1997–30 juni 2000 med en budget på 100 MSEK. Det nu pågående 2-åriga hälsoavtalet för perioden 01 juli 2000–30 juni 2002 omfattar 46 MSEK, en budget betydligt mindre än tidigare avtal.

Utifrån den nuvarande landstrategin skulle det nu gällande hälsoavtalet utformas i perspektivet av humanitärt samarbete. Detta skulle även inkludera möjligheter till insatser som gjordes utifrån ett mer långsiktigt perspektiv, samt förutsätta bibehållen flexibilitet att övergå till rehabiliteringsinsatser när så var möjligt. Vidare förespråkade landstrategin att insatsavtal skulle ingås ”direkt med aktörer genom vilka ett meningsfullt stöd kan kanaliseras”, exempelvis hälsoministeriet för hälsostödet. Utifrån landstrategins sämre scenario skulle hälsostödet vara ”mycket begränsat och nära kopplat till det humanitära stödet”, och budgetvolymen skulle därmed minskas till ca 45 MSEK för åren 2000–2001 vilket ungefär motsvarar den ovan redovisade avtalsbudgeten. Ett humanitärt anpassat hälsovårdsstöd borde ”koncentreras till insatser på primär- och sekundärnivå inom strategiska delar av den primära barn- och mödravården i Luanda-provinsen”.¹⁵⁹

Målgruppen utgörs främst av kvinnor och barn som besöker den formella sjukvårdssektorn i Luanda. Ett stort inflöde av internflyktingar till Luandaprovinsen under de senaste åren har satt ytterligare press på det redan mycket svaga hälsosystemet där. I samband med beredningen

¹⁵⁸ Sida SEKA/HUM, Bedömnings Promemoria, (010504), s.2 f.

¹⁵⁹ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, s.10 ff.

av hälsoprogrammet beräknades att mellan 2–4 miljoner av Angolas ca 12 miljoner invånare befann sig i Luanda.¹⁶⁰ Senare uppskattningar pekar på att siffran nu ligger närmare 4 miljoner.

Relevans

För år 1999 hade Angola den högsta barnadödligheten i världen efter Sierra Leone. Ca 17% av alla barn dog före ett års ålder och ca 30% upplevde aldrig sin femårsdag.¹⁶¹ Det finns inga uppdaterade siffror på mödradödligheten, men även den anses ligga bland de absolut högsta i världen. Den senaste utförda studien i Luanda visar på att nivån 1993 låg på 1 281 döda mödrar per 100 000 levande födda barn.¹⁶² Utifrån detta perspektiv får ett stöd till hälsosektorn framför allt utifrån ett humanitärt perspektiv anses som i högsta grad relevant. Detta poängterades också i relevansanalysen från Bedömningspromemorian, där man konstaterade att ”en krigsfokuserad ekonomi och politik har dessutom i många år negligerat sjukvården, både i budgetallokeringar och i policyformuleringar. Hälso- och sjukvården är bristfällig och har dålig täckning”.¹⁶³

Den förändringsprocess som genomförts inom det svenska hälsostödet till Angola under de senaste åren pekar också på att man anpassat sig till den försämrade humanitära situation som uppstått. Stödet har successivt gått från att ha varit mer utvecklingsorienterat till att bli mer humanitärt och målgruppsorienterat. Det massiva inflödet av internflyktingar till Luandaprovinsen under de senaste åren, med påföljande befolkningsökning till kanske närmare 4 miljoner invånare har ytterligare förstärkt behovet av ett humanitärt fokus, men också accentuerat vikten av stödet.

Även i det första utkastet till en I-PRSP betonar man att mycket stora ansträngningar krävs för att de sociala indikatorerna inom exempelvis hälsovården ska nå upp till nivåerna för Afrika söder om Sahara.

Hälsosektorn karaktäriseras som bristande på de flesta områden, både vad gäller kvalitet, kvantitet och effektivitet. I dokumentet anger man det övergripande strategiska målet för hälsosektorn till att garantera befolkningen tillgång till primärvård med god kvalitet. Man anger också ett flertal specifika mål att nå under de närmaste tre åren. Det första specifika målet är att ”införa ett effektivt primärvårdssystem... för att på så sätt reducera mödra och barndödligheten”.¹⁶⁴ I de sektoriella projekt och program som därefter presenteras utgår man i princip från projektdokumentet för det svenska stödet vad gäller mödrahälsovårds- och barnhälsovårdsprogrammen.¹⁶⁵

Utifrån detta kan man konstatera att det svenska stödet ligger väl i linje med Angolas egna mål och strategier, samtidigt som det är viktigt att betona att den angolanska kapaciteten är utomordentligt svag. Detta gör att det förefaller högst osannolikt att Angola skulle kunna nå upp till sina högt ställda mål, även om budgetmässiga förutsättningar funnes.

Denna pessimistiska slutsats stöds bland annat av det faktum att I-PRSP processen avstannat efter detta första utkast.

¹⁶⁰ Sida, Bedömningspromemoria, (000207), s. 4.

¹⁶¹ UNICEF, The State of the World's Children 2001, s. 77.

¹⁶² Grave, Estudo da Mortalidade Materna a Partir do Método das Irmãs, (1994) s. ??.

¹⁶³ Sida, Bedömningspromemoria, (000207), s. 3.

¹⁶⁴ Ministério do Planeamento, Estratégia Interina de redução da Pobreza 2001-2003 (documento provisório), (010220), s. 18 f.

¹⁶⁵ Ibid, s. 32 ff.

Vad gäller det svenska stödet kan man möjligtvis utifrån ett strikt humanitärt fokus ifrågasätta relevansen av stödet till Barnmorskeskolan, som ju per definition är av mer långsiktig karaktär. Samtidigt kan man konstatera att den första årskullen barnmorskor ännu inte hade examinerats när landstrategin för perioden trädde i kraft. Därför förefaller det rimligt att man för att säkerställa en redan gjord investering bibehåller stödet.

En ny hiv/aids-studie visar att prevalensen av hiv-positiva bland gravida kvinnor som går på graviditetskontroller i Luandaprovinsen ökat kraftigt och nu uppgår till 8,6%, med påföljande risk för bland annat mor till barn smitta.¹⁶⁶ Detta innebär också att prevalensnivåerna i Luanda nu ligger på snittet för Afrika söder om Sahara, vilket förstärker behovet att snarast och med kraft bemöta detta växande hot. Mot bakgrund av att mödrahälsovårdsprogrammet redan etablerat ett referenssystem i Luandaprovinsen har Sidas aids-sekretariat i Harare under det senaste halvåret hjälpt till att lyfta fram ett antal rekommendationer för att "mainstreama" hiv/aids i programmet.

Det har inte förekommit någon regelbunden och tydlig givarkoordinering inom hälsosektorn. Däremot är det svenska stödet inom mödra- och barnhälsovården i Luandaprovinsen väl etablerat, och i samband med andra givares intresse för dessa områden brukar kontakter tas både med hälsoministeriets provinsdelegation och med Sida för att på så sätt undvika redundans redan vid projektberedningar. USA, Italien och EU har under perioden initierat, alternativt ökat, sitt stöd till delar av mödra- och barnhälsovården i Luanda.

Bedömningen totalt sett är att insatserna varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som det mer konkreta målet "att rädda och skydda liv samt lindra nöd" i enlighet med landstrategin. Under senaste halvåret har ett starkare fokus på hiv/aids inkluderats i programmen, något som borde skett betydligt tidigare.

Analys av prestationer

Generellt sett kan man notera att mödra- och barnhälsovårdsprogrammen kommit en bit på väg mot att nå upp till de förväntade slutresultaten, även om de flesta inte nått hela vägen fram. I flera fall beror detta på att de redan från början var alltför ambitiöst satta.¹⁶⁷ De förväntade slutresultaten är framför allt av kvantitativ karaktär, men även en del av kvalitativ karaktär förekommer. Den övergripande tanken bakom de förväntade slutresultaten är att öka kvantitet och kvalitet vad gäller den sjukhusbaserade mödra- och barnhälsovården i Luandaprovinsen. Ett viktigt moment i detta är att förstärka vården på primär- och sekundärnivå, för att på så sätt avlasta den centrala nivån, och där skapa förutsättningar att bättre ta hand om svåra fall.

Mödrahälsovårdsprogrammet. Stödet till mödrahälsovårdsprogrammet har tre huvudkomponenter; det nationella mödravårds-sjukhuset, mödravården på provinsnivå och stödet till den nationella

¹⁶⁶ Risk Factors for hiv, Hepatitis B, Syphilis and Trichomonas among Women Attending Ante-Natal Services in Luanda, Benguela and Lobito, (2002), s. ?.

¹⁶⁷ Sida, Bedömnings-promemoria, (000207), s. 1.

barnmorskeskolan. Ett antal förväntade slutresultat för dessa presenterades i projektdokumentet från december 1999.¹⁶⁸

Ett **kvantitetsmål** är antalet sjukhusbaserade förlossningar inom programmet, som har ökat från 59 753 år 1999 till 71 036 år 2001, motsvarande en ökning på 19%. Mer än hälften av dessa förlossningar sker nu på primär- och sekundärvårdsnivå, vilket innebär att man i relativa termer avlastat den centrala nivån. Fortsatt föder dock enbart ca 25–30% av de gravida kvinnorna i Luanda sina barn via den offentliga mödrhälsovården. Det beror framför allt på att befolkningsökningen i Luanda p.g.a. det stora inflödet av internflyktingar ligger i paritet med ökningen av antalet förlossningar. Två förlossningskliniker på primärnivå öppnades dock i november 2001 vilket nu ger totalt 13 förlossningskliniker. Detta bör ge en fortsatt ökning av antalet förlossningar på primärvårdsnivå.¹⁶⁹

Antalet första rådgivningstillfällen för familjeplanering har svängt kraftigt under perioden, med en ökning från 32 063 år 1999 till 43 550 år 2000 för att sedan åter gå ner till 32 388 år 2001. En möjlig orsak till återgången är att vissa kliniker under år 2001 fick brist på preventivmedel. Antalet gravida kvinnor som genomgår en första graviditetskontroll har ökat stadigt från 136 172 år 1999 till 157 158 år 2001, en ökning som motsvarar över 15%. Detta innebär att ca 56% av alla gravida kvinnor genomgick en första graviditetskontroll inom den offentliga mödrhälsovården under 2001, samtidigt som mindre än hälften av dessa sedan valde att föda sina barn inom samma mödrhälsovård.¹⁷⁰

Kvalitetsmålen är betydligt svårare att mäta. En ofta förekommande orsak till kritik gäller hur barnmorskor inom mödrhälsovården bemöter gravida kvinnor. Barnmorskornas beteende beskrivs i termer av brist på empati och respekt, likgiltighet, maktmissbruk och försumlighet. En annan orsak till kritik gäller de ”informella patientavgifter” som många tvingas betala för att få tillgång till en god behandling.¹⁷¹

Sammanfattningsvis kan man konstatera att antalet gravida kvinnor som utnyttjar den offentliga mödrhälsovården har ökat kraftigt under de tre sista åren, samtidigt som befolkningsmängden dock ökat nästan lika kraftigt. Å andra sidan är kvalitén på mödrhälsovården fortsatt bristfällig. Ett sätt att på längre sikt förbättra kvalitén är genom den nationella Barnmorskeskolans utbildning.

