

Innehåll

Om strategirapporten – syfte och upplägg	3
1 Sidans bedömning av strategigenomförandet – en sammanfattning.....	5
2 Översikt av strategisammanhanget	6
2.1 Förändringar i strategisammanhanget.....	6
2.2 Sveriges roll i strategisammanhanget	7
2.3 Synergier med andra svenska strategier och aktörer	9
3 Resultatredovisning.....	10
Sidans bidrag till förändring på strateginivå	10
3.1 Stödområde 1: Mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämförelse.....	10
3.1.1 Mål 1.1: Stärkt respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig säkerhet och förbättrat skydd för utsatta människor	10
3.1.2 Mål 1.2: Förbättrad demokratisk samhällsstyrning, minskad korrupktion och förbättrade möjligheter till ansvarstagande och ansvarsutkrävande i de offentliga institutionerna.....	12
3.1.3 Mål 1.3: Stärkt yttrandefrihet och ökad kapacitet i det civila samhället och oberoende media att utföra sina demokratiska och granskande funktioner	14
3.2 Stödområde 2: Fredliga inkluderande samhällen	15
3.2.1 Stärkt kapacitet att förebygga våldsam konflikt och till inkluderande fredsbyggande.....	15
3.2.2 Stärkt deltagande och inflytande av kvinnor och unga i konflikthantering och i fredsbyggande.....	16
3.2.3 Förbättrade förutsättningar för det civila samhället att bidra till fredsbyggande	18
3.3 Stödområde 3: Jämlik hälsa inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter..	19
3.3.1 Förbättrad tillgång till god hälso- och sjukvård, särskilt i de delar av landet där tillgången är sämst.....	19
3.3.2 Ökad kunskap om och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa	21
4. Implikationer för innevarande strategiperiod	22

Om strategirapporten – syfte och upplägg

Syftet med strategirapporten är rapportera Sidas strategigenomförande till UD. Strategirapporten tjänar som underlag till vårsamråden med Utrikesdepartementet (UD) samt till Regeringskansliets (RK) resultatrapportering. Sida är avsändare och UD är målgrupp för och mottagare av strategirapporten.

Vid sidan av strategirapporten redovisar Sida sin verksamhet till regeringen genom årsredovisningen. Denna inkluderar redovisning från strategigenomförandet på en övergripande nivå per strategi. Strategirapporten går djupare och redogör för strategigenomförandet per strategimål för varje strategi och drar även framåtblickande slutsatser.

Strategirapporten är utformad i enlighet med regeringens riktlinjer för strategier. Strategirapporten ska redovisa, analysera och bedöma resultaten av strategigenomförandet i förhållande till angivna strategimål¹ samt redogöra för implikationer för det fortsatta strategigenomförandet. Vid behov ska rapporten redovisa förändringar i förutsättningarna för genomförandet. Det finns tre typer av strategirapporter: Strategirapport år 1, årlig strategirapport och fördjupad strategirapport.

1. **Strategirapport år 1** skrivs för strategiperiodens första år efter genomförd operationalisering. Rapporten sammanfattar slutsatser och redovisar resultat från genomförandet av föregående strategi (i de fall det finns en tidigare strategi). Denna strategirapport redogör även för den förändringsteori som ligger till grund för Sidas stöd inom strategin, centrala överväganden samt hur verksamheten ska genomföras och följas upp under strategiperioden.
2. **Den årliga strategirapporten** skrivs för de år då varken en fördjupad översyn eller operationalisering genomförts.
3. **Den fördjupade strategirapporten** skrivs näst sista året av strategin efter att en fördjupad översyn genomförts. Rapporten redogör för slutsatserna från den fördjupade översyn av strategigenomförandet som sker en gång per strategi. Den fördjupade strategirapporten ska sammanfatta genomförandet av hela strategin hittills² (bl.a. analys av resultat per strategimål) samt ge tydliga rekommendationer inför kommande strategiperiod. Den fördjupade strategirapporten utgör Sidas huvudtillfälle att lämna rekommendationer till regeringens anvisningar inför ny strategi.

Strategirapporten är en lägesuppdatering av strategigenomförandet och bedömer resultat sedan den senaste strategirapporten. Strategirapporten bygger på det underlag som finns tillgängligt vid tillfället för strategirapportens framtagande (t.ex. rapportering, reserapporter, studier, utvärderingar, analyser och anteckningar från partnermöten).

