



Strategi för Sveriges utvecklings-
samarbete med Myanmar
2018–2022



1. Inriktning

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utvecklings-samarbetet ska ta sin utgångspunkt i principerna om bistånds- och utvecklings-effektivitet liksom i de nya internationella överenskommelser som världen enades om under 2015.¹⁾

Svenskt utvecklingssamarbete med Myanmar inom ramen för strategin ska bidra till ett demokratiskt, jämställt, fredligt och inkluderande samhälle där jämlik hälsa, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer respekteras och människors sårbarhet för kriser och katastrofer minskar. Strategins bidrag till att möta den multidimensionella krisen för rohingyabefolkningen är del av alla mål och genom-förandet. Strategin ska gälla under perioden 2018-2022 och omfatta 1250 miljoner kronor för Sidas verksamhet och 30 miljoner kronor för FBA:s verksamhet för hela perioden. Målen för verksamheten är sammanlänkade och en integrerad ansats ska tillämpas.

¹⁾ I utvecklingsdagordningen inför Agenda 2030 med 17 globala mål och 169 delmål för hållbar utveckling, slutdokumentet från den tredje internationella konferensen om utvecklingsfinansiering (Addis Abeba Action Agenda) och klimatavtalet från Paris.

Sidas verksamhet ska bidra till följande mål:

Mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet

- Stärkt respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig säkerhet och förbättrat skydd för utsatta människor
- Förbättrad demokratisk samhällsstyrning, minskad korruption och förbättrade möjligheter till ansvarstagande och ansvarsutkrävande i de offentliga institutionerna
- Stärkt yttrandefrihet och ökad kapacitet i det civila samhället och oberoende media att utföra sina demokratiska och granskande funktioner

Fredliga inkluderande samhällen

- Stärkt kapacitet att förebygga våldsam konflikt och till inkluderande fredsbyggande
- Stärkt deltagande och inflytande av kvinnor och unga i konflikthantering och i fredsbyggande
- Förbättrade förutsättningar för det civila samhället att bidra till fredsbyggande

Jämlik hälsa inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

- Förbättrad tillgång till god hälso- och sjukvård, särskilt i de delar av landet där tillgången är sämst
- Ökad kunskap om och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

FBA:s verksamhet ska bidra till följande mål:

- Stärkt kapacitet till inkluderande fredsbyggande och dialog
- Stärkt respekt för och tillämpning av rättsstatens principer

2. Landkontext

Myanmar är ett av de fattigaste länderna i Asien. En tredjedel av befolkningen bedöms leva i absolut fattigdom och ytterligare en tredjedel mycket nära fattigdomsgränsen. Sårbarheten hos en stor del av befolkningen är därmed hög. Huvuddelen av befolkningen som lever i fattigdom finns på landsbygden. I områden där etniska minoriteter lever och där väpnade konflikter råder lever över halva befolkningen i fattigdom. Många av landets internflyktingar finns i dessa områden och är beroende av humanitärt stöd.

Myanmar leds sedan 2015 av en folkvald regering. Samtidigt präglas det politiska landskapet av ett avgörande demokratiskt underskott. Enligt Myanmars konstitution utser militären 25 procent av platserna i union- delstats- och regionparlamenten vilket ger militären vetorätt mot grundlagsändringar. Militären har även politiskt inflytande som kringskär folkets möjlighet att fullt ut välja sina företrädare. Militären kontrollerar inrikesgräns- och försvarsministerierna och underordnar sig inte den civila delen av regeringen. Genom inrikesministeriet

kontrollerar militären statsförvaltningen på delstat- och lokal nivå. Statsapparaten har utformats och förvalts av militärregeringar under decennier. Erfarenheten och kapaciteten att leverera offentliga tjänster är låg. Rättsväsendet och statliga institutioner är generellt svaga och korruptionen är utbredd. Medborgarnas förtroende för statliga institutioner är lågt.

De väpnade konflikter som pågår i flera delstater utgör världens längsta pågående inbördeskrig. Parterna i den nationella fredsprocessen står långt ifrån varandra, både vad gäller tolkning av den ingångna överenskommelsen National Ceasefire Agreement (NCA) och den vidare fredsprocessen. En central fråga är formerna för en federal lösning för maktindelning mellan central och lokal nivå. Flera av de största väpnade grupperna från de norra delarna av landet har hittills valt att stå utanför processen. Processen är toppstyrd och bredare grupper och intressen i samhället saknar fullgott inflytande och representation i fredsprocessen vilket även gäller kvinnor och unga. Utrymmet för civilsamhäl-

lesorganisationer är begränsat. Fortsatta attacker från militären och väpnade konfrontationer i främst Kachin- och i Norra Shanstaten har skapat stort lidande, humanitära behov och har komplicerat fredsprocessen ytterligare.