Den nationella Barnmorskeskolan hade som resultatmål ”att före december 2001 ha utbildat 25 specialiserade barnmorskor med förutsättningar att introducera förändringar inom mödrhälsovården i landet”.¹⁷² Detta resultat uppfylldes i princip med att 24 barnmorskor utexaminerades i april 2000. Av dessa återgick 8 till arbete i mödrhälsovården i Luanda och övriga 16 till motsvarande arbete i andra provinser. En andra kull elever påbörjade sina studier i oktober år 2000, med förväntad utexaminering i maj 2002. Under perioden har utbildningen också fått en formell status inom det angolanska utbildningssystemet, samtidigt som skolan under år 2001 för första gången fått visst stöd från stadsbudgeten.¹⁷³ I princip har man genom denna utbildning skapat en ny yrkes-

¹⁶⁸ Ministério da Saúde, Documento dos Projectos de Saúde Materna, Saúde Infantil e Formação de Parteiras, (1999)

¹⁶⁹ Relatório Anual de Saúde Materna, Província de Luanda Ano 2001, (2002), s. 1, 4, 9,10

¹⁷⁰ Ibid s. 5 ff.

¹⁷¹ Journal de Angola, Esquema da gasosa é uma preocupação, (020502), s. 13.

¹⁷² Ministério da Saúde, Documento dos Projectos de Saúde Materna..., (1999), s. 15.

¹⁷³ Curso de Especialização de Parteiras, Relatório das Actividades Realizadas de Janeiro à Dezembro/2000, (2001), s. 2 ff. och Relatório das Actividades Realizadas de Janeiro à Dezembro/2001, (2002), s. 5.

kategori i Angola. Sida beslöt dessutom att stödja en fördubbling av antalet studenter år 2002.

Barnhälsovårdsprogrammet. Stödet till barnhälsovårdsprogrammet har två huvudkomponenter; barnhälsovården på provinsnivå inklusive det pediatrika sjukhuset och det reguljära nationella vaccinationsprogrammet. Finansieringen av vaccinationsprogrammet går via UNICEF. Ett antal förväntade slutresultat för barnhälsovårdsprogrammet presenterades i projektdokumentet från december 1999.

Barnhälsovården noterade en ännu större kvantitativ ökning under perioden. Antalet patienter gick från 195 489 år 1999 till 298 374 år 2001, motsvarande en ökning med över 50%, vilket är betydligt mer än motsvarande befolkningsökning. Nästan hela ökningen ligger på primärvårdsnivå, vilket innebär att programmet, åtminstone relativt sett, lyckats avlasta det centrala pediatrika sjukhuset.

Även vad gäller barnhälsovårdsprogrammet är det dock svårt att bedöma de kvalitativa resultaten. En analys över diagnos och behandling av sjuka barn på primärvårdsnivå, som genomfördes 1999 identifierade en rad kvalitetsbrister. Det gällde allt från bemötande till kvalitén på själva undersökningen.¹⁷⁴ Förmodligen finns fortsatt stora kvalitetsbrister även om kompetensutveckling och kunskapsöverföring finns med som en viktig del i uppdraget för genomförandekonsulten.¹⁷⁵ På samma sätt som i mödravården är ”informella patientavgifter” mycket vanliga. De underliggande orsakerna till dessa kvalitetsbrister är mycket svåra att kortsiktigt påverka. Sönderbrutna sociala nätverk och medföljande brist på empati, samt en försummad offentlig sektor och mycket låga löner för statsanställda är förmodligen några av orsakerna bakom kvalitetsbristerna.

Vad gäller stödet till det nationella vaccinationsprogrammet via UNICEF finns ett flertal givare utöver Sverige. Därför avsågs det svenska stödet användas till inköp av material till ”the cold chain” och på så sätt bidra till hela vaccinationssystemet. Ingen rapport kring detta finns från UNICEF. Det reguljära vaccinationsprogrammets möjligheter att täcka landet har varit starkt kopplat till säkerhetsläget. Under perioden har en viss ökning av antalet ”kommuner” med tillgång fasta vaccinationskliniker skett. År 1999 täcktes 85 av totalt 164 kommuner, medan motsvarande siffra år 2001 uppgick till 101 kommuner. Även antalet barn som vaccinerats ökade under år 2001. Vaccinationsnivåerna är dock fortsatt mycket låga i landet, framför allt via det reguljära programmet.¹⁷⁶

Analys av måluppfyllelse

Det **övergripande målet** för det svenska hälsostödet är att bidra till att förbättra kvinnors och barns hälsa i Luanda. **Projektmalet** för stödet till mödrhälsovården är att bidra till ”att sänka den sjukhusbaserade mödradödligheten i Luandaprovinsen med 25% av 1999 års nivåer före sista juni 2002”.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Barbro Grudeborn, *Análise do diagnóstico e tratamento da criança doente*, (Maio-Junho de 1999)

¹⁷⁵ Britta Nordström, *Final Report, Consultancy Support to the Health Sector in Angola – 1 Jan 2000 – 30 June 2000*, (december 2000), s. 12 ff. och Christer Johansson, *Reports for the 2nd half year 2000 and 1st year 2001*, (september 2001), s. 16 f.

¹⁷⁶ Programa Alargado de Vacinação, *Relatório de Actividades de Janeiro à Dezembro – Angola/1999, 2000, 2001*, s. 1 ff.

¹⁷⁷ *Specific Agreement between the Government of Sweden and the Government of Angola on Health Sector Support July 2000 – 2002*, s. 1.

Statistik från programmen visar följande vad gäller den offentliga sjukhusbaserade mödradödligheten:¹⁷⁸

	1999	2000	2001
Sjukhusbaserad mödradödlighet per 100 000 levande födda barn i Luanda.	834	742	796

Statistiken visar således ingen tydlig nedåtgående trend. Tar man dessutom med motsvarande statistik från 1996 och framåt ser man tydligare att mödradödlighetsnivån fluktuerat upp och ner i ett intervall mellan 700 och 900. Vilken nivå mödradödligheten i Luanda som helhet ligger på finns ingen uppdaterad statistik över. Som nämnts ovan visar den senaste utförda studien i Luanda på att nivån 1993 låg på 1 281.

Under strategiperioden har samtidigt ökad militär aktivitet inneburit att ett stort antal internflyktingar med dålig hälsostatus anlänt till Luanda. Detta kan möjligtvis dels förklara något av ökningen av antalet förlossningar inom programmet, men också möjligtvis ge en del av förklaringen till att den sjukhusbaserade mödradödlighetsnivån inte minskat under perioden. Under en motsvarande period av ökad militär aktivitet 1992–1994 steg nivåerna kraftigt. Å andra sidan är kanske kopplingen mellan den offentliga sjukhusbaserade och den totala mödradödligheten inte så stark, eftersom enbart ca 25–30% av de gravida kvinnorna utnyttjar den offentliga mödravården. En djupare diskussion kring mödradödlighet i Luanda över en längre tidsperiod finns i de utvärderingar av mödravårdsprojektet som genomfördes 1999.¹⁷⁹ Ytterligare studier krävs dock, både för att söka de underliggande orsakerna bakom mödradödligheten i Luanda, men också för att få uppdaterad statistik.

Projektmålet för det svenska stödet till barnhälsovården är att bidra till ”att sänka den sjukhusbaserade barndödligheten i Luandaprovinsen, orsakad av malaria, luftvägsinfektioner, undernäring och hjärnhinneinflammation, med 50% av 1999 års nivåer före sista juni 2002.”¹⁸⁰

Statistik för barndödlighet strikt relaterat till sjukdomarna ovan finns ej tillgängliga. Även statistik vad gäller den sjukhusbaserade barndödligheten totalt sett är bristfällig. Ingen studie eller utvärdering av barndödlighet har heller gjorts, vilket gör det svårt att bedöma måluppfyllelse. Samtidigt utgick projektmålet från att inbördeskriget successivt skulle avta under perioden. Detta hade medfört att antalet nya internflyktingar till Luandaprovinsen hade minskats och att även en viss återflyttning hade påbörjats. Så blev inte fallet, utan tvärtom har antalet nya internflyktingar ökat radikalt under perioden. Detta har givetvis satt ytterligare press på den redan svaga barnhälsovården i Luanda och på barndödligheten. Med stor sannolikhet har därför inte projektmålet uppnåtts.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att projektmålen inte kommer att uppnås, vare sig vad gäller mödradödlighet eller barndödlighet. Detta beror framför allt på att målen var alltför ambitiöst satta, vilket även påpekades i bedömningspromemorian. Dessutom beror det säkert

¹⁷⁸ Estatística Biéno de Saúde Materna, Província de Luanda 1999–2000, (2001), Annex 1 och 2 samt Relatório Anual de Saúde Materna, Província de Luanda Ano 2001, (2002), Annex 1.

¹⁷⁹ Andersson Brolin – Wessel, The Maternal Health Programme in Angola – An Assessment of the Programme during 1988–1999, (1999), s. 20 ff. och Maria Antónia Castelo, Análise da Experiência da CAOL (1999), s. 17 ff.

