

2014-02-12

Regeringskansliet

Utrikesdepartementet

103 33 Stockholm

ud-plattformen@gov.se

Yttrande över Regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform

Svenska Röda Korset välkomnar att regeringen utvecklar en biståndspolitisk plattform i syfte att förmedla en samlad strategi, förenkla styrningen och förtydliga de långsiktiga resultatförväntningarna av det svenska biståndet. Vi är dock kritiska till att så kort tid ges för remissvar särskilt då processen varken präglats av den transparens eller delaktighet som utlovades när processen inleddes.

Sammanfattning

Sverige har en stark ställning inom det internationella humanitära biståndet. Svenska Röda Korset anser att Sverige fortsatt skall prioritera de humanitära frågorna och vara en ledande och drivande aktör på det humanitärpolitiska området. Dessvärre anser vi inte att en sådan ambition avspeglas i den biståndspolitiska plattformen. Sveriges policy för det humanitära biståndet 2010-2016 ”Rädda liv och lindra nöd” är ett vägledande dokument. Om denna humanitära policy som det angivits kommer att upphöra att gälla och ersätts av den biståndspolitiska plattformen behöver plattformen stärkas avsevärt när det gäller att beskriva de särskilda förutsättningar, principer och perspektiv som Sverige ser i förhållande till det humanitära området. I annat fall är det att föredra att en humanitär policy finns även i fortsättningen.

Den särskilda ställning som Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen intar i det internationella humanitära landskapet bör tydliggöras ytterligare i den biståndspolitiska plattformen; rörelsens specifika mandat inom den internationella humanitära rätten, Internationella rödakorskommitténs (ICRC) unika roll beträffande humanitärt bistånd och skydd

samt övervakandet av den humanitära rätten liksom det globala nätverk som de nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningarna utgör med sin lokala närvaro. Med referens till artikel 2 i Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens stadgar¹ - föreslås att den biståndspolitiska plattformen inkluderar den svenska intentionen att fortsatt:

- Tala för internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens vikt och särställning inom det humanitära biståndet där neutralitet, oberoende samt nationella föreningars möjlighet att verka genom närvaron av volontärer är av största betydelse.
- Välkomna Internationella rödakorskommitténs deltagande i internationella humanitära samordningsmekanismer, i förenlighet med organisationens oberoende
- Stödja Internationella rödakorskommitténs arbete relaterat till internationell humanitär rätt i enlighet med Genèvekonventionerna.

Vi utgår från att Sverige ser vikten av en neutral och oberoende humanitär aktör och att det därför också behöver framgå tydligt i plattformen.

Svenska Röda Korset menar också att den biståndspolitiska plattformen i högre grad som helhet behöver genomsyras av det humanitära perspektivet. Betydelsen av humanitära principer och humanitärt tillträde är grundläggande även för utvecklingssamarbete.

Svenska Röda Korset anser det som viktigt att man för det humanitära biståndet lyfter fram att det vilar på andra principiella grunder än andra former av bistånd. Det rättsliga ramverket finns uttryckt i den internationella humanitära rätten och andra humanitära principer (humanitära imperativet, Good Humanitarian Donorship, flyktingrätten, mänskliga rättigheter, rättsliga instrument med bäring på naturkatastrofer och vedertagen praxis). Svenska Röda Korset saknar resonemang runt FN:s generalförsamlings resolution 46/182 om det humanitära biståndet (omnämns kort under 5.6.5). Den slår framförallt fast FN:s grundläggande och unika uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser samt anger de humanitära principerna.

Hela resiliensområdet behöver få en mer framskjuten plats och större tyngd i den biståndspolitiska plattformen. Resiliens inklusive katastrofriskreducering bör vara ett centralt övergripande och genomsyrande förhållningssätt. Det skulle bidra till att utveckla robusta samhällen som kan hantera stora påfrestningar, återhämta sig efter stora katastrofer och fortsätta utvecklas. Det framgår av plattformen att flest liv och minst lidande samt mest pengar sparas på insatser till det riskreducerande och det mer långsiktiga arbetet som adresserar underliggande orsaker till sårbarhet. Plattformen slår tydligt fast att en samverkan mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet har en utvecklingsfrämjande verkan. Genomgående i

¹ **STATUTES OF THE INTERNATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT**
(adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, amended in 1995 and 20062) ;
<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf>

dokumentet behöver dock länken mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete framgå tydligare under alla delmål. Skrivningen i det övergripande målet kan fånga detta genom ett tillägg ”..skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom, förtryck och i utsatta miljöer”.

