

Remissvar från Rädda Barnen till regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform

Rädda Barnen anser att förslaget till biståndspolitisk plattform utgör en god ansats för att förtydliga den svenska biståndspolitiken.

Rädda Barnen välkomnar att den föreslagna plattformen så tydligt tar sin utgångspunkt i Sveriges politik för global utveckling (PGU) och dess samstämmighetspolitik. Framför allt är det positivt att de två PGU-perspektiven – rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv – fortsätter att vara de två bärande komponenterna i svenskt bistånd och att biståndet ska *"vägledas av en mångdimensionell syn på fattigdom"*. Det finns dock en otydlighet i hur biståndspolitiken relaterar till andra politikområden, och vad det innebär för samstämmighetspolitiken. Rädda Barnen saknar även en koppling mellan biståndsplattformen och de nuvarande millenniemålen (MDGs) eller den kommande utvecklingsagendan (Post-2015). Det är rimligt att förvänta sig att svensk biståndspolitik ska bidra till att uppfylla gemensamt överenskomna globala utvecklingsmål.

Nedan följer Rädda Barnens synpunkter i enlighet med skrivelsens kapitel- och rubrikindelning.

3. Biståndets uppgift i en föränderlig värld

3.1 En värld i förändring och 3.3 Biståndspolitiska utgångspunkter

Rädda Barnen välkomnar att regeringen lyfter upp de omvärldsförändringar som biståndspolitiken behöver förhålla sig till, men vi noterar att båda dessa avsnitt saknar beskrivning av hur regeringen ser på frågan om fattigdom och ojämlikhet, vilken för närvarande tar stort utrymme i Post-2015 debatten. Som nämnts ovan tar Rädda Barnen för givet att svenskt bistånd även fortsättningsvis tydligt bidra till att uppfylla de globala utvecklingsmål som nu diskuteras inom 2015-agendan.

Därför bör biståndsplattformen ha en tydlig inriktning inte bara på fattigdomsbekämpning, utan också på att motverka global ojämlikhet.

Skrivelsen nämner enbart ökande ojämlikhet i de allra fattigaste länderna (s.9), samtidigt som det konstateras i avsnitt 7.2 *Ett strategiskt multilateralt bistånd* att huvuddelen av världens fattiga lever i medelinkomstländer och här anger regeringen som en huvudstrategi att nå dessa genom Sveriges stöd via multilaterala kanaler. Rädda Barnen ser en problematik i en sådan uppdelning om biståndet ska stödja människor som lever i olika sorters fattigdom och förtryck

och menar att det måste finnas former för stöd till fattiga människor också i medelinkomstländer.

3.2.1. Fattiga och förtryckta människors perspektiv på utveckling fördjupas

Rädda Barnen menar att skrivelsens tydliga fokus på fattiga och förtryckta människor som rättighetsbärande individer och aktörer är positivt. Individperspektivet behöver dock kompletteras. Individer ingår i olika kulturella, ekonomiska och sociala sammanhang. Människor påverkar och förändrar inte sin livssituation primärt genom att agera enskilt, utan i gemenskap med andra, och genom att organisera sig tillsammans med andra. Det är i denna interaktion mellan individ och kollektiv som utveckling sker och människors egenmakt stärks. Detta stämmer också väl med plattformens skrivning om det civila samhällets roll i avsnitt 7.1.3 (s.46).

3.2.2. Rättighetsperspektivet

Rädda Barnen menar att det är bra att den biståndspolitiska plattformen så tydligt slår fast att rättighetsperspektivet ska tillämpas genomgående i det svenska biståndet och att barnets rättigheter, jämställdhet och kvinnors rätt samt rättigheter för människor med funktionshinder är centrala delar av rättighetsperspektivet.

4. Det svenska biståndets inriktning

Regeringens anger i både kapitel 3 och 4, att biståndets övergripande mål utgår från en syn på fattigdom där människor ses som aktörer som själva kan påverka sin utveckling. *"Människor som lever i fattigdom och förtryck är med detta synsätt subjekt och aktörer, inte objekt eller passiva mottagare"*, skriver man i kapitel 3, sidan 11. Därför är det inkonsekvent och olyckligt att själva målformuleringen förändrats i motsatt riktning, från de fattiga som subjekt till objekt. I PGU formuleras målet att bidra till *"att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor"*. I plattformen är målet *"att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck"*.

Rädda Barnen föreslår att man även i själva målformuleringen markerar den centrala värderingen om fattiga människorna som subjekt och aktörer genom att det nya målet formuleras: *"att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom och förtryck att förbättra sina levnadsvillkor"*.