¹⁸⁰ Specific Agreement..., s. 1.

på den stora mängd internflyktingar som flytt till Luanda under perioden. En stor del av dessa internflyktingar har utgjorts av kvinnor och barn med dålig hälsostatus. Samtidigt har antalet kvinnor och barn som utnyttjat den offentliga vården ökat i paritet med befolkningsökningen, vilket åtminstone visar att programmen haft kapacitet att hantera denna ökning. Förmodligen har detta inneburit att dödlighetsnivåerna åtminstone inte försämrats under perioden.

Erfarenheter och slutsatser

Angola har fortsatt extremt höga nivåer vad gäller både mödradödlighet och barndödlighet. Samtidigt har Sverige under många år stött hälsosektorn i Angola och byggt upp både ett kontaktnät, ett förtroende och ett kunnande. Då Angola samtidigt tycks gå mot en fredligare period förefaller det naturligt att Sverige försätter sitt stöd till hälsosektorn och även överväger ett ökat stöd. Det förefaller rimligt att även fortsättningsvis kanalisera detta stöd bilateralt, speciellt under en period då man förmodligen successivt kommer att fasa ut FN-appellen som humanitärt verktyg. Även tidiga diskussioner med hälsoministeriet pekar på ett önskemål att fortsatt kanalisera svenskt hälsostöd via bilaterala avtal.

Under den kommande strategiperioden bör man i stödet fortsatt fästa allt större vikt på ett horisontellt samarbete på plats i Angola. Från en period under 1980-talet då få givare utöver Sverige var involverade i hälsostödet finns nu ett flertal mycket stora givare. I detta läge är det viktigt att med utgångspunkt i hälsosituationen i Angola, och de givare som successivt tillkommit till hälsosektorn, utnyttja den alltmer ökande internationella och nationella kompetens som finns på plats, och samtidigt stödja hälsoministeriets koordineringsförsök.

Å andra sidan finns fortsatt mycket stora administrativa och organisatoriska svagheter inom Hälsoministeriet på central nivå, vilket bl.a. gör koordineringen svår. Stödet till mödra- och barnhälsovård via Luanda-provinsens hälsodirektion har dock visat att det går att arbeta rimligt framgångsrikt på lägre nivåer inom hälsoadministrationen. Till viss del har detta "bottom-up" angreppssätt även resulterat i att man på central nivå anammat framgångsrika metoder och arbetssätt från Luanda-provinsen. Det goda exemplets kraft har på så sätt skapat förutsättningar för att kopiera över relevanta delar till i andra provinser, med stöd från central nivå. Även under de kommande åren är det förmodligen mest effektivt att i första hand arbeta på lägre nivåer inom hälsoadministrationen. På central nivå inom Hälsoministeriet arbetar sedan tidigare EU, som tillsammans med Angola nyligen undertecknade ett nytt femårigt avtal där stöd till den centrala hälsonivån ingår. Det finns därför förmodligen ingen anledning för Sverige att gå in med stöd där.

En generell svårighet är de incitamentssystem som byggts upp i Angola beroende på den mycket låga lönestrukturen för offentligt anställda. Här bör man baserat på egna erfarenheter, andra organisationers erfarenheter samt den pågående löne- och administrativa reformprocessen i Angola söka finna en praktisk väg vidare. Samtidigt har budgetreformen som genomfördes år 2000 inneburit att framför allt nationella och provinsiella sjukhus nu fått en betydligt större del av sin årsbudget utbetalad än tidigare, vilket är en efterlängtd positiv trend. Även lönenivåerna är nu något bättre jämfört med den värsta perioden 1995–1996.

En beredningsprocess bör undersöka var ett ökat svenskt stöd kan ge störst effekt, genom att ytterliga förstärka barn- och mödrahälsovården i Luanda med sina knappt 4 miljoner invånare, eller genom att även expandera till andra provinser och till landsbygden. Parallellt bör man beakta hur man kan bidra till att höja kvalitén inom mödra- och barnhälsovårdsprogrammen och hur man kan minimera effekter av företeelser såsom de informella patientavgifterna. Barnmorskeskolans roll som kvalitetshöjande instrument bör undersökas i ett brett perspektiv.

En ökad fokusering på hiv/aids inom det befintliga svenskstödda hälsoprogrammet finns redan inkluderad i bedömningspromemorian för förlängningen 020701–031231 och bör finnas med som en mycket viktig komponent i beredningen för perioden därefter.

Den senaste studien över mödradödlighetsnivåerna i Luanda genomfördes 1993. Inom ett nytt hälsoavtal bör man överväga att genomföra studier över effekterna av mödra- och barnhälsovårdsprogrammen i Luanda vad gäller total mödra- och barndödlighet. Parallellt bör man söka öka förståelsen för de faktorer som ligger bakom huruvida man utnyttjar den offentliga mödra- och barnhälsovården eller ej.

2.5 Övrigt stöd

2.5.1 Barn och deras rättigheter

I landstrategin uppmärksammas barnrättsfrågor speciellt. Förutom att beakta ett barnperspektiv vid beredning av alla insatser, betonar landstrategin även vikten av att genomföra insatser för att öka kunskapen om barnens rättigheter och barnkonventionen.

All information pekar på att barns grundläggande rättigheter i Angola är synnerligen åsidosatta, oavsett om det gäller rätten till liv, hälsa, utbildning eller identitet. Framförallt gäller det barn som drabbats av den militära konflikten och som befinner sig på flykt.

UNHCR, OCHA och Rädda Barnen genomförde under år 2000 nationella seminarium för att diskutera frågan om internflyktingars rättigheter i förhållande till internationell rätt och nationell lagstiftning, samt för att utbilda en grupp funktionärer med avsikt att genomföra provinsiella seminarier. Från slutet av år 2000 och under år 2001 genomfördes därefter via OCHA provinsiella seminarier i mer än tio provinser för att lokalt utbilda i skydd av de mänskliga rättigheterna. Provinsdeltagarna bestod vanligtvis av representanter från FN-systemet, enskilda organisationer, religiösa organisationer, ministerier, åklagarmyndighet samt militär och polis.

Som en fortsättning av seminarierna har man tagit fram provinsiella planer för skydd av de mänskliga rättigheterna, där även barnrättsfrågor tas upp. Många provinsiella planer har undertecknats av respektive guvernör och angreppssättet har lyfts fram till FNs ”Economic and Social Council” som en innovation möjlig att tillämpa även i andra länder.¹⁸¹ Planerna är dock ofta svaga vad gäller konkretisering och analys kring problem med att säkerställa barns rättigheter, vad gäller hur man går vidare samt vad gäller att identifiera ansvariga institutioner och personer. Strukturella svagheter inom rättssystemet på provinsial och kommunal nivå begränsar också genomslagskraften. Detta gör bland

¹⁸¹ UN, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Specific Groups and Individuals: Mass Exodus and Displaced Persons, (020116), s. 10 f.

annat att idén om en barnombudsman inte skulle kunna fungera effektivt. Trots dessa svagheter bedöms planerna vara ett viktigt första steg för att på ett mer systematiskt sätt säkerställa att barns behov och rättigheter tas tillvara i Angolas mycket komplexa humanitära situation.¹⁸²

Barnrättsanalys av det humanitära biståndet via FN-appellerna. Ett första steg i denna insats var en makrostudie för att analysera innehållet i FN-appellerna utifrån policy, prioriteringar, institutioner och finansiella allokeringar. Studien sökte svara på frågan ”hur optimera resursanvändandet från ett barnperspektiv”.¹⁸³ Resultatet av studien presenterades på ett seminarium i Luanda juni 2001 och har distribuerats till ett 80-tal nationella och internationella organisationer/institutioner. Det processorienterade tillvägagångssättet har säkerställt bättre ägandeskap bland de inblandade organisationerna, men samtidigt krävt längre tid än ursprungligen planerat. Det andra steget i denna analys består av en studie bland internflyktingar som bor i flyktingläger. Studien, som syftar till att undersöka den socio-ekonomiska situationen bland internflyktingar, är försenad men beräknas genomföras under 2002.

Analys av måloppfyllelse

Målet med insatsen för **kompetensutveckling av humanitära hjälporganisationer** var att ”bidra till att höja kvalitén och relevansen av humanitärt bistånd till utsatta grupper via FN-appellen”. Det är ännu för tidigt att bedöma i vad mån man lyckats nå upp till detta och därmed förbättrat situationen för de barn som får del av det humanitära biståndet i Angola. Genom den omfattande utbildningsinsatsen och genom framtagandet av provinsiella aktionsplaner har man dock tagit fram relevanta instrument och därmed skapat förutsättningar för att nå målet.

Målet med insatsen för **barnrättsanalys av det humanitära biståndet via FN-appellerna** var att bedöma ”om och hur barns behov och rättigheter tillgodoses via appellerna”.¹⁸⁴ Makrostudien har lyft fram ett antal svagheter vad gäller innehållet i FN-appellerna och därmed hjälpt till att etablera ett ramverk för processen att säkerställa att barns rättigheter bättre tillvaratas fortsättningsvis i det humanitära biståndet. Vissa rekommendationer har tagits med i processen för att arbeta fram nya FN-appeller. Även här är det dock för tidigt att bedöma i vad mån man därmed också lyckats förbättrat situationen för de barn som får del av det humanitära biståndet i Angola. Studien bland internflyktingar som bor i flyktingläger kommer att öka förståelsen av detta.

Erfarenheter och slutsatser

Insatserna pekar på möjligheten att påverka viktiga ”svenska” profilfrågor via strategiska insatser med relativt begränsad budget. Resultaten i detta fall påverkar inte bara det svenska stöd på över 50 MSEK per år som går till FN-appellerna, utan appellerna i sin helhet. Fortsatta punktinsatser bör övervägas, speciellt med tanke på det förändrade politiska läget och påföljande konsekvenser för humanitära program i Angola under de närmaste åren.

¹⁸² Sida Luanda, Childplan Angola – focus on the rights of the child, (October 2001), s. 11 f.