Situationen i delstaten Rakhine är allvarlig. Det militära överväldet mot rohingyabefolkningen har medfört ett enormt lidande, förstörelse och ökade motsättningar. Systematiken och planeringen i övergreppen indikerar brott mot mänskligheten. I norra delarna av Rakhine uppskattas 90 procent av rohingyabefolkningen (ca 700 000 människor) ha flytt under 2017, i huvudsak till Bangladesh. Förutsättningar i delstaten Rakhine för ett storskaligt återvändande saknas vid strategins antagande. I centrala Rakhine lever runt 120 000 rohingyer i internflyktingläger efter våldsamma sammandrabbningar 2012. Försoning och utveckling av Rakhine, den näst fattigaste delstaten i Myanmar, försvåras av motsättningar, misstro och hatpropaganda och kontaktytorna mellan olika grupper i Rakhine är få.

I hela landet finns utmaningar med respekt för och skydd av mänskliga rättigheter. Diskriminering på grundval av etnicitet, religion och kön är vanligt förekommande. Militären men även de etniska väpnade grupperna begår övergrepp på de mänskliga rättigheter-

na i konfliktområden med stora brister i ansvarsutkrävande. Yttrande- och åsiktsfriheten, inklusive press- och informationsfriheten har successivt stärkts, men stora utmaningar kvarstår och trenden är åter negativ. Repressiv lagstiftning används mot olikänkande. Människorättsförsvarare är utsatta.

Kvinnor och flickor utsätts för diskriminering, bl.a. som ett resultat av konservativa och religiösa normer. Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) är ett eftersatt område. Kvinnor och flickor från de etniska minoriteterna är mer utsatta när det gäller bristen på tillgång till hälsa och utbildning. Kvinnor, unga och barn saknar ofta makt att fatta beslut om sin egen kropp, hälsa och sexualitet. Sexuellt och könsrelaterat våld är mycket vanligt förekommande.

Smarta mobiltelefoner och sociala medier har skapat nya viktiga plattformar även om skillnaderna på tillgång till information via internet är stor mellan stad och landsbygd. Ett fritt internet bidrar till att ge diskriminerade och utsatta grupper egenmakt, men är fortsatt förknippat med stora risker, inklusive att hatpropaganda snabbt kan spridas.

Myanmar är ett av de mest utsatta länderna i världen när det gäller naturkatastrofer. Miljöförstöring i

spåren av bl a storskaliga infrastrukturprojekt och exploatering av naturresurser är vanligt. Sårbarheten och motståndskraften hos de fattiga hushållen försvåras av utsattheten för såväl konfliktrelaterade kriser som utsatthet för naturkatastrofer, miljöförstöring och klimatförändringar.

Myanmar uppvisar låga värden för de flesta hälsoindikatorer. Det nationella hälsosystemet saknar både personal och läkemedel. Nödvändig kapacitet och infrastruktur saknas på många håll. Mödradödligheten har sjunkit men är fortfarande mycket hög jämfört med andra länder i regionen. Osäkra aborter är orsaken till 10 % av mödradödligheten. Bland de fattigaste dör ett av tio barn innan det fyllt fem år. Ett stort hälsoproblem för barn i Myanmar är undernäring som följd av brist på tillgång till näringsriktig och varierad kost. De fattigaste människorna, de mest utsatta kvinnorna och de etniska befolkningarna erbjuds ofta en sämre vård och en del saknar helt tillgång till sjukvård.

3. Verksamhet

Sveriges utvecklingssamarbete med Myanmar ska ta sin utgångspunkt i och präglas av ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Rättighetsperspektivet innebär att de mänskliga rättigheterna och demokrati ska ses som grundläggande för utveckling. Ett sådant förhållningssätt innebär ett synliggörande av diskriminerade, exkluderade och marginaliserade individer och grupper före varje insats. Detta så att människor, oavsett kön, ålder, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet, religion och andra trosuppfattningar, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck ska kunna åtnjuta sina rättigheter. Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att fattiga kvinnors, mäns och barns situation, behov, förutsättningar och prioriteringar ska vara utgångspunkten för fattigdomsbekämpning och för främjandet av en rättvis och hållbar utveckling.