Övriga kommentarer

4.1.1 En tydlig målhierarki för det svenska biståndet

Här måste lyftas fram att det humanitära biståndet vilar på andra grunder än utvecklings-samarbetet liksom vilken roll det humanitära biståndet har i målhierarkin. Som redan beskrivits ovan bör det humanitära genomsyra samtliga delmål. Det övergripande målet behöver också spegla ett sådant synsätt. Vilken typ av resultatstrategi kommer finnas för det humanitära? En humanitär strategi är varken tematisk eller geografisk.

4.1.2 Motiv för val av delmål

Plattformen slår tydligt fast att en samverkan mellan det humanitära och långsiktiga biståndet har en utvecklingsfrämjande verkan.

För delmålen 1-5 behöver kopplingen mellan och det gemensamma ansvaret för utvecklingssidan och de humanitära aktörerna lyftas fram tydligare och visa på hur de kompletterar varandra. Resiliensperspektivet behöver integreras i utvecklingsagendan eftersom det är avgörande för att säkra hållbarheten och riskreducering.

I motiveringen för delmål 6 bör skrivningen göras tydligare så det framgår att humanitära kriser (konflikt, naturkatastrof”, man-made”) är hinder för utveckling. Humanitärt tillträde och humanitära principer är en förutsättning för utveckling och fattigdomsbekämpning.

4.1.3 Det svenska biståndets målgrupper

Det humanitära biståndet är behovsbaserat – där givetvis genus- och mångfaldsperspektiv är en viktig del i behovsanalysen.

I skrivelsen anges att kvinnor och flickor är en central målgrupp för Sveriges bistånd. Liksom under rubriken 3.1 räknas konsekvensen av det strukturella könsbaserade förtrycket upp men orsaken till detsamma nämns inte. Vi föreslår därför att efter första meningen lägga till ”Det könsbaserade system som underordnar kvinnor och flickor ger upphov till en rad komplexa problem.”

5.1.4 Ökad jämställdhet och stärkt egenmakt för kvinnor och flickor

Här skrivs att även män och pojkar behöver ökad kunskap om, och respekt för, kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter. Lydelsen bör vara att män och pojkar till lika delar är ansvariga för och bör engageras i jämställdhetsarbetet som kvinnor och flickor. Det finns en risk att jämställdhetsfrågor blir liktydligt med kvinnofrågor som maktstrukturellt lätt bortprioriteras eller förhandlas bort.

5.2.9 Stärkt kapacitet att hantera de möjligheter och utmaningar som migration och rörlighet medför

Svenska Röda Korset ser positivt på migration och rörlighet över gränserna, men vill understryka att frågan om cirkulär migration ställer krav på ett stärkt skydd för personer som hamnar i utblottade och ibland irreguljära situationer där deras grundläggande rättigheter riskerar att kränkas. Med anledning av detta anser vi att Sverige ska ratificera Migrantarbetarkonventionen och ILO:s konvention 189 om hushållsarbetare samt verka för att flera länder inom den Europeiska Unionen ska göra detsamma. Konventionen är ett sammanhängande regelverk av flera av de rättigheter som de enskilda migranterna redan har och som Sverige är bundna av men betonar särskilt den utsatthet som många migranter kan riskera att hamna i. Med en ratificering skulle Sverige signalera att problematiken tas på allvar och betydelsen av ett internationellt regelverk kring detta. Svenska Röda Korset anser att civilsamhällets organisationer har en central och viktig roll i utformandet av regelverk kring migration och migranternas rättigheter.