¹⁸³ Sida, Beslut 001115, samt Terms of Reference

¹⁸⁴ Terms of Reference

Insatserna pekar också på vikten och möjligheten att förstärka och förfinas redan pågående processer och givarmekanismer, såsom FN-appellerna, snarare än att starta separata, parallella projekt. Samtidigt pekar erfarenheterna på att man måste "sälja in" dylika punktinsatser genom att odla goda relationer med biståndsaktörerna på plats och där/med skapa ett brett ägandeskap. Detta kräver resurser från ambassaden.

Insatserna pekar även på möjligheten att utnyttja svensk kompetens och svenska resurser utan att för den skull nödvändigtvis öppna lokalkontor för exempelvis svenska NGO:s på plats. Arbetssättet bygger snarare på att via fungerande nätverk identifiera rätt (svensk) resurs för korta, riktade insatser. I vissa fall kan kanske det faktum att en enskild organisation inte ämnar etablera lokalkontor dessutom underlätta för deras experter eller representanter att neutralt bidra vad gäller innehåll i viktiga sakfrågor, snarare än att bli betraktad som en konkurrent i kampen om biståndspengar. Å andra sidan kräver detta arbetssätt närvaro och kapacitet på ambassaden för att genom att aktivt delta i biståndsdiskussionen på plats kunna fånga tillfällen när de dyker upp.

2.5.2 Jämställdhet

Bakgrund och basfakta

Svenska insatser till stöd för jämställdhet i Angola har från mitten av 1990-talet successivt utvecklats från en projektorienterad verksamhet till att fr.o.m. 1999 eftersträva en större integrering av jämställdhet i det humanitära biståndet.¹⁸⁵ Erfarenheter från denna integrering tas framför allt upp under respektive humanitär insats. Därutöver fokuserades de specifika svenska jämställdhetsinsatserna under 1999–2002 framför allt på stöd till det angolanska kvinnonätverket samt till framtagandet av en genderanalys.

Det angolanska kvinnonätverket består nu av 39 NGO:s i Luanda och 24 NGO:s i södra Angola och finns representerat i 8 provinser. Nätverket syftar till att stödja medlemsorganisationerna och dess kapacitet att arbeta med jämställdhetsfrågor.

Det svenska stödet till kvinnonätverket har under strategiperioden uppgått till ca 1,4 MSEK/år fram t.o.m. år 2001. Nätverket får nu visst finansiellt stöd från PSI vad gäller hiv/aids-frågor, från Brittiska Ambassaden vad gäller kvinnovåldsprjekt, från FN:s MR-enhet vad gäller frågor kring mänskliga rättigheter, samt från "One World Action" vad gäller organisationsutveckling.

Relevans

I jämförelse med många andra afrikanska länder har angolanska kvinnor haft en relativt stark ställning i samhället. Angolansk lag erkänner lika rättigheter för män och kvinnor och förbjuder diskriminering p.g.a. kön. Den officiella regeringspolitiken är att skapa förutsättningar för kvinnor att kunna utnyttja dessa sina lagliga rättigheter, och det finns många exempel på framgångsrika angolanska kvinnor, både i affärsvärlden och i det politiska livet. Samtidigt existerar en mängd faktorer som begränsar kvinnors möjligheter att delta i det politiska och ekonomiska livet på lika villkor.

¹⁸⁵ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, (1999), s.13.

Den svenskstödda insatsen för kvinnonätverket under perioden 1999–2002 fokuserade på att bygga kapacitet och kompetens både inom själva nätverksstrukturen och i medlemsorganisationerna. Stödet var tänkt att därmed kunna stärka det civila samhällets roll i demokratiseringsprocessen, att stärka respekten för mänskliga rättigheter och att stärka kvinnligt deltagande och engagemang i det civila samhället.

Bedömningen är att insatsernas fokus varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som till det specifika målet ”att främja och stödja det civila samhället”.

Analys av prestationer

Prestationerna för det kvinnliga nätverket utgörs framför allt av de aktiviteter som driver jämställdhetsfrågor framåt samt av aktiviteter som höjer nätverkets och medlemsorganisationernas kompetens och kapacitet.

Ett veckoprogram på radio, ”Jämställdhetens vägar”, startades upp i oktober 1999 och sänds fortfarande. Programmet utgör en viktig kanal för en öppen diskussion kring jämställdhetsfrågor och frågor kring kvinnors rättigheter. Nätverket har generellt sett lyckats etablera en stark mediaprofil och har bl.a. påverkat genom audienser hos presidenten, parlamentets talman och ett antal ministrar.¹⁸⁶

Nätverket representerar nu kvinnoorganisationer i ett flertal kommittéer och arbetsgrupper som regeringen och/eller olika myndigheter initierat. Det gäller bl.a. en kommitté för ”fredsprocessen och nationell återförening”, samt arbetet för framtagandet av en I-PRSP. Nätverket arbetar också tillsammans med planministeriet, UNDP och UNICEF i projektet ”Gender, Population and Development”. Nätverket deltar också i regionala aktiviteter inom SADCC och representerar på så sätt angolanska organisationer för genderfrågor både i Angola och i regionen.

Nätverket har också fått administrativt stöd vad gäller exempelvis institutionsutveckling, organisationsutveckling och ledarskap, ekonomistyrning och redovisning, planering och uppföljning av projekt, o.s.v. 12 representanter från 12 olika organisationer utbildades i grundläggande ekonomisk redovisning och 5 medlemmar från själva nätverket utbildades i ekonomistyrning. En fond på ca 500 000 SEK till stöd för ca 15 mindre projekt har också administrerats av nätverket. 40 organisationer i 4 provinser har dessutom fått stöd i kompetensutveckling genom nätverket för att på så sätt bättre kunna driva målgruppsorienterade projekt. Nätverket och dess medlemsorganisationer brottas dock fortsatt med organisatoriska svagheter, vilket i viss mån begränsar möjligheten till goda resultat. Grundläggande bemanning och organisation måste även fortsättningsvis förstärkas.

Analys av måluppfyllelse

Projektmålet för stödet till kvinnonätverket var:

- att bidra till att stärka det civila samhället;
- att bidra till att stärka kvinnans roll;
- att stärka kapaciteten av kvinnonätverkets medlemsorganisationer vad gäller genderfrågor, ledarskap och kommunikationsfrågor
- att följa upp implementeringen av ”Beijing Platform for Action in Angola”, med ett fokus på fyra kritiska områden: kvinnor i maktposi-

¹⁸⁶ Sida, Towards Gender Equality in Angola, (april 2000), s. 32.

- tion och beslutsfattande; kvinnovåld; kvinnor och hälsa, med ett speciellt fokus på hiv/aids;
- att skapa möjligheter till lobbying bland myndigheter vad gäller gender och utvecklingsfrågor.

Sedan det angolanska kvinnonätverket grundades 1995 har man successivt lyckats etablera sig som en relativt stark kraft inom ett fortsatt svagt civilt samhälle. Det märks inte minst på att myndigheter både på central och lokal nivå efterfrågar nätverkets synpunkter på genderfrågor. Det finns dock inga studier eller utvärderingar vad gäller måluppfyllelse och effekter av kvinnonätverkets arbete. I samband med att det svenska stödet nu fasats ut bör man kanske genomföra en sådan utvärdering.

Erfarenheter och slutsatser

Det Angolanska kvinnonätverket har under strategiperioden stärkt sin position och kommer säkert även fortsättningsvis att successivt öka sin närvaro och kompetens i det civila samhället. Då ett flertal andra finansierare nu stödjer nätverket bör den svenska utfasning kunna ske utan alltför stora negativa konsekvenser.

Samtidigt har resultatanalyserna vad gäller biståndet via exempelvis FAO, WFP och FAS visat att jämställdhetsaspekter ännu inte helt har integrerats inom det humanitära stödet i enlighet med landstrategin. Erfarenheter visar att detta i vissa fall har lett till ett sämre resultat av det humanitära stödet. Parallellt med att Sverige nu har fasat ut sitt stöd till specifika jämställdhetsinsatser bör man därför fortsatt undersöka möjligheten att via punktinsatser stödja integrering av jämställdhetsaspekter i det humanitära stödet.

Erfarenheter av en sådan integrering bör kunna hämtas från motsvarande arbete vad gäller barnrättsfrågor (se kapitel 2.5.1).

2.5.3 Miljö och hållbar utveckling

Bakgrund och basfakta

Svenskt stöd till miljö och hållbar utveckling har utgått sedan 1995. Sedan 1998 har fokus koncentrerats till att främst gälla ungdoms- och miljöorganisationen JEA.¹⁸⁷ Organisationen har nu lokalavdelningar i 3 provinser, och aktiviteter i 8 provinser. Det svenska stödet till JEA under strategiperioden har legat utanför ”landramen” och har uppgått till 500 000 SEK/år fram t.o.m. år 2001, då stödet upphörde.

Relevans

Den svenskstödda insatsen har framför allt setts från ett långsiktigt perspektiv kring hållbar utveckling och miljö, samt som ett sätt att stärka det civila samhällets roll och röst. Under 1999–2002 fokuserades stödet framför allt på att bygga kapacitet och kompetens samt att stödja ett veckoprogram över radio.¹⁸⁸

Utifrån landstrategins humanitära fokus kan man kanske ifrågasätta om insatsen varit ändamålsenlig, men även urbana miljöfrågor såsom sophantering och tillgång till vatten och sanitet har en direkt koppling till

¹⁸⁷ JEA – Juventude Ecológica Angolana (Angolansk Ekologisk Ungdom).

¹⁸⁸ Embassy of Sweden Luanda, Memo, (991209), s. 2 ff, samt Embassy of Sweden Luanda, Decision – Contribution 17/00, (000407), s. 2.

stadsbefolkningens hälsa. Insatsen har i varje fall varit relevant i ett bredare perspektiv, d.v.s. i förhållande till de svenska biståndsmålen såväl som till det specifika målet ”att främja och stödja det civila samhället”.

Analys av prestationer och måluppfyllelse

Projektmålet för stödet till JEA såsom det beskrivs i insatsavtalet för 2000 var bl.a.:

- att skapa en större medvetenhet kring miljö och hållbar utveckling
- att söka den allmänna opinionen och det civila samhällets deltagande vad gäller identifiering av praktiska lösningar för miljöproblem.¹⁸⁹

Prestationerna för det JEA utgörs framför allt av de aktiviteter som driver miljöfrågorna framåt samt av aktiviteter som höjer organisationens kompetens och kapacitet. Ett veckoprogram på radio, ”Den Gröna Telefonen”, startades 1995 som det första miljöprogrammet i Angola och sänds fortfarande. Programmet utgör en viktig kanal för en öppen diskussion kring miljöfrågor och har bidragit till att placera miljö och hållbar utveckling på agendan för den offentliga debatten. JEA har en hög mediaprofil både på radio, TV samt i tidningar och har därmed påbörjat en process att förändra allmänhetens attityd kring dessa frågor.