Kapitel 1 sammanfattar Sidas bedömning av strategigenomförandet per strategimål. **Kapitel 2** ger en översikt av strategisammanhanget och beskriver den kontext (tematisk/geografisk) i vilken strategin genomförs. **Kapitel 3** redovisar resultat från strategigenomförandet. **Kapitel 4** redogör för eventuella implikationer för det fortsatta strategigenomförandet som behöver lyftas till UD.

¹ I de tidigare resultatstrategierna används begreppet *resultat*. Denna mall använder genomgående begreppet *strategimål* i linje med nya riktlinjer för strategier. I resultatstrategierna är resultaten klustrade kring *resultatområden*. Mallen använder dock genomgående begreppet *stöd område*.

² Dvs. från strategins början fram till 15/3.

”**Trafikljusen**” är Sidas viktigaste signalsystem för att följa hur det går i strategigenomförandet. En bedömning görs för varje strategimål och ger en snabb överblick av nuläget. Bedömningen och motiveringen till denna utgör narrativet i resultatredovisningen (kapitel 3) i strategirapporten. I strategirapporten bedöms två aspekter:

- 1. Utveckling mot strategimålet:** Strategimålen anger vad Sidas arbete ska bidra till under en angiven strategiperiod och utgör den huvudsakliga styrningen i strategigenomförandet. Trafikljusbedömning för *utveckling mot strategimålet* används för att få en snabb uppfattning om utvecklingstrender inom de målområden i kontexter där Sida är aktiv. Sidas insatser kan vara med och påverka utvecklingstrender inom de områden där vi är aktiva, men det handlar ofta om större komplexa och långsiktiga förändringar på nationell, regional och/eller global nivå, där ett stort antal faktorer utanför Sidas kontroll inverkar på utvecklingen i kontexten. Trafikljusbedömningen och färgsättningen motiveras och beläggs utifrån tillgänglig statistik, källor eller rapporter.

Bedömning av utvecklingstrender i kontexten i förhållande till **strategimålen**:

- Grön:** Utvecklingen går framåt
- Gul:** Utvecklingen går delvis framåt eller delvis bakåt
- Röd:** Utvecklingen går bakåt

- 2. Portföljens relevans:** Sidas strävan är att sätta samman och upprätthålla en relevant och väl avvägd portfölj i förhållande till utvecklingsutmaningar i respektive strategikontext, strategins mål och Sidas ambitioner avseende förväntade förändringar och resultat. *Portföljens relevans*, dvs. om Sida har satt samman en väl avvägd portfölj av insatser och aktiviteter som bedöms bidra till förändring i linje med strategimålet.

Sida måste löpande justera sin förändringsteori och portfölj utifrån olika aspekter:

- (i) föränderlig kontext och sammanhang, (ii) efter den styrning som myndigheten får och (iii) beroende på om aktiviteter inte gett eller förväntas ge resultat. Trafikljusbedömningen och färgsättningen av detta trafikljus beaktar och utgår från dessa aspekter.

Bedömning av **portföljens relevans**:

- Grön:** Portföljen är relevant
- Gul:** Portföljen är delvis relevant
- Röd:** Portföljen är inte relevant

1 Sidas bedömning av strategigenomförandet – en sammanfattning

MR, demo, rättstatens principer och jämställdhet

- 1.1 Stärkt respekt för MR, jämställdhet, mänsklig säkerhet och skydd
- 1.2 Förbättrad demokratisk samhällsstyrning, minskad korruption
- 1.3 Stärkt yttrandefrihet och kapacitet i det civila samhället och media

Mål³

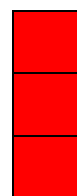


Portfölj⁴



Fredliga inkluderande samhällen

- 2.1 Stärkt kapacitet att förebygga och till inkluderande fredsbyggande
- 2.2 Stärkt deltagande och inflytande av kvinnor och unga
- 2.3 Förbättrade förutsättningar för det civila samhället till fredsbyggande



Jämlik hälsa inklusive SRHR

- 3.1 Förbättrad tillgång till hälsovård i de områden med sämst tillgång
- 3.2 Ökad kunskap om och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa



³ Bedömning av utvecklingen i kontexten i förhållande till **strategimålen**: Grön: Utvecklingen går framåt; Gul: Utvecklingen går delvis framåt eller delvis bakåt; Röd: Utvecklingen går bakåt.