Svenska Röda Korset ser också positivt på att den samlade erfarenheten hos diasporagrupper tas tillvara för att stärka utvecklingsarbetet. Avseende remitteringar bör kostnaderna för detta minskas samt skapas säkra och jämförbara tjänster för ändamålet.

5.3 Delmål 3: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

Det bör förstärkas i detta avsnitt vad Sverige ska verka för internationellt.

5.3.1 Stärkt motståndskraft mot klimatförändringar, miljöpåverkan och naturkatastrofer samt minskad påverkan på miljö och klimat

I en värld av som allt mer påverkas av klimatförändringar och ett ökat antal kriser och katastrofer som följd, drabbas fattiga människor i fattiga länder värst. Betydande värden inklusive stora utvecklingsinvesteringar förstörs varje år i krig och katastrofer. Samtidigt finns idag betydande kunskap kring hur katastrofer kan förhindras eller åtminstone mildras.

Den ökade förståelsen för hur klimat och miljö påverkar långsiktig hållbarhet och utveckling behöver omsättas i tydligare strategier inom katastrofbiståndet och utvecklingssamarbetet. En tydligare styrning från ett övergripande klimat- och miljöperspektiv behövs för att öka effekten av katastrofinsatser och framförallt för att skapa förutsättningar för att minska katastrofrisker och öka robusthet och samspela bättre med tidig återuppbyggnad och rehabilitering.

Skrivningarna om att svenskt bistånd ska ”...inriktas på förebyggande åtgärder samt stärkt motståndskraft hos såväl människor som samhällen mot allvarliga skadeverkningar av naturkatastrofer inklusive miljö- och klimatrelaterade katastrofer.” och att ”... katastrofrisk-reducerande ansats tillämpas i utformningen av i biståndet och katastrofriskreducerande insatser ska prioriteras och ses som en integrerad del av det långsiktiga biståndet, som komplement till det humanitära biståndet.” borde lyftas fram genomgående i plattformen och ges en mer central plats.

Här behövs ett tydliggörande hur regeringen tänker sig långsiktig finansiering för anpassning till klimatförändringarnas effekter som anges i detta kapitel och vad det innebär att Sverige bör stödja olika riskreducerande instrument, till exempel i form av garantier. Svenska Röda Korset menar att lokala anpassningsinsatser sker bäst just lokalt men det uppstår en obalans då det mesta av regeringens medel går till stater och insatser på högre institutionell nivå.

5.4 Delmål 4: Förbättrad grundläggande hälsa

Under detta område är det avgörande hur man fångar upp innehållet i tidigare policys i en tematisk strategi för hälsa. I en sådan strategi är det viktigt att hälsa i katastrofsituationer lyfts fram.

Svenska Röda Korset vill betona att man bör ha ett holistiskt synsätt där man tar hänsyn till fysiologiska, psykologiska och strukturella orsaker till ohälsa. Folkhälsoperspektivet behöver förstärkas.

Den globala ojämlikheten i hälsa är fortsatt stor. De flesta hälsopolitiska aktörer anger minskningen av ojämlikhet i hälsa som ett överordnat mål för utveckling och bistånd.

Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen 2011 tog en resolution om att minska ojämlikheten i hälsa². Sveriges biståndspolitiska plattform bör omfatta dessa målsättningar.

Hälsoutbildning och primärvård behöver anses som en viktig insats i förebyggande hälsa och i de olika processer som ger utsatta människor möjligheten att identifiera hälsorisker, ha kontroll över sin hälsa, återhämta sig efter katastrofer och befrämja sin hälsa långsiktigt.

5.4.3 Förbättrad tillgång till rent vatten och grundläggande sanitet

Det saknas referens till att arbetet med vatten och sanitet skall vara i linje med förvaltande av naturresurserna som tas i anspråk samt principer kring att sanitet skall vara del av en större lösning (kopplat till delmål 3). Mycket fokus ligger på infrastruktur, och inte hur hela lösningar bör se ut för att värna om/skydda miljö och resurser. Viktiga kopplingar mellan mjukvara/hygien och hur mjukvara och infrastruktur måste gå hand i hand finns inte omnämnda.

