

Utrikesdepartementet

Strategi för utvecklingssamarbete 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. Utvecklingssamarbetet ska ta sin utgångspunkt i principerna om bistånds- och utvecklingseffektivitet 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 genomförandet. 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.

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

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.

- Förbättrad demokratisk samhällsstyrning, minskad korrupcion 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 våldsamt 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

Val genomfördes i Myanmar den 8 november, 2020, och regeringspartiet NLD (National League for Democracy) utropades som vinnare med stor marginal. Det militäranknutna partiet USDP (Union Solidarity and Development Party), gick tillbaka i förhållande till valet 2015. Militären hävdade omfattande valfusk och vägrade erkänna valresultatet. Nationella och internationella bedömare framhåller dock att valet i huvudsak var rättvist, och att det var ett steg i demokratiseringsprocessen. Den 1 februari 2021, samma dag som det nya parlamentet skulle installeras, genomfördes en kupp där militären tog makten. President Win Myint och statskansler Aung San Suu Kyi, tillsammans med ett stort antal politiker, journalister, mänskliga rättighetsförsvare och civilsamhällsföreträdare, fängslades och omfattande och fredliga demonstrationer slogs ned med dödligt våld. Yttrandefriheten begränsades kraftigt. De demokratiska processerna och institutionerna

sattes därmed ur spel och läget för de mänskliga rättigheterna försämrades kraftigt. Med anledning av militärkuppen anpassas strategin till rådande situation och landets ovissa framtid i syfte att stödja strävande mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Samtidigt är det centralt att inga insatser genomförs som resurssätter eller legitimerar militärens maktövertagande.

Myanmar är ett av de fattigaste länderna i Asien. En fjärdedel av befolkningen bedöms leva i fattigdom och ytterligare en tredjedel mycket nära fattigdomsgränsen. Sårbarhet hos en stor del av befolkningen är därmed hög. Fattigdomen som tidigare minskat bedöms åter öka p.g.a. covid-19-pandemin och militärkuppen. 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.

Det politiska landskapet har även före militärkuppen präglats av ett stort demokratiskt underskott. Enligt Myanmars konstitution från 2008 utser militären 25 procent av platserna i union- delstats- och regionparlamenten vilket ger militären vetorätt mot grundlagsändringar. Militären har även haft ett viktigt politiskt inflytande som kringskär folkets möjlighet att fullt ut välja sina företrädare. Militären har dessutom kontrollerat inrikesgräns- och försvarsministerierna och inte underordnat sig den civila delen av regeringen. Genom inrikesministeriet har militären kontrollerat statsförvaltningen på delstats- och lokal nivå. Statsapparaten har utformats och förvaltats 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 maktdelning 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

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

Situationen i delstaten Rakhine är allvarlig. Det militära överväldet mot rohingya-befolkningen har liksom konflikten mellan militären och Arakan Army medfört ett enormt lidande. Systematiken och planeringen i övergreppen mot rohingyerna 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 och frivilligt återvändande saknas fortfarande och riskerar efter militärkuppen att ytterligare försämrats. I centrala Rakhine lever runt 120 000 rohingyer i internflyktingläger efter våldsamma sammandrabbningar 2012.

I hela landet finns stora 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 rättigheterna i konfliktområden med stora brister i ansvarsutkrävande. Yttrande- och åsiktsfriheten, inklusive press- och informationsfriheten har successivt stärkts under det senaste årtiondet, men stora utmaningar kvarstår och trenden är åter negativ. Repressiv lagstiftning används mot oliktänkande. Människorättsförsvarare är utsatta. Efter militärkuppen har situationen ytterligare förvärrats.

Kvinnor och flickor utsätts för diskriminering, bland annat 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 och har ökat ytterligare i spåren av covid-19-pandemin.

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. I spåren

av militärkuppen har kontrollen över och tillgången till internet blivit ytterligare ett medel för de styrande.

Myanmar är ett av de mest utsatta länderna i världen när det gäller naturkatastrofer. Miljöförstöring i spåren av bland annat 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 bristande tillgång till näringsriktig och varierad kost. De fattigaste människorna, de mest utsatta kvinnorna och de etniska minoriteterna erbjuds ofta en sämre vård och en del saknar helt tillgång till sjukvård.

3. Verksamhet

Sida och FBA ska genomföra, följa upp och redovisa verksamheten i linje med vad som föreskrivs i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (UD2017/21053). I riktlinjerna framgår bland annat att verksamheten aktivt ska styras mot målen samt att faktiska resultat följs upp utifrån målen. Den årliga strategirapporten ska vara övergripande och bland annat innehålla en redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål. Resultatinformation ska användas för beslutsfattande, lärande, ansvarsutkrävande och för att säkerställa transparens gentemot allmänheten. Uppföljningen ska ge tillförlitlig och användbar information om resultat på såväl kortare som längre sikt genom både kvalitativ och kvantitativ information, där så är möjligt.

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 samhällets 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 samarbetsländernas 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 Myanmars hållbarhetsstrategi ”Myanmar Sustainable Development Plan” och andra relevanta dokument.

Situationen i Myanmar ställer särskilt höga krav på flexibilitet och ändamålsenlighet i genomförandet av strategin. Militärkuppen i februari 2021 har förändrat förutsättningarna. Beredskap behöver finnas att anpassa strategins genomförande utifrån förändrade förutsättningar och att identifiera möjliga vägar för att stärka de positiva krafterna och motverka en än mer negativ utveckling. Utgångspunkten är att verksamheten vare sig ska resurssätta eller legitimera det bakslag för demokratiutvecklingen som militärens maktövertagande har inneburit. Att fortsatt värna civilsamhällets roll och de mest utsatta människornas situation blir samtidigt än mer angeläget.

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 samhällens 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.

Rohingya-befolkningen 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 rohingya-befolkningen 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 Myanmars 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. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av militärkuppen. 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 vilkas resultat ska uppnås i Myanmar – även i de fall där aktörer skulle behöva bedriva sin verksamhet utanför landet. 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 har 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 efter noggrant övervägande. Samarbete ska inte ske med av militären kontrollerade företag. 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 så länge militären styr landet är det inte aktuellt med stöd till statliga aktörer. Kapacitetshöjande stöd genom givargemensamma fonder eller multilaterala organisationer som har statliga institutioner som samarbetspart kan dock undantagsvis ske, förutsatt att de inte resurssätter eller legitimerar militärens maktövertagande. Om förutsättningarna förändras kan Sida och/eller FBA, efter samråd med UD, även överväga ett gradvis ökande direkt samarbete med staten.

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 också utgöra en grund för dialog och påverkan i landet och i regionen.