JEA har också organiserat och genomfört en mängd olika utbildningsseminarier för bl.a. parlamentet, ministerier, media samt NGO:s och olika institutioner inom utbildningsväsendet. Förutom att detta har höjt kunskapsnivån bland seminariedeltagare bör det också ha visat vilken viktig roll NGO:s och det civila samhället kan spela. JEA samarbetar också med Fiskeministeriet och med Utbildningsministeriet såväl som med flera andra NGO:s.

Sammanfattningsvis tycks JEA nått en god bit på väg mot måluppfyllelse, men ingen oberoende utvärdering har dock genomförts kring insatsens resultat och effekter.

Efarenheter och slutsatser

Det svenska stödet visar att man med relativt små medel kan hjälpa till att placera strategiskt viktiga frågor på agendan och i den allmänna debatten. Frågeprogram på radion har dessutom visat att det finns ett intresse från allmänheten att ta del och diskutera exempelvis miljöfrågor, samt att ställa krav på makthavare och privata företag. Angreppssättet visar därmed på möjligheten att bilda opinion och skapa ett tryck underifrån för förändringar.

Stödet har även hjälpt till att stärka det svaga civila samhället i Angola något, dels genom att JEA har arbetat mycket interaktivt med allmänheten, och dels genom att stödet har säkerställt JEAs egen överlevnad och institutionsuppbyggnad. Förhoppningsvis kommer JEA visa sig vara livskraftigt även utan svenskt stöd.

2.5.4 Övrigt stöd

Bakgrund och basfakta

Utöver de ovan beskrivna organisationerna och områdena har mindre svenskt stöd utgått till ett flertal andra områden, som även i stor utsträck-

¹⁸⁹ Acordo Específico entre a Embaixada da Suécia e a JEA para 2000, (000411), s. 5.

ning finns omnämnda i landstrategin.¹⁹⁰ Finansieringen har dels skett via PK-fonden, dels via regionala medel och slutligen via humanitära medel. De viktigaste övriga insatserna gäller:

1. Mänskliga Rättigheter och Demokrati (ca 3,5 msek utbetalt via regionala medel)
2. Konfliktanalys (ca 0,5 msek utbetalt via humanitära medel)
3. Makroekonomi och fattigdomsbekämpning (ca 0,4 msek via PK-fonden)
4. Hiv/aids (ca 1,3 msek utbetalt via PK-fonden)

Relevans

Tre av insatserna relaterar direkt till de övergripande målen för det svenska stödet på lång sikt, nämligen vad gäller att stödja processer som främjar:

- fred och försoning
- demokrati och mänskliga rättigheter och social rättvisa
- ekonomiska reformer och minskad fattigdom¹⁹¹

Även den riktade insatsen mot hiv/aids ter sig högst relevant mot bakgrund av en ny studie som visar att prevalensen av hiv-positiva bland gravida kvinnor som går på graviditetskontroller i Luandaprovinsen ökat kraftigt och nu uppgår till 8,6%. Denna insats kompletterar det arbete kring hiv/aids som sker inom ramen för det svenskstödda mödra- och barnhälsovårdsprogrammet i Luandaprovinsen.

De flesta av dessa insatser har genomförts i samarbete med angolanska myndigheter, medan andra, såsom korruptionsstudien och vissa aktiviteter inom MR och Demokrati, har implementerats tillsammans med det civila samhället eller genom lokala konsulter.

Bedömningen är att insatsernas fokus varit ändamålsenliga i förhållande till målgruppernas behov och de svenska biståndsmålen såväl som till de övergripande målen enligt ovan. Dessutom har de varit relevanta i relation till följande specifika mål;

- att rädda och skydda liv samt lindra nöd
- att främja och stödja det civila samhället
- att verka för att konfliktanalys och långsiktiga utvecklingsaspekter integreras i det svenska stödet
- att verka för att ett fattigdomsperspektiv genomsyrar samarbetet.

Analys av prestationer och måluppfyllelse

Insatserna inom **Mänskliga Rättigheter och Demokrati** avsåg att bidra till:

- uppbyggnad av kapacitet hos det civila samhället
- stöd för mänskliga rättigheter och rättsystemet
- stöd till demokrati och försoningsfrågor

Dessvärre lamslogs mycket av arbetet inom MR och demokrati under 1999 som en konsekvens av det återuppblossade kriget men återupptogs

¹⁹⁰ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, (1999), s. 14.

¹⁹¹ Ibid, s. 11.

återigen i början av år 2000.¹⁹² Tillsammans med framför allt Norge och Holland har svenskt stöd gått till två fonder, dels via FN:s MR-enhet, dels via den katolska organisationen Mosaiko. En stor del av stödet via FN:s MR-enhet har gått till kapacitetsuppbyggnad av olika myndigheter. Exempelvis har seminarier anordnats för utbildning i mänskliga rättigheter för kommunala åklagare, polismän och fängelsevakter. Direkt stöd till det civila samhället har framför allt gått till ett nätverk av kyrkor, NGOs och advokater som erbjuder gratis rådgivning och stöd för konfliktlösning för att på så sätt främja befolkningens rättigheter. Det angolanska advokatsamfundet har också mottagit stöd för uppbyggnad av ett informations- och dokumentationscenter. Baserat på en oberoende utvärdering tog FN:s MR-enhet under hösten 2001 fram en strategisk plan bl.a. för att på så sätt bättre kunna stödja det civila samhället genom sitt program.¹⁹³

Samtidigt pekar en studie av en Sida-finansierad konsult på att den allmänna MR-situationen i Angola fortsatt är mycket allvarlig och med övergrepp inom många områden. Det gäller bl.a. polisbrutalitet, justitiemord, laglöshet i stora delar av landet, korruption, etc.¹⁹⁴ Sverige, som har stött insatser inom MR och Demokrati under ett flertal år, har en hög trovärdighet bland det civila samhället och goda möjligheter att genom fortsatta insatser verka för förbättringar inom dessa områden. Samtidigt har indragningen av handläggaren med ansvar för MR och Demokrati från mitten av år 2001 minskat möjligheterna för ambassaden att aktivt delta inom detta område.

Konfliktanalysens syfte var att:

- bistå med en framåtblickande nulägesanalys av konflikten
- fundera kring behov och möjligheter till ett mer konfliktanpassat humanitärt bistånd
- kartlägga förutsättningarna för en mer långsiktig bevakning och analys av den pågående konflikten

Konfliktanalysen som genomfördes under 1999 av Institutionen för Freds- och Utvecklingsforskning vid Göteborgs Universitet (Padrigu) resulterade i två rapporter, vars innehåll diskuterades med ett brett spektra av representanter från Angola, Sverige och det internationella samfundet. Man konstaterade mycket riktigt i rapporten att ett nytt freds- eller eld upphör avtal förr eller senare skulle skrivas. Man förutsåg dock en fredsprocess mellan jämnlikar vilket skulle öppna upp för en större roll för FN-systemet att bygga in utvecklingsdimensioner redan i inledningsfasen av en sådan fredsprocess. Eld upphör avtalet den 04 april 2002 var dock ett avtal baserat på en segrande makt, utan något större inflytande från FN-systemet.

Trots detta ter sig många observationer från konfliktanalysen nu riktiga, d.v.s. behovet av decentralisering och förstärkning av statliga administrativa funktioner på provins- och distriktsnivå, samt vikten av att på lokal nivå stimulera livsmedelsproduktionen, samt rehabilitering av

¹⁹² Sveriges Ambassad Luanda, Promemoria, Plan för Demokrati och MR i Angola 2000, (000303), s. 2

¹⁹³ Adauta – Jansen, Work in Progress – Report on the evaluation of the Trócaire/HRD Human Rights Program in Angola, (000711), s. 36 f.

¹⁹⁴ Margo Picken, Report on Programs and Strategies in the Area of Human Rights and the Administration of Justice in Angola, (mars 2001), s. 5.

handelsnät bl.a. för att stimulera lokala inköp till matdistribution.¹⁹⁵ Sedan analysen skrevs har också det humanitära stödet successivt fokuserat på matproduktion och därmed på bl.a. distribution av jordbruksredskap och utsäde. Parallellt har man även till viss del köpt in livsmedel lokalt, dels för att ytterligare stimulera matproduktionen, dels för att även via lokala kanaler bidra till det fortsatt stora behovet av livsmedelsbistånd.

I samklang med analysens fokus på konfliktlösning genom att minska frustrations- och legitimitetsgapen har dessutom ett ökat fokus på livsmedelsproduktion nu lett till ett ökat behov att även inkludera frågor kring tillgång till land, äganderätt samt lantmäteri frågor. Landfrågan har redan blivit en konfliktkälla och kommer säkert att öka under de närmaste åren i samband med att allt fler internflyktingar återvänder till sina ursprungsorter.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att flera av slutsatserna i konfliktanalysen fortsatt är relevanta, samtidigt som den återupptagna fredsprocessen baserad på Lusakaavtalet från 1994 öppnar upp för nya områden, speciellt på lokal nivå, där fredsbyggande och konfliktlösande insatser kommer att vara mycket viktiga. Möjligheten att i större utsträckning lägga in utvecklingsaspekter i biståndet beror dock fortsatt på huruvida den angolanska regeringen visar en politisk vilja att genomföra en "övergripande, sammanhållen och trovärdig utvecklingspolitik".¹⁹⁶

Insatserna inom **Makroekonomi och fattigdomsbekämpning** resulterade framförallt i;

- en makroekonomisk rapport¹⁹⁷
- ett högnivåseminarium kring PRSP-processen via en Världsbanksfond.
- en korruptionsstudie¹⁹⁸

Den *makroekonomiska rapporten* över Angola togs fram av den ekonomiska institutionen på Göteborgs Universitet. Rapporten täcker perioden fram t.o.m. år 2000 med ett speciellt fokus på de ekonomiska reformprogram som påbörjats och det Staff Monitored Programme med IMF som undertecknades våren 2000. Innehållet i rapporten diskuterades med många angolanska ekonomer och med det internationella samfundet och har på så sätt bidragit till debatten kring Angolas makroekonomiska situation.