5.5.2 Ökad mänsklig säkerhet i konflikt och postkonfliktsituationer

En viktig faktor för mänsklig säkerhet i väpnade konflikter är respekt för internationell humanitär rätt. Sverige bör, i enlighet med sina folkrättsliga förpliktelser, verka för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt.

I plattformen står att: "Insatser görs för att hantera minor, i enlighet med Sveriges folkrättsliga åtaganden, och för att stödja arbetet mot oansvarig och illegal spridning av små och lätta vapen." Formuleringen är inte heltäckande vad gäller Sveriges folkrättsliga åtaganden som även omfattar *klusterammunit* (Konventionen om klusterammunit) och *explosiva lämningar efter krig* (protokoll VI till CCW), samt inom kort vapen och materiel som omfattas av Arms Trade Treaty

² http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/R6_Health_Inequities_EN.pdf

(ATT) som Sverige undertecknade 3 juni 2013 och som kommer att ratificeras under året. Röda Korset föreslår följande skrivning: ”Insatser görs för att hantera minor, klusterammunition och explosiva lämningar efter krig, samt för att stödja arbetet mot oansvarig och illegal spridning av små och lätta vapen och annan krigsmateriel, i enlighet med Sveriges folkrättsliga åtaganden.”

5.6 Delmål 6: Räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet

I det humanitära biståndet, i synnerhet i väpnade konflikter och annat kollektivt våld, bör vikten av såväl *nödhjälp* som *skydd* poängteras. När det gäller ”skydd” talar plattformen i princip bara om flyktingar och internflyktingar (IDPs). Med *skydd* (protection) avses egentligen ett rättighetsperspektiv utifrån MR, IHR och internationell flyktingrätt. Så här definieras skydd av ICRC: “Protection aims to ensure that authorities and other actors respect their obligations and the rights of individuals in order to preserve the safety, physical integrity and dignity of those affected by armed conflict and other situations of violence. Protection includes efforts to prevent or put a stop to actual or potential violations of IHL and other relevant bodies of law or norms. Protection relates firstly to the causes of, or the circumstances that lead to, violations – mainly by addressing those responsible for the violations and those who may have influence over the latter – and secondly to their consequences.”

I sammanhanget är det missvisande att bara utgå från begreppet ”människor som lever i fattigdom och förtryck” vilket är fokus för det övergripande målet. Man bör alltså göra tillägget: ...och utsatta miljöer.

Texten bör inleda med utgångspunkterna för det humanitära biståndet. En annan ordning föreslås under delmål 6 där grunden för det humanitära biståndet läggs först, det vill säga respekten för internationella humanitära rätten, humanitära principer och övrigt rättsligt ramverk som det vilar på. I paragraf två – bör tilläggas att de komplexa humanitära kriserna ökar.

Vi saknar skrivning om vad som det humanitära biståndet innehåller, det vill säga att det kan vara skyddsinsatser och material och även andra insatser som inte är direkt livräddande såsom utbildning och jordbruksinsatser.

Svenska Röda Korset ställer sig frågande till att prioritera vissa sektorer eller målgrupper då vi anser att det humanitära biståndet ska vara strikt behovsbaserat och inte sektorprioriterat.

Rödakors- och rödahalvmånerörelsens anslag som det största humanitära nätverket i världen är att jobba för och med de mest utsatta. Utsattheten definieras i den specifika kontexten och inte genom att utpeka förutbestämda prioriterade grupper. Vidare saknas en tydlighet kring katastrofförebyggande arbete och tidig återhämtning – den så viktiga länken för utveckling.

Förslag: Lägg upp meningen som börjar med: ”Det är ~~samtidigt~~ viktigt att förebygga katastrofer...” i rutan **Regeringens bedömning** men stryk ordet samtidigt. Lägg till på sista meningen i rutan – ”Ett starkt och samordnat internationellt humanitärt system i samverkan med Rödakors- och Rödahalvmånerörelsen rörelsen”.