4.1.2. Motiv för val av delmål och 7.1.1. Fokus på fattiga och ofria länder

Rädda Barnen välkomnar breddningen av det övergripande biståndsmålet till att omfatta både människor som lever i fattigdom och människor som lever i förtryck. Men när man förändrar den övergripande prioriteringen om minskad fattigdom, som styrts biståndet sedan sextiotalet, är det viktigt att regeringen tydliggör vilka konsekvenser detta kan få för den framtida styrningen av biståndet. Dessutom bör begreppen *"förtryck"* och *"ofria människor"* definieras. Här ger plattformen idag ingen vägledning. I avsnitt 4.1.2. konstateras att det är *"lika angeläget att bekämpa politiskt förtryck och främja mänskliga rättigheter som att bekämpa ekonomisk fattigdom"* (s.15). I avsnitt 7.1.1. (s.44) anges det bilaterala biståndets huvudsakliga uppgift vara *"att rikta sig till fattiga och förtryckta människor som lever i*

länder som har begränsade egna resurser” (vår understrykning). Samtidigt konstateras att ”biståndet har en uppgift att främja demokrati och mänskliga rättigheter samt bidra till fred och försörjning och miljö och klimat även i länder som inte tillhör de allra fattigaste” (vår understrykning).

Vi menar att i kombinationen ”fattiga och ofria länder”, så bör ”fattiga” ha företräde, så att inte fattiga men fria länder exkluderas. Rädda Barnen vill också att regeringen klargör att även om det bilaterala biståndets fokus ligger på fattiga och ofria länder, så måste det också kunna nå fattiga i medelinkomstländer. På samma sätt bör det klargöras att icke-landbaserade biståndsinstrument, som globala program, forskningsstöd, stöd till civilsamhället med mera, kan fortsätta att vara verksamt i alla typer av DAC-länder. Erfarenheterna av de senaste årtiondenas arbete för att uppfylla millenniemålen visar att det är nödvändigt att det globala utvecklingssamarbetet också når fattigdomsfickor i medelinkomstländer.

5.1.4 Ökad jämställdhet och stärkt engagemang för kvinnor och flickor

Rädda Barnen instämmer i att jämställdhet ska ses som ett mål i sig, och att alla grupper av människor behöver inkluderas i ett effektivt jämställdhetsfrämjande arbete. För att få största möjliga effekt är det viktigt att jämställdhetsarbetet alltid omfattar även pojkar och män, med fokus på maskulinitet, mansrollen och rollen som partners och fäder. Den nuvarande skrivningen om att *”även män och pojkar behöver ökad kunskap om, och respekt för kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter”* beskriver inte tillräckligt tydligt varför det är viktigt att även inkludera män och pojkar i jämställdhetsarbetet. Män och pojkar tjänar också på ökad jämställdhet och minskat våld, inklusive minskat sexualiserat våld, där pojkar idag både är offer och förövare.

5.2. Delmål 2: Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning

Rädda Barnen instämmer i regeringens konstaterande att en *”ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar tillväxt är en förutsättning (vår understrykning) för att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”* (s.22) Men erfarenheten visar tydligt att ekonomisk tillväxt inte självklart kommer de fattigaste människorna till del eller automatiskt skapar förutsättningar för att förbättra deras levnadsvillkor. Det kommer alltid att finnas människor som inte har möjlighet att delta i ekonomisk tillväxt, men som har rätt att ta del av den – inte minst barn, men också gamla och sjuka. Rädda Barnen önskar ett förtydligande för hur man i PGUs anda kommer att arbeta för att minska ojämlikheten och att sätta den fattiga människans behov och krav i fokus.

Rädda Barnens invändning mot delmål 2 är dels att en specifik förutsättning, ett medel (deltagande i tillväxt), görs till ett mål, vilket skapar en otydlig målhierarki, dels att detta delmål inte är självklart förenligt med ett rättighetsperspektiv. Människors utbildningsnivå är givetvis en nyckelfaktor för deras möjlighet att minska sin fattigdom– men barns rätt till utbildning får trots det inte reduceras till ett medel för deltagande i tillväxt.

Samma argumentation gäller för avsnitt 5.2.7. *Förbättrad tillgång till social trygghet* och 5.2.9 *Stärkt kapacitet att hantera de möjligheter och utmaningar som migration och rörlighet medför*. Vi ser att rättighetsperspektivet blir otydligt och försvagat när de på detta sätt reduceras till delförutsättningar för deltagande i tillväxt.

Rädda Barnen föreslår istället att avsnitten om utbildning, social trygghet och migration flyttas och tillsammans med målet om förbättrad grundläggande hälsa bildar ett nytt delmål, med fokus på förbättrad tillgång till grundläggande sociala rättigheter.