År 2000 finansierade Sida via en Världsbanksfond även ett *högnivåseminarium* med fokus på vad ett ekonomiskt reformprogram och en strategi för fattigdomsbekämpning innebär i praktiken. Det angolanska Planministeriet bjöd in regeringsmedlemmar, parlamentariker och högre statliga tjänstemän att delta i tredagarsseminariet. Förutom talare från IMF, Världsbanken och UNDP deltog talare från Uganda och Canada. Via Världsbanksfonden var detta seminarium tänkt som en aktivitet i ett större program för att stödja reformprocessen och framtagandet av fattigdomsstrategin. Dessvärre avslutade Världsbanken detta trepartssamarbete strax därefter och först efter eld upphör avtalet i april 2002 har Världsbanken visat något större intresse för Angola. Erfarenheterna pekar på svårigheterna med ett trepartssamarbete, speciellt när en av

¹⁹⁵ Abrahamsson - Nilsson, Angola – en början till konfliktanalys, (februari 1999), s. 24 ff, och Abrahamsson - Nilsson, Från konflikt till fred och utveckling – Geopolitik och bistånd i Angola, (februari 2000), s. 22 ff.

¹⁹⁶ Sida, Landstrategi Angola, 1 januari 1999 – 31 december 2001, (1999), s. 4.

¹⁹⁷ Renato Aguilar, Angola 2000: Coming out of the Woods?, (februari 2001)

¹⁹⁸ Embaixada da Suécia, A corrupção em Angola, Essência, Factos e Actores, (mars 2001)

parterna inte har en lokal närvaro. Komplexitet i avtal och administration, brist på kontinuitet av Världsbankspersonal samt ad-hoc mässig hantering av fonden är några av de bidragande orsaker till att man inte lyckades fånga det ”window of opportunity” som öppnades för att stödja Angola i denna viktiga reformprocess.

I början av år 2001 genomfördes en *korruptionsstudie*. Målet för denna ”desk study” var att skapa en gemensam kunskapsgrund vad gäller de initiativ för korruptionsbekämpning som tagits i Angola, och därigenom också identifiera luckor i denna bekämpning. Dessutom skulle de primära aktörerna och deras roller beskrivas. Studien skulle utgöra en bas för eventuella framtida Sida-finansierade insatser inom området. Rapporten ger primärt en grundlig genomgång av korruptionens alla manifestationer och nivåer. Rapporten rekommenderar dessutom ett antal åtgärder för att bekämpa korruptionen, både ”underifrån” via media och det civila samhället, ”utifrån” via IMF, VB, internationella företag och det internationella samfundet, ”ovanifrån” via lagstiftning och övervakning, samt ”innifrån” via ex.vis. förbättrade lönesättning och utbildning.¹⁹⁹ Rapporten hade förmodligen kunnat få ett större genomslag om den hade distribuerats till ett bredare spektra av organisationer och myndigheter samt följts upp med fortsatta insatser.

Insatserna inom ***hiv/aids*** resulterade framför allt i:

- en studie över attityder kring hiv/aids i Angola
- begränsat stöd till NGO:s och myndigheter, bl.a. för deltagande i Durban-konferensen

Målet med studien, som genomfördes av UNDP, var att skapa förutsättningar för att kunna definiera och implementera ett multisektoriellt hiv/aids program. Studien, som innehåller både kvalitativa och kvantitativa delar, genomfördes i fem provinser. Det är för tidigt att bedöma effekterna av denna studie, men med tanke på de nya alarmerande prevalensnivåer för hiv-positiva som framkommit, bör den kunna bidra i framtandets av en slagkraftig nationell respons till hiv/aids-hotet.

Stödet till NGO:s som arbetar med hiv/aids är en fortsättning av ett arbete som Sida stött under många år. Finansieringen har dock minskat under strategiperioden.

Erfarenheter och slutsatser

Dessa svenska insatser pekar på möjligheten att lyfta fram viktiga ”svenska” profilfrågor via strategiska insatser med relativt begränsad budget. Angreppssätten ger också exempel på hur man i ett land som befinner sig i krig och vars politisk agenda generellt sett är allt annat än utvecklingsvänlig kan påverka, bilda opinion och skapa ett tryck för förändringar genom att stödja de positiva krafter och initiativ som faktiskt finns. I vissa fall har man dessutom lyckats nå en hög genomslagskraft genom dessa strategiska insatser. I många fall har man bidragit till att höja kunskapsnivån bland de primära aktörerna och samtidigt visat på ett fortsatt svenskt engagemang och stöd.

Samtidigt kan man konstatera att många av insatserna är arbetsintensiva och kräver en viss minimibemanning vad gäller handläggare på ambassaden. Neddragningen av handläggarkapaciteten under strategi-

¹⁹⁹ Embaixada da Suécia, A Corrupção em Angola, Essência, Factos e Actores, (mars 2001), s. 34 ff.

perioden har begränsat möjligheten till fortsatt aktivt arbete inom dessa område. Till viss del bör man dock kunna dra på regionala resurser och resurser från Sida Stockholm, även om effektiviteten kan begränsas ex.vis på grund av språksvårigheter. Även utnyttjandet av regionala och centrala resurser kräver dock arbetsinsatser från ambassaden.

BILAGA 1: RESULTATREDOVISNINGSMATRISER – ANGOLA

Projekt/Insats; beslut, tidsperiod, budget	Mål		Uppnådda effekter	Planerade prestationer	Prestationer		Kostnads- utfall	Kommentarer
	Övergripande sektoriellt	Projektmål			Uppnådda prestationer	Uppnådda prestationer		
HUMANITÄRT STÖD VIA FN	Rädda och skydda liv samt lindra nöd							
OCHA SEKA-hum 533/99 FN-appell 1999 6 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Att koordinera ett effektivt humanitärt stöd i rätt tid	Koordinering genomfört via den konsoliderade FN-appellen för 1999 där över 1 miljon människor nåtts av humanitärt stöd	– stöd och skydd till interntflyktingar – information om humanitära läget – minimistandarder för humanitärt stöd – stärka partnerskap med regeringen, FN-organ, givare och NGOs Se ovan	OCHA-kontor i 9 provinser samt ett tio-tal koordineringsföretag i Luanda och i provinserna. Via "Emergency Response Fund" (ERF) har OCHA finansierat ca 50 projekt via ca 30 olika organisationer	6 msek	Ingen utvärdering har genomförts, men halvårs- och års-rapporter finns	
OCHA AFRA 29/00, AFRA 365/00 FN-appell 2000 8 msek + 10 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Att koordinera ett effektivt humanitärt stöd i rätt tid	Koordinering genomfört via den konsoliderade FN-appellen för 2000 där över 1 miljon människor nåtts av humanitärt stöd	Se ovan	Se ovan. Strategi för säkerställande av MR utvecklades under året. 14 msek gick till ERF. Under året har fonden finansierat ca 50 projekt via ca 30 organisationer.	8+10 msek	Ingen utvärdering har genomförts, men halvårs- och års-rapporter finns	
OCHA FN-appell 2001 SEKA-hum 415/01 11 msek + 5 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Att koordinera ett effektivt humanitärt stöd i rätt tid	Koordinering genomfört via den konsoliderade FN-appellen för 2001 där över 1 miljon människor nåtts av humanitärt stöd	Se ovan	Se ovan. OCHA-kontor nu i 11 provinser. Normer för frivillig återflyttning lagstiftades. 10 msek gick till ERF. Under året har fonden finansierat ca 50 projekt via ca 30 organisationer.	11+5 msek	Ingen utvärdering har genomförts, men halvårs- och års-rapporter finns	
UNDP SEKA-hum 533/99 FN-appell 1999 4 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Att säkerställa tillgång till information vad gäller minering och miniröjning Att bygga upp nationell kapacitet att samla in, analysera och sprida statistik och information om landminor	Två oberoende utvärderingar konstaterar att man misslyckats med att nå målen	Kostnader för hård- och mjukvara, personal, utbildning och drift.	Information saknas om uppnådda prestationer.	0 msek	Två projekt om totalt 3 msek kansellerades. Utbetalning har inte skett till det tredje projektet. Ingen rapport.	
UNDP FN-appell 2000 0,5 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Se ovan	Information saknas om uppnådda prestationer.	0,5 msek	Ingen rapport finnes.	
UNDP SEKA-hum 415/01 FN-appell 2001 2,5 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	1. Se ovan kring mindatabasen 2. Uppgradera ett operativt center gnm att etablera en säkerhetsdatabas och ett informationsrum med karta	1. Se ovan. 2. Ingen information finns och inga rapporter har mottagits från UNDP.	1. Se ovan 2. Kostnader för drift, underhåll och uppgradering	1. Planerade prestationer tycks ej genomförts alternativt genomförts, men ej givit önskvärt resultat. 2. Information saknas om prestationer för radiokommunikations-insatsen	2,5 msek	Årsrapport samt utvärderingar finns för databasen, men inget för radiokommunikationen	
WFP SEKA-hum 533/99 FN-appell 1999 10 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Tillhandahålla transportservice för varor, utrustning och personal inom det humanitära stödet	Ca 130 organisationer årligen transporterar varor och utrustning via WFP. Ca 200 organisationer transporterar personal via WFP	Planerad transport av 4 300 ton varor Planerad flygtransport av 650 passagerare per vecka	Information om antalet transporterade passagerare saknas.	10 msek		