5.6.1 Ett humanitärt bistånd baserat på humanitära behov, inklusive kvinnors och barns särskilda behov

Missvisande rubrik – genusperspektivet bör genomsyra, det vill säga inklusive kvinnors, mäns, flickor och pojkars särskilda behov.

5.6.2 Tryggad livsmedelsförsörjning i samband med humanitära kriser och katastrofer

Svenska Röda Korset anser inte att någon särskild sektor ska prioriteras. Dessutom bör livsmedelsbistånd i den mån det är möjligt så tidigt det bara går i en kris ha ett fokus på resiliens, det kan även vara en del i ett katastrofförebyggande och riskreducerande arbete.

Detta kapitel saknar helt referenser till regeringens intresseförklaring om att ”Humanitärt bistånd och långsiktigt bistånd måste samverka för att lindra nöd men också för att skapa grund för långsiktiga lösningar. ”

5.6.4 Ökad respekt för de humanitära principerna och internationell humanitär rätt

Förslag på tillägg: ”Sverige ska starkare verka för....”

Lägg till ordet ”opartisk” före ”humanitärt tillträde” i andra meningen. Det kan tyckas självklart att humanitärt tillträde är opartiskt men det handlar om att understryka att alla lika rätt till hjälp. Dessutom avser parternas skyldighet att tillåta obehindrad hjälp endast ”opartisk hjälp”.

”Sverige ska också verka för att åtgärder vidtas som ökar säkerheten för humanitär personal, inklusive hälso- och sjukvårdspersonal.” Genom att lägga till ”inklusive hälso- och sjukvårdspersonal” betonas dels att detta är ett särskilt problem som globalt uppmärksammas bland annat genom Health Care in Danger-resolutionen³ från internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen 2011 som regeringen är bunden av, och dels att lokal och internationell hälso- och sjukvårdspersonal faktiskt är humanitär och att de under alla omständigheter ska beakta de humanitära principerna.

SRK föreslår även följande strykning i befintlig text: ”Sverige ska även verka för att mandaten för internationella freds- och säkerhetsfrämjande missioner, när så är motiverat, ~~i ökad utsträckning~~, inkluderar ett mandat samt adekvat kapacitet och utbildning för att skydda civila.” Ökningen i sig är inget självändamål.

Regeringen borde också särskilt lyfta fram och inkludera frivilliga inom definitionen ”humanitär personal i fält”.

³ http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/R5_HCiD_EN.pdf

5.6.5 Ett starkt och samordnat internationellt humanitärt system

Plattformen talar genomgående om *ett humanitärt system* och "Sveriges särställning inom det humanitära systemet". Detta är inte en korrekt bild av hur det internationella och lokala humanitära arbetet fungerar i praktiken. Texten bör skilja på det formella humanitära systemet och det bredare humanitära landskapet. Frågan är komplex och olika "system" och aktörer samverkar i olika situationer. I konflikter är det inte rimligt att förvänta sig *ett* system mot bakgrund av olika aktörers motiv och de facto-politisering av humanitära insatser. Röda Korsets särställning måste tydliggöras – rödakors- och rödahalvmånerörelsen samverkar (till skillnad mot *samordnar* som kan äventyra oberoendet och neutraliteten) med internationella humanitära aktörer.

6. Principer för ett effektivt och resultatinriktat svenskt bistånd

Här bör även principerna för Good Humanitarian Donorship lyftas fram.

6.1 Starkt fokus på resultat

Bör läggas till att Sverige ska satsa/lägga särskild vikt på forskning, metodutveckling, utvärdering, utbildning inom området för att bidra till stärkt ansvarsutkrävande och i utvecklingen av hur resultat bäst mäts. Resultat är i första hand till för dem som resultatet berör (down-wards accountability) och mekanismer för att säkerställa berördas involvering behöver vidareutvecklas.