Det svenska utvecklingssamarbetet ska vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart liksom jämställt. Grundvalen för utvecklingssamarbetet

är en helhetssyn på människors och samhällens utmaningar, behov och förutsättningar. Den bärande principen är att ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden och processer ska förstås och hanteras i ett integrerat sammanhang. Jämställdhet, kvinnors och flickors egenmakt och rättigheter är ett mål i sig såväl som en förutsättning och ett medel för en hållbar global utveckling. Våld och väpnad konflikt är ett av de största hindren för ekonomisk och social utveckling och utvecklingssamarbetet är en viktig del i det konfliktförebyggande arbetet. Ett miljö- och klimatperspektiv, ett jämställdhetsperspektiv liksom ett konfliktperspektiv ska därför systematiskt integreras i det svenska utvecklingssamarbetet med Myanmar.

De internationellt överenskomna principerna för utvecklingseffektivitet ska tillämpas i det svenska utvecklingssamarbetet och anpassas till den specifika kontexten. Huvudansvaret för ett lands utveckling ligger på arbetsländernas regeringar och andra nationella aktörer. Ägarskap ses i ett brett, inkluderande perspektiv som

förutom statliga aktörer omfattar bland annat relevanta delar av civilsamhället. Utvecklingssamarbetet ska sätta ägarskapet för den egna utvecklingen i centrum. En utgångspunkt kan bland annat vara Myanmar's kommande hållbarhetsstrategi ”Myanmar Sustainable Development Plan” och andra relevanta dokument.

Den rådande situationen i Myanmar ställer särskilt höga krav på flexibilitet och ändamålsenlighet i genomförandet av strategin. Vid tidpunkten för strategins ikraftträdande går utvecklingen inom flera områden där verksamheten förväntas skapa hållbara resultat i negativ riktning. Beredskap behöver finnas att anpassa strategins genomförande utifrån förändrade förutsättningar och att identifiera möjliga vägar för att motverka en negativ utveckling.

Det sammantagna stödet för de mest utsatta människorna ska främja resiliens. En viktig komponent för att uppnå detta är stärkt samverkan mellan humanitära insatser och utvecklingsinsatser genom delade analyser, planering och målformuleringar. Utvecklingssamarbetet spelar en viktig roll i att hantera underliggande orsaker till kris, stärka fattiga och utsatta människors motståndskraft och möjlighet att återhämta sig från kriser. Verksamheten ska tillvarata möjligheter att bidra till

att förebygga kriser, våldsamma konflikter och katastrofer samt att stärka samhällets resiliens och minskat humanitärt beroende i särskilt utsatta områden, inklusive Rakhine. Detta inkluderar klimatanpassning.

Jämställdhet ska vara ett genomgående fokus och integreras i alla områden, vilket kan kombineras med riktat stöd till organisationer och nätverk som har kvinnors rättigheter och jämställdhet som huvudmål.

Rohingyabefolkningen lever under en särskild utsatthet och ska prioriteras i genomförandet. Sida ska säkerställa en helhetssyn i det samlade svenska utvecklingssamarbetet till rohingyernas situation i samverkan med det humanitära stödet. Det är viktigt att samordning sker mellan strategier där verksamhet med inriktning mot rohingyabefolkningen genomförs. Verksamheten ska inom ramen för strategins mål bidra till fattigdomsminskning, fred och försoning i delstaten Rakhine, och stärkta förutsättningar för frivilligt återvändande av flyktingar i Bangladesh. Vid strategins antagande är rekommendationerna från den rådgivande kommissionen för Rakhine (Annan-rapporten) den etablerade och internationellt accepterade vägkartan. En aktiv dialog med Myanmar's regering och andra givare krävs för ett samordnat och icke-diskriminerande

stöd till Rakhine. Sida ska eftersträva en helhetssyn även kring andra flyktingsituationer i regionen som är en följd av väpnad konflikt i Myanmar.

Verksamhet till stöd för **mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer** ska bidra till att stärka möjligheter för den mest utsatta befolkningen att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Att stärka statens möjlighet att uppfylla sina skyldigheter genom att främja mer demokratiska och effektiva institutioner kan ingå. Stöd som stärker statliga och icke statliga aktörers anti-korruptionsarbete ska övervägas. Förebyggande av straffrihet är centralt för att försoning ska kunna uppnås. Utvecklingssamarbetet ska bidra till att öka mänsklig säkerhet, förbättrat skydd och frihet från våld för utsatta människor, inte minst barn och unga. Förutsättningar för ansvarsutkrävande ska stärkas vilket inkluderar insatser för yttrandefrihet, åsiktsfrihet och rätten till information. Fackliga rättigheter såsom föreningsfrihet och social dialog är också av betydelse och kan stödjas. Verksamhet ska inriktas på centrala förändringsaktörer. Oberoende professionella media och ett fritt, öppet och säkert internet har en viktig roll, både som ett mål i sig och som plattformar för att hävda andra rättigheter. Rättigheter som rör ägande och bruk av mark och naturresurser är centrala för flera områden inom strategins mål och kan stödjas.