WFP FN-appell 2000 AFRA 29/00 10 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Planerad transport av 6 000 ton varor Planerad flygtransport av 600 passagerare per vecka	7 725 ton varor transporterade 31 550 passagerare transporterades under året	10 msek	God rapportering
WFP SEKA-hum 415/01 FN-appell 2001 12,5 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	1. Se ovan 2. Förbättra sårbarhetsanalys över matlilgängen	1. Se ovan 2. Sårbarhetsanalyser har successivt förbättrats och används för planering av insatser	1. Planerad transport av 10 200 ton varor Planerad flygtransport av 750 passagerare per vecka. 2. Seminarier, möten, analyser samt rapporter och rekommendationer.	6 276 ton varor transporterade 31 449 passagerare transporterades under året. 2. Prestationerna har genomförts och resulterat i rapporter och rekommendationer.	12,5 msek	God rapportering
FAO FN-appell 2000 3,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Återföra 500 familjer till matproduktion. Stärka jordbruksministeriets kapacitet	Målet ännu ej uppnått p.g.a. förseningar. Implementering pågår.	Tillhandahålla jordbruksredskap och utsäde samt teknisk stöd till 500 familjer.	Jordbruksredskap och utsäde levererat våren 2002. Vissa utbildningsinsatser har genomförts	3 msek	Rapporter och utvärderingar saknas.
FAO SEKA-hum 415/01 FN-appell 2001 3,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Återföra 5000 familjer till matproduktion. Stärka jordbruksministeriets kapacitet	Målet ännu ej uppnått p.g.a. förseningar. Implementering pågår.	Tillhandahålla jordbruksredskap och utsäde till 1 000 samt teknisk stöd till 5 000 familjer. Kapacitetsuppbyggnad på jordbruksministeriet.	Jordbruksredskap och utsäde levererat våren 2002	3 msek	Rapporter och utvärderingar saknas.
UNICEF SEKA-hum 533/99 FN-appell 1999 10,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Minska mödra- och barndödligheten Skydda och stödja utsatta barn	Angola har fortsatt bland de högsta mödra- och barndödlighetssiffrorna i världen.	Tillhandahålla vacciner, och vaccinationsutrustning, vitamin A, vattenpumpar, utbildningsmaterial, minskenskap	Vaccinering, reparation och/eller installation av vattenpumpar. Utbildningsmaterial till ca 200 000 elever	10 msek	Diverse rapporter och utvärderingar finns
UNICEF FN-appell 2000 25,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Minska mödra- och barndödligheten Skydda och stödja utsatta barn	Angola har fortsatt bland de högsta mödra- och barndödlighetssiffrorna i världen.	Se ovan. Dessutom impregnerade mygg-nät och födeleregistrering,	Se ovan. Dessutom Vitamin A till 2,5 miljoner barn. 20 000 impregnerade myggnät samt ett antal impregneringscenter.	25 msek	Diverse rapporter och utvärderingar finns
UNICEF SEKA-hum 415/01 FN-appell 2001 27,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Minska mödra- och barndödligheten Skydda och stödja utsatta barn	En nationell enkätundersökning visar att barndödligheten minskat något i jämförelse med 1996.	Se ovan. Dessutom impregnerade mygg-nät och födeleregistrering,	Ca 1 miljon barn vaccinerades för vanliga barnsjukdomar, samt ca 3,9 miljoner mot polio. Vitamin A till 3,3 miljoner barn. 80 000 impregnerade myggnät samt ett antal impregneringscenter. Utbildningsmaterial till ca 200 000 elever. Födelseregistrering av ca 440 000 barn fram till april 2002.	27 msek	Diverse rapporter och utvärderingar finns
Summa						143,5 msek	

Projekt/Insats; beslut, tidsperiod, budget	Mål		Uppnådda effekter	Prestationer			Kommentarer
	Övergripande sektoriellt	Projektmål		Planerade prestationer	Uppnådda prestationer	Kostnads- utfall	
HUMANITÄRT ÅTERUPPBYGG- NADSSTÖD	Rädda och skydda liv samt lindra nöd						
"Social Action Project" och FAS 1997-2001 22 mkr	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	– Förbättra tillgång till social service gnm social infrastruktur – Förbättra NGOs och lokala samhälles förmåga att planera, leda och förvalta investeringar Att förbättra levnads- förhållanden och livskvalitén för målgruppen	En utvärdering från ett målgruppsperspektiv pekar på att ca 20% av de intervjuade anser att effekterna av den byggda infrastrukturen varit positiva vad gäller tillgång till service. En utvärdering från år 2000 konstaterar att arbetet haft positiva effekter på de lokala samhällena och därmed väsentligt förbättrat situationen för målgruppen	Svenskt stöd skulle gå till provinserna Cabinda, Huíla, Namibe och Cunene. Planerade prestationer ej jämförbara med utförda – 350 000 m ² miniröjd mark under 12 månader	353 infrastrukturprojekt har genomförts i Cabinda, Huíla, Namibe och Kunene sedan FAS I påbörjades och fram till slutet av 2000. Ytterligare 83 projekt avslutades under 2001 i samma provinser. VB bedömer i sin slutrapport prestationerna som tillfredsställande – 380 000 m ² miniröjd mark under 18 månader	22 msek	FAS är väl dokumenterat vad gäller rapporter och utvärderingar och har ett gott rykte
Norsk Folkehjelp 1998-1999 12,3 mkr	Rädda och skydda liv samt lindra nöd					12,3 msek varav 9,3 msek år 1999	Diverse rapporter och utvärderingar finns
Norsk Folkehjelp 2000 AFRA 42/00 11,5 mkr	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	– 320 000 m ² miniröjd mark – 200 000 m ² verifierad mark	– 401 460 m ² miniröjd mark – 725 377 m ² verifierad mark	11,5 msek	Uppnådda prestationer inte helt jämförbara med planerade
Norsk Folkehjelp 2001 AFRA 134/01 11,0 mkr	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Ingen information	Ingen information	11,0 msek	Slutrapporten ej klar
Summa						56,8 msek	

Projekt/Insats; beslut, tidsperiod, budget	Mål		Uppnådda effekter	Prestationer			Kommentarer
	Övergripande sektoriellt	Projektmål		Planerade prestationer	Uppnådda prestationer	Kostnads- utfall	
HUMANITÄRT STÖD VIA Enskilda organisationer	Rädda och skydda liv samt lindra nöd						
Praktisk Solidaritet 1999 8,25 mkr i fraktbidrag	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Att stärka inhemska organisationer som arbetar med verksamhet som bidrar till social, ekonomisk och politisk utjämning Se ovan	Ingen utvärdering eller djupgående rapportering finns vad gäller uppnådda effekter	Leverans av 900 ton kläder och skor till socialministeriet och NGO:n ADRA	Ca 900 ton kläder och skor har levererats till Angola	8,3 mkr	Utvärdering och djupgående rapporter saknas
Praktisk Solidaritet 2000 13,70 mkr i fraktbidrag	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Leverans av 1 500 ton kläder och skor till socialministeriet och NGO:n ADRA	1 573 ton kläder och skor har levererats till Angola	12,7 msek	Se ovan

Praktisk Solidaritet 2001 9,56 mkr i fraktbidrag	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Leverans av 1 100 ton kläder och skor till socialministeriet och NGO:n ADRA	1 100 ton kläder och skor har levererats till Angola	9,4 msek	Se ovan
ADRA/Afrika-grupperna 1999–2002 15,22 mkr	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Ökad självförsörjning och ett ökat självbestämmande för Malanjabefolkningen	3 800 flyktfamiljer har under perioden fått bättre levnadsvillkor. De mer utvecklings-orienterade projekten har ej kunnat genomföras såsom planerat under perioden.	– Möjliggöra intern-flyktingars organisering i temporära bostäder. – Aktivitera internflyktingar i försörjnings- och service aktiviteter. – Skapa möjlighet till skolgång för barnen under det temporära boendet.	Behov av mat, bostad, vatten och sanitet har kunnat tillfredsställas för 3 800 flyktfamiljer samt förutsättningar för självförsörjning. Ett 40-tal lärare har tillsatts för att undervisa barnen i flyktfamiljerna.	12,2 msek utbetalat 011231	Utvärdering och djupgående rapporter saknas
ADRA 3,1 msek	Se ovan					3,1 msek	Ej undersökt
MSF-B 1999–2000 SEKA-hum 502/99 3,9 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Ge internflyktingar och lokalbefolkning i Moxico tillgång till preventiv och kurativ vård av god kvalitet via provinsjukhuset	Det finns ingen utvärdering vad gäller uppnådda effekter. Mycket tyder dock på att man till stor del lyckats vad gäller den identifierade målgruppen	– att sjukhuset och hälsoposterna kan ta hand om de viktigaste sjukdomarna – rimlig täckningsnivå vad gäller vaccinering – kontroll och behandling av undernärda barn	MSF har stött sjukhuset med 2 läkare, 3 sjuksköterskor, 1 logistiker och 1 fältkoordinator. MSF har även levererat läkemedel, material och utrustning. Tekniskt stöd f.r.a. till pediatrika-, medicinska-, och akutavdelningarna samt apoteket. Vidareutbildning av 8 sjuksköterskor	3,9 msek	Slutrapport erhållen. Inga utvärderingar tycks finnas
MSF-B SEKA-hum 548/01 2001 6,6 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Ge internflyktingar och lokalbefolkning i Bié tillgång till preventiv och kurativ vård av god kvalitet via provinsjukhuset	Se ovan	– säkerställa viss kirurgisk kompetens hos sjuksköterskor – Höja kompetensen på sjukhuspersonalen – säkerställa tillgång till läkemedel och annan utrustning	4 sjuksköterskor har utbildats och kan hantera enklare operationer. Sjukhusets undersköterskor har genomgått utbildningsprogram. MSF har levererat läkemedel och annat material.	6,6 msek	Slutrapport erhållen. Inga utvärderingar tycks finnas
ICRC 1999 5,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	”...to protect the lives and dignity of victims of war and internal conflict”	Det finns ingen övergripande utvärdering vad gäller uppnådda effekter. Studier över undermåningsnivåer tyder dock på att man lyckats rimligt väl vad gäller den identifierade målgruppen	– säkerställa låga undermåningsnivåer samt högre jordbruks-produktion – tillgång till vatten och sanitet – stöd till hälsoposter och provinsjukhuset i Huambo – kontakt och	– överlevnadspaket till mer än 28 000 familjer i Huambo och Bié under 1999 och 2000. Jordbruksredskap och utsäde samt matransoner till 54 000 familjer 1999 och 67 000 familjer 2000. – Kontinuerlig leverans av mediciner och sjukvårds-material till provinsjukhuset i Huambo. Utbildningsinsatser.	5,0 msek	Global årsrapport där ett kapitel över Angola finns med. Inga utvärderingar tycks finnas
ICRC 2000 12,4 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Återförening av separerade familje-medlemmar – konstruktiv dialog med myndigheter vad gäller ”protection” – besöka fängslade	Stöd till 9 hälsocenter/poster. – produktion av ca 2000 protoser per år. Montering av ca 70–100 protoser per månad. – leverans av 10–15 000 Rödakors-meddelanden per år Ingen rapport erhållen	12,4 msek	Global årsrapport där ett kapitel över Angola finns med. Inga utvärderingar tycks finnas
ICRC 2001 8,2 msek	Se ovan	Se ovan	Se ovan	Se ovan		8,2 msek	Inga utvärderingar tycks finnas
Summa						81,7 msek	