Uppföljning, utvärdering och analys som strävar till lärande och erfarenhetsåterföring ligger i linje med Svenska Röda Korsets prioriteringar. Vad som bör läggas till och säkerställas genom dessa aktiviteter är ansvarighet (accountability) mot de utsatta människor och samhällen som är målgrupp för insatserna. Forskningens betydelse för utveckling av bistånd bör även ge möjlighet till att pröva nya innovativa metoder och arbetssätt. Att biståndet ska följas upp mot uppsatta mål är helt i linje med Svenska Röda Korsets arbetssätt och ambition. Det är bra att plattformen uppmärksammar att biståndet kan se olika ut och arbetar i olika kontexter. Därmed blir även möjligheten till uppföljning och resultatredovisning beroende på biståndets art och kontext. För Svenska Röda Korset som ofta arbetar i kontexter av konflikt och/eller katastrof kan kvalitet på uppföljning och resultatredovisning påverkas. Det är därför viktigt att göra en avvägning hur mycket resurser som ska tilldelas uppföljning i relation till insatsen som helhet. Det är bra att plattformen uppmärksammar att Sverige inte ska inrikta sitt bistånd på kortsiktiga resultat eller endast resultat som det går lätt att mäta. Detta är en viktig markering för Svenska Röda Korset som arbetar i humanitära kriser där både säkerhet och tillträde kan komplicera både genomförande och resultatuppföljning.

6.2 Insyn och öppenhet

Sverige bör verka för/stötta att biståndsaktörers system stärks inom detta område. Insyn är inte främst till för att intressenter ska kunna ”följa hela biståndskedjan” utan för att säkerställa relevans i och med att berörda involveras genom hela processen från sårbarhetsanalyser till planering, uppföljning och utvärdering

6.4 Innovation och flexibilitet

Förslag att lägga till en mening kring behovet av att avsätta mer resurser till undersökande utredningar/lärande för att stimulera innovation.

6.6 Särskilda förutsättningar för sviktande stater

Vikten av de humanitära principerna för framgången i det humanitära arbetet behöver lyftas. Det görs delvis genom meningen ”Att hålla isär militär och civila insatser är viktigt.”

Fortsatt behövs ett förtydligande om det humanitära arbetet. I komplexa kriser och väpnade konflikter är det viktigt att tydligt särskilja det humanitära biståndet från andra parallella insatser samt säkerställa att de humanitära insatserna strikt följer de humanitära principerna om opartiskhet, neutralitet och självständighet. Svenska Röda Korset föreslår följande skrivning: ”I sammanhanget är det också viktigt att understryka riskerna och de allvarliga humanitära konsekvenserna som följer av politisering av humanitärt bistånd. Humanitär hjälp får aldrig tillåtas bli del av militära eller politiska strategier. Det viktigt att göra en klar och tydlig åtskillnad vad gäller roller och aktiviteter mellan politiska, ekonomiska och militära aktörer å ena sidan och humanitära aktörer å den andra. Humanitär verksamhet i synnerhet ska hållas tydligt åtskild från politiska och militära agendor. Detta gäller också internationella aktörer som FN och EU och är även viktigt när man tillämpar en så kallad ”comprehensive approach” vid krishantering. Sammanblandning av politiska, militära och humanitära aktörer riskerar att leda till att de senare inte respekteras av parterna i konflikter och av befolkningen. Det kan i sin tur leda till begränsat tillträde och ökade säkerhetsproblem för såväl hjälparbetare som lokalbefolkning.”

7.1.3 Det svenska biståndets olika samarbetspartner

Här behöver även internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen beskrivas som aktör och dess särställning – referens till Sveriges humanitära policy och inledande kommentarer.

7.1.4 Biståndet ska anpassas till landkontexten

Här saknas ett särskilt avsnitt om humanitärt bistånd och bistånd som stärker samhällets resiliens inför kriser, katastrofer och konflikter.

7.2.1 Det multilaterala systemet som en effektiv biståndskanal

Svenska Röda Korset är positiv till ett fortsatt multilateralt förhållningssätt men betonar vikten av att jobba med multilaterala aktörer som har en lokal närvaro, kapacitet och tillträde till utsatta människor i humanitära kriser.

7.3 Aktivt inflytande på och samverkan inom EU-biståndet

Här bör även ECHO som aktör inkluderas.

Ulrika Årehed Kågström
generalsekreterare