Under 5.2.9 saknar Rädda Barnen en bredare analys av orsakerna till dagens migration inklusive flyktingströmmarna, och inte som i nuvarande skrivning enbart relatera den till dess bidrag till ekonomisk tillväxt. Det saknas en problematisering av migrationen, till exempel de stora svårigheter som drabbar många migrantarbetare och hur detta påverkar dem och deras familjer, framförallt barnen, som lämnas hemma. Över 60 miljoner barn bara i Kina har lämnats kvar när föräldrar migrerat, vilket får stora konsekvenser både för barnen och de samhällen de lever i. Många studier visar att för att barn ska kunna utvecklas till sin fulla potential behöver de en trygg familjemiljö.

Vi ser en tydlig trend till att barn under stor osäkerhet migrerar, till exempel ensamkommande flyktingbarn. Trafficking, människohandel, exploatering av barn som billig arbetskraft eller för sexuellt utnyttjande, är växande problem som inte beaktas i regeringens skrivelse. Det är viktigt att dessa globala förändringar speglas i den nya plattformen.

I tillägg till ovanstående föreslår Rädda Barnen också att avsnitt 5.2.8. *Förbättrad tillgång till öppen och säker informations- och kommunikationsteknologi* lämpligen läggs under delmål 1, om demokrati och mänskliga rättigheter, till exempel under 5.1.5 *Stärkt tillgång till fria och oberoende nya och traditionella medier*. På detta sätt skulle delmål 2 behålla ett tydligt fokus på den ekonomiska tillväxtens betydelse för minskad fattigdom och plattformens målsamverkan och -hierarki bli tydligare.

5.3.3 Hållbara städer

I insatser för hållbara städer, behövs ett tydligt barnperspektiv inkluderas, till exempel genom barnkonsekvensanalyser av alla insatser. Rädda Barnen föreslår att barn sätts i fokus i insatser som berör stadsplanering, där deras rätt till trygghet och skydd samt rätt till hälsa och utbildning respekteras, liksom insatser för nationella trygghetssystem för barn. På detta sätt kan mycket av våldet riktat mot barn förebyggas, och adekvata, barnanpassade åtgärder byggas upp.

5.4 Delmål 4: Förbättrad grundläggande hälsa

Rädda Barnen stödjer regeringens prioriteringar under detta delmål. För att kunna förebygga barnadödlighet, inklusive dödligheten bland nyfödda, samt mödradödlighet, behöver dock insatser även vända sig till fäder, hälften av världens föräldrar. Involverade fadersfigurer bidrar till ökad hälsa för mödrar bland annat genom fler pre- och postnatala hälsobesök samt har en positiv effekt på barns hälsa och utveckling samt deras rätt till trygghet och skydd.

5.5 Delmål 5: Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld

Rädda Barnen instämmer i att våld är den yttersta formen av förtryck, men menar att det behövs en bredare analys av våld än det mest extrema som är kopplat till väpnad konflikt eller våld mot kvinnor och flickor. Detta skulle kunna göras genom att inkludera begreppet

mänsklig säkerhet i texten. När Rädda Barnen konsulterade 10 000 barn från 70 länder inför arbetet med att ta fram Post-2015-agendan var några av viktigaste frågorna som barnen själva lyfte fram att arbeta mot aga och kränkande behandling i hemmen, skolan och på institutioner, sexuellt våld och utnyttjande, skadligt barnarbete, barnäktenskap och trafficking.

Det är även viktigt att se frihet från våld och rätt till trygghet och skydd kopplat till de andra delmålen, vilket blir väldigt tydligt när man specifikt tittar på våld mot barn. Barns rätt till både hälsa och utbildning äventyras om deras rätt till trygghet och skydd inte kan garanteras (exempel på detta kan vara kvinnlig könsstympning och barngift). Därför föreslår Rädda Barnen att barns rätt till trygghet och skydd specificeras i skrivelsen, och att detta görs bäst genom förebyggande åtgärder inom ramen för nationella trygghetssystem. Detta är en växande global utvecklingsfråga som regeringar idag arbetar med. Här kan Sverige bidra med både kunskap och finansiering.

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

Rädda Barnen tycker att det är bra att det humanitära biståndet genom ett eget delmål tydligare än tidigare lyfts in i den generella biståndspolitiken och att barns särskilda behov ses som en särskild aspekt i avsnitt 5.6.1, liksom att effektivt skydd av flyktingar och internflyktingar betonas i avsnitt 5.6.3.

I dagens väpnade konflikter är civilbefolkningen oerhört utsatt, och barn är extra sårbara i dessa situationer, samtidigt som de ska betraktas som ”skyddade personer” i enlighet med folkrätten. Även i andra humanitära katastrofer är barn extra utsatta. Rädda Barnen anser därför att dokumentet bör förtydliga vikten i humanitära situationer av barnets rätt till trygghet och skydd (Child Protection) och till utbildning. Insatser i dessa sektorer kan vara avgörande för att rädda liv. Detta måste även synas i riktade insatser för barns trygghet och skydd med adekvat finansiering.