Projekt/Insats; beslut, tidsperiod, budget	Mål		Prestationer			Kommentarer
	Övergripande sektoriellt	Projektmål	Uppnådda effekter	Planerade prestationer	Uppnådda prestationer	
HÄLSOSTÖDET – AFRA 65/2000 – 000701–020631 – 46 MSEK	Rädda och skydda liv samt lindra nöd					
Mödralhälsövård på provinsnivå i Luanda 21,2 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Minska den sjukhusbaserade dödligheten i Luanda – provinsen med 25% jämfört med 1999.	Målet har inte uppnåtts och var alltför ambitiöst satt. Mödradödlighetsnivåerna ligger på ungefär samma nivå. En mängd internflyktingar med dålig hälsostatus har också minskat möjligheten att nå målet.	– 90 000 sjukhus-baserade förlossningar per år – 200 000 första graviditetskontroller per år – 60 000 första familje planeringsrådgivning per år	– 59 753 förlossningar 1999 71 036 förlossningar 2001 – 136 172 kontroller 1999 157 158 kontroller 2001 – 32 063 rådgivningar 1999 32 388 rådgivningar 2001	Rapporter och dokumentation finns, men ingen utvärdering sedan 1999
Mödralhälsövård på den centrala kvinnokliniken, MLP 6,9 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Renoverade och fungerande: Operationssal Förlossningssal Akutmottagning	Operationssal, förlossningssal och akutmottagning har renoverats under perioden. Läkemedel och engångsmaterial för drift har tillhandahållits	Se ovan
Barnmorskeskolan 4,3	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Se ovan	Se ovan	Att före december 2001 ha utbildat 25 specialiserade barnmorskor.	I april 2000 utexaminerades 24 barnmorskor. 8 arbetar i Luanda och 16 i andra provinser. Ytterligare en elevkull utexaminerades våren 2002.	Se ovan
Barnhälsövård på provinsnivå och på det nationella pediatriska sjukhuset 7,7 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Minska den sjukhusbaserade barndödligheten i Luandaprovinsen pga malaria, luftvägsinfektioner, undernäring och hjärnhinneinflammation med 50% jämfört med 1999.	Ingen statistik finns för denna specifika barndödlighet. Målet har dock inte uppnåtts, och var alltför ambitiöst satt. Den nationella enkätundersökningen MICS 2 visar dock att barndödlighetsnivån under fem år i Angola minskat från 27,4% år 1996 till 25,0% år 2001	Öka antalet behandlade barnpatienter på primärvårdsnivå så att de utgör 80% av de totalt behandlade i stället för 50%	– 195 489 barnpatienter 1999 298 374 barnpatienter 2001, där nästan hela ökningen ligger på primärvårdsnivån	Rapporter och dokumentation finns, men ingen utvärdering har gjorts sedan stödet påbörjades 1997.
Det nationella vaccinationsprogrammet 6 msek	Se ovan	Se ovan	Se ovan	Då det svenska stödet var en del av ett större stöd via Unicef till det reguljära vaccinationsprogrammet föreslogs att det svenska bidraget skulle gå till inköp av material för ”kylkedjan”	– 85 kommuner täckta 1999 101 kommuner täckta 2001 Nationella täckningsvärd år 2001 enligt MICS II: Mäslingen: 53% Polio 3: 63% BCG: 69% DPT3: 34%	Viss rapportering finns, men kunde vara bättre.
Summa						

Projekt/Insats; beslut, tidsperiod, budget	Mål		Uppnådda effekter	Prestationer		Kostnads- utfall	Kommentarer
	Övergripande sektoriellt	Projektmål		Planerade prestationer	Uppnådda prestationer		
ÖVRIGT STÖD							
Barn och deras rättigheter AFRA 46/00 2000-2001 1,0 mkr	– Rädda och skydda liv samt lindra nöd – Verka för att ett barn-perspektiv genomsyrar samarbetet	1. Bidra till att höja kvalitén och relevansen av humanitärt bistånd till utsatta grupper via FN-appellen. 2. Bedöma om och hur barns behov och rättigheter tillgodoses via appellerna	Förutsättningar för att uppnå målet har skapats, men ingen utvärdering har gjorts om uppnådda effekter	1. Förbättra och standardisera den provinsbaserade humanitära personalens kunskap och förmåga att svara på barns behov och rättigheter i katastrofsituationer 2. Analysera FN-appellerna och undersöka hur optimera resursanvändandet från ett barnperspektiv	1. Under år 2000 genomfördes nationella seminarier samt provinsiella seminarier i mer än 10 provinser. Provinsiella planer för skydd av de mänskliga rättigheterna har framtagits. 2. en analys av FN-appellerna genomfördes år 2000-2001 och resultatet presenterades på ett seminarium i Luanda i juni 2001 och har distribuerats till ett 80-tal organisationer	0,5 msek	
Miljö och hållbar utveckling via NGO:n JEA 1999-2001 0,5 mkr per år	– Främja och stödja det civila samhället – Verka för att lång-siktiga utvecklings-aspekter integreras i det svenska stödet	– Skapa en större medvetenhet kring miljö och hållbar utveckling. – söka den allmänna opinionen och det civila samhällets deltagande vad gäller identifiering av praktiska lösningar för miljöproblem	Ingen oberoende utvärdering har genomförts, men det tycks dock som att NGO:n JEA har kommit en god bit på väg mot målpåfyllelse	Ett antal aktiviteter som driver miljöfrågor framåt och som höjer organisationens kompetens och kapacitet	– veckoprogram på radio – genomförande av olika utbildningsseminarier för bl.a. parlamentet, ministrar och medier. – hög medieprofil	1,5 msek	
Jämställdhet via kvinnonätverket AFRA 46/00 1999-2001	Främja och stödja det civila samhället	– bidra till att stärka det civila samhället – bidra till att stärka kvinnans roll – stärka nätverkets medlemsorganisation – följa upp Beijing – lobbyning	Det finns inga studier eller utvärderingar vad gäller målpåfyllelse och effekter av kvinnonätverkets arbete	Ett antal aktiviteter som driver jämställdhetsfrågor framåt och som höjer nätverkets och dess medlemmars kompetens och kapacitet	– veckoprogram på radio – audienser hos presidenten, parlamentets talman och ett antal ministrar – medlem i ett antal kommittéer och arbetsgrupper som regering och/eller myndigheter initierat, bl.a. vad gäller I-PRSP	5,1 msek	
MR och demokrati AFRA 82/00 1999; 2,0 msek 2000; 1,5 msek 2001; 1,5 msek	Främja och stödja det civila samhället	Främja demokrati och mänskliga rättigheter	Enligt en konsultstudie från 2001 är den allmänna MR-situationen i Angola fortsatt mycket allvarlig med övergrepp inom många områden.	– stöd till det civila samhället – stöd för mänskliga rättigheter och rättssystemet. – stöd till demokrati och förorsningsfrågor	Via FN:s MR-fond har bidrag gått till kapacitetsuppbyggnad av olika myndigheter, till ett nätverk av kyrkor, NGO:s och advokater som erbjuder gratis rådgivning. Advokatsamfundet har mottagit stöd för uppbyggnad av ett informations och dokumentationscenter	3,5 msek	
HIV/AIDS 2000-2001 AFRA 46/00 ANG 49/00 1,0 msek	Rädda och skydda liv samt lindra nöd	Skapa förutsättningar för att kunna definiera och implementera ett multisektoriellt HIV / AIDS program	Förutsättningar i form av att ha höjt kunskaps-nivån kring attityder och uppfattningar kring HIV/AIDS	– Tillhandahålla tillförlitlig information över attityder kring HIV/AIDS i Angola – Skapa förutsättningar för att bryta tystnaden kring HIV/AIDS	En representativ studie i fem provinser genomfördes och finns tillgänglig i en rapport på ca 135 sidor	1,3 msek	
Makroekonomi och fattigdoms-bekämpning 2000-2001 AFRA 46/00 AFRA 105/97 ANG/68/00	Verka för att ett fattigdoms-perspektiv genomsyrar samarbetet	Att höja kompetensen inom strategiska områden	Rapporter och seminarier har nått ut till en mängd angolanska beslutsfattare, statliga tjänstemän och det civila samhället. Även representanter för det internationella samfundet har nåtts.	– En makroekonomisk rapport – En korruptionsstudie – Ett högnivå-seminarium kring PRSP-processen	– En makroekonomisk rapport genom Göteborgs Universitet – En korruptionsstudie framtagen av angolansk konsult – Ett högnivåseminarium för ministrar, parlamentariker och högre statliga tjänstemän genomfört via en Sida-finansierad Världsbanksfond	0,24 msek 0,15 msek	

Konfliktanalys 1999–2000 0,575 msek	Verka för att konflikt-analys integreras i det svenska stödet	Verka för att konflikt-analys integreras i det svenska stödet	Konfliktstudiens slutsatser har diskuterats och funnits med i diskussionerna i sam-band med planering av biståndsinsatser. Vissa slutsatser ter sig inte minst viktiga efter eld upphöravtalet, april 2002	– Ta fram en nuläges-analys av konflikten – Fundera kring ett mer konfliktanpassat bistånd – kartlägga förut-sättningar för en mer långsiktig bevakning och analys av konflikten	– En konfliktstudie som resulterade i två rapporter togs fram av Padrigu, Göteborgs Universitet.	0,537 msek	
Summa						12,8 msek	

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se