Verksamhet till stöd för **fredliga inkluderande samhällen** ska bidra till fredsbyggande och våldsförebyggande med brett folkligt deltagande. Förtroendeskapande insatser och försoning för fredlig samexistens och i relation till etniska och religiösa spänningar är prioriterat. Verksamheten ska bidra till att fredsprocessen bättre reflekterar rättighetsbärares behov. Stöd som bidrar till kvinnor och ungas meningsfulla deltagande i beslutsfattande på olika nivåer som rör fred och väpnad konflikt är av stor vikt. Detta inkluderar kvinnors egenmakt och egenförsörjning. Barns perspektiv och röster ska tas i beaktande. Det civila samhällets aktörer har en central roll i arbetet för fredliga och inkluderande samhällen och ska stödjas.

Verksamhet till stöd för **jämlik hälsa** ska stödja och komplettera landets nationella hälsoplan. Det inkluderar stöd till hälsosystem. Tillgången till hälsovård i områden där staten inte har kapacitet eller åtkomst till att genomföra hälsovård, så som konfliktdrabbade områden och områden som helt eller delvis kontrolleras av etniska grupper, ska vara prioriterat. Detta inkluderar mödra- och barnhälsa. Verksamhet som ökar information och kunskap om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter ska genomföras. Arbetet innefattar abortfrågan. Ungdomar utgör en viktig målgrupp.

Verksamheten ska sträva efter att vara integrerad och kan bidra till flera mål samtidigt.

Huvudsakliga **kanaler** för genomförande av utvecklingssamarbetet i Myanmar ska vara det civila samhällets organisationer, lokala, multilaterala- och internationella organisationer samt givargemensamma fonder. Samverkan med näringslivet kan bli aktuellt. Målgrupp utgörs i huvudsak av etniska minoriteter, kvinnor och unga. En bredare målgrupp kan vara motiverad i viss verksamhet. Ett starkt konfliktkänslighetsperspektiv är centralt för genomförandet.

FBA:s verksamhet ska bidra till stärkt kapacitet till inkluderande fredsbyggande och dialog samt till stärkt respekt för och tillämpning av rättsstatens principer. FBA ska utforma och utveckla verksamhet som bidrar till målen. FBA:s verksamhet kan exempelvis innefatta utbildning, rådgivning, sekundering, metodutveckling och policystöd.

Regeringens utgångspunkt är att det för närvarande inte är aktuellt med budgetstöd eller direkt stöd till statliga institutioner. Samtidigt är stärkta institutioner viktigt i ett långsiktigt perspektiv. Sida kan bidra till kapacitetshöjande stöd genom givargemensamma fonder eller multilaterala

organisationer som har statliga institutioner som samarbetspart om det bedöms som strategiskt för att bidra till strategins mål, och om förutsättningarna finns för erforderlig uppföljning och kontroll. Om förutsättningarna förändras kan Sida efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), överväga ett gradvis ökande direkt samarbete med staten.

FBA kan inkludera statliga aktörer i dialog och kapacitetsstärkande verksamhet, dock inte statliga militära institutioner eller funktioner i Myanmar. Om förutsättningarna tydligt förändras kan FBA, efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), överväga ett gradvis ökande samarbete med statliga militära institutioner och funktioner om det bedöms som strategiskt för att bidra till FBA:s mål för strategin.

Sidas och FBA:s verksamhet ska följas upp enligt de principer och processer som anges i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

Sverige ska verka för en sammanhållen och effektiv utvecklings- och biståndssamordning i landet framförallt genom ett aktivt deltagande i EU:s biståndssamordning och gemensamprogrammering.

Synergier mellan strategins olika områden ska tillvaratas. Synergier ska också sökas med verksamhet inom ramen för andra regionala, bilaterala och tematiskt inriktade strategier. Stöd via multilaterala organisationer, s.k. multi-bi, ska vara förenligt med svenska prioriteringar och förhållningssätt i samarbetet med de multilaterala organisationerna.

Genomförandet av strategin ska präglas av ett anpassningsinriktat och prövande arbetssätt. Sida ska säkerställa att det finns en helhetssyn på det samlade svenska stödet till Myanmar i genomförandet av en strategi. Sveriges omfattande engagemang inom utvecklingssamarbetet, inklusive genom multilaterala organisationer, ska utgöra en grund för dialog och påverkan i landet och i regionen.



Utrikesdepartementet

Växel: 08-405 10 00

Besöksadress: Gustav Adolfs torg 1
Stockholm