Rädda Barnen önskar även se en tydlighet i länken mellan humanitära insatser och utvecklingssamarbete, inklusive en finansieringsreform för att bättre hantera bryggorna mellan och en integrering av dessa båda områden. Ett sätt att säkerställa denna integrering är genom stöd till lokalt civilsamhälle som finns på plats före, under och efter katastrofer och väpnade konflikter och vars roll är central i återuppbyggnadsfaser för att få till stånd en långsiktighet, oavsett om det handlar om ökad motståndskraft eller konfliktlösning, fredsbyggande och försoning.

6.1 Starkt fokus på resultat

Plattformen identifierar de nyligen etablerade resultatstrategierna som centrala styrinstrument, och anger att allt svenskt bistånd ska vara strategistyrkt. Detta är en god princip som ger ökad tydlighet. Erfarenheten av den första generationen av resultatstrategier för svenska samarbetsländer visar dock på vissa problem som bör hanteras.

Resultatstrategierna har hittills präglats av ett starkt biståndsgivarperspektiv och därför blivit väldigt ”svenska” produkter. Om de bättre ska svara upp mot överenskomna principer för biståndseffektivitet (Paris/Accra/Busan), vilket regeringen åtagit sig att göra, bör strategierna framöver bättre koordineras med samarbetslandet och övriga givare. Om ”de fattiga och förtryckta människornas perspektiv” ska vara en central komponent i all biståndsplanering bör

också strategierna framtas i dialog med berörda människor och deras organisationer i det civila samhället.

6.5 Svenskt bistånd ska söka ny kunskap och samverka med andra aktörer och 7.1.3. Det svenska biståndets olika samarbetspartner

För Rädda Barnen är det självklart att näringslivet spelar en central roll i varje samhälles utveckling, däremot är det mera oklart vilken roll näringslivet ska ha inom biståndet. Det behövs ett förtydligande av näringslivets roll inom utvecklingssamarbetet: är man mottagare, förmedlare eller utförare? Finns det lösningar på globala utmaningar som t ex företag kan göra inom sin kärnverksamhet? Inom globala initiativ som t ex Global Compact och Children's Rights and Business Principles finns nya innovativa sätt där företag kan påverka utvecklingen av barns rättigheter. Hur avser regeringen stödja dessa samarbeten mellan näringsliv, regeringar och civila samhället för att möta globala utmaningar? Och avser regeringen i sina skrivelser svenskt näringsliv eller näringslivsaktörer i samarbetsländerna? Dessutom behövs ett förtydligande av hur näringslivet förväntas bidra till det övergripande fattigdomsmålet och till rättighetsperspektivet, samt de principer om demokrati, transparens, öppenhet, stöd till lokalt civilsamhälle och lokalt ägarskap som sätter rättighetsperspektivet i centrum, som ska genomsyra alla svenska biståndsinsatser.

7.1.3. Det svenska biståndets olika samarbetspartner

I avsnitt 7.1.3 talas i generella termer om olika samarbetspartners, men av svenska sådana nämns enbart svenska myndigheter. Det vore önskvärt att plattformen tydligare anger vilken roll man ser för svenska enskilda organisationers utvecklingssamarbete med partners i "fattiga och ofria länder", samt för det övriga utvecklingssamarbetet. Under avsnitt 6.5 tas samverkan med andra aktörer upp, däribland svenskt civilsamhälle. Rädda Barnen undrar hur dessa avsnitt relaterar till varandra och skulle vilja se ett förtydligande av det svenska civilsamhällets mervärde i samverkan med partners i samarbetsländerna för att bygga deras kapacitet och oberoende, och stärka arbetet för fattigdomsbekämpning, demokratisering, mänskliga rättigheter, inklusive funktionen som "watch-dog". På grund av de risker människorättsförsvare löper i ofria länder, är ett nära samarbete med internationella organisationer och nätverk ofta en förutsättning för de lokala organisationerna möjligheter att överhuvudtaget verka. Dessutom är globala och regionala civilsamhällesnätverk centrala för påverkansarbete och långsiktigt förändringsarbete. Mänskliga rättigheter och demokrati byggs underifrån och av människorna själva. Myndigheter är oerhört viktiga för struktur och system men det är människors engagemang och ansvarsutkrävande som förändrar samhällen.

7.1.1 Fokus på fattiga länder och ofria länder

Liksom tidigare finns en motsättning mellan plattformens mål och det bistånd som bedrivs inom det Östliga partnerskapet och Västra Balkan. Detta utgör ett viktigt svenskt stöd som Rädda Barnen helhjärtat står bakom, men det blir problematiskt när det hanteras inom samma mål och inriktning som biståndet mot fattiga och ofria länder. Denna specifika viktiga verksamhet bör ges egna tydliga mål.

Med Vänlig hälsning

RÄDDA BARNEN



Elisabeth Dahlin

Generalsekreterare