⁴ Bedömning av **portföljens relevans**: Grön: Portföljen är relevant; Gul: Portföljen är delvis relevant; Röd: Portföljen är inte relevant.

2 Översikt av strategisammanhanget

Totalt strategibelopp:
1250 MSEK

Utbetalat belopp hittills:
536 MSEK

Antal insatser 2019:
17

2.1 Förändringar i strategisammanhanget

Delstaten Rakhine hamnade i världsnyheter 2017 då storskaligt våld och massiva övergrepp mot rohingyer ledde till en massflykt till Bangladesh. Mindre känt utanför Myanmar är att det i Rakhine också finns en konflikt mellan centralregeringen och de bland majoritetsbefolkningen i Rakhine som vill ha större självbestämmande för delstaten. Nu har denna konflikt, som inte handlar om rohingyer utan berör dem endast indirekt, kommit att bli den som helt dominerar och i grunden förändrar kontexten i Rakhine – med stor betydelse för utvecklingen i hela Myanmar. Detta sedan väpnad konflikt utbrutit i norra Rakhinestaten samt angränsande del av Chinstate mellan Arakan Army (AA), som av allt att döma har stort stöd bland majoritetsbefolkningen i Rakhine, och Myanmar militär. Striderna, som pågått hela året, innefattar tungt artilleri, stridsflyg samt utplacering av minor och improviserade sprängladdningar. Civilbefolkningen drabbas hårt och till de cirka 130 000 rohingyer som lever i internflyktingläger i Rakhine tillkommer nu tiotusentals nya internflyktingar.⁵ De flesta av de senare hör etniskt till majoritetsbefolkningen i Rakhine.

Under tiden lever rohingyabefolkningen fortsatt i en enorm utsatthet, efter decennier av systematisk diskriminering, förtryck och grova övergrepp. Under året utkom ännu en rapport från IFFMM (Independent Fact-Finding Mission on Myanmar) som belyser sambandet mellan å ena sidan regler som syftar till att begränsa antal födselar inom gruppen, brist på tillgång till hälsovård som särskilt slår emot kvinnors reproduktiva rättigheter och hälsa, samt hinder i vägen för rohingyer att registrera födselar och å andra sidan det systematiska och utbredda sexuella våld som var en del av den stora våldsvågen mot rohingyer 2017.⁶ Inga framsteg har gjorts för att adressera grundorsakerna till konflikt och diskriminering i Rakhine. Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA), vars koordinerade attacker mot gränspolisposter utlöste våldsvågen och övergreppen mot rohingyer 2017-2018 (liksom även i slutet av 2016), är starkt försvagat och har inte hörts av på länge. Däremot rasar den väpnade konflikten mellan AA och militären i bland annat just de områden som många rohingyer tidigare flydde från. Förutsättningar saknas för frivilligt, värdigt och säkert återvändande för de nära en miljon som lever som flyktingar i Bangladesh. FN:s undersökningsmission bedömer att det finns skäl att utreda folkmord mot rohingyer i Rakhine samt att militären gjort sig skyldig till brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i såväl Rakhine som Kachin och Shan. I slutet av året infann sig statskansler Aung San Suu Kyi själv vid den internationella domstolen i Haag för att försvara Myanmar inför anklagelser om möjligt brott mot folkmordskonventionen. Målet kommer att drivas vidare och förväntas inte avgöras förrän om flera år. Men under tiden har den internationella

⁵ Humanitarian Needs Overview från December 2019 anger antalet nya internflyktingar i Rakhine till 32 000. Detta är en försiktig siffra. Andra uppgifter gör gällande att det rör sig om uppemot 100 000. Siffrorna är således mycket osäkra men de som finns anger att lite mer än hälften av internflyktingarna är kvinnor och flickor.

⁶ Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar Sexual and gender-based violence in Myanmar and the gendered impact of its ethnic conflicts A/HRC/42/CRP.4

domstolen nu beslutat om interimistiska åtgärder som innebär att Myanmar med start 2020 ska rapportera till domstolen om vidtagna åtgärder för att hindra folkmordsgärningar och förebygga att bevisning förstörs.

Även i norra Shanstaten eskalerade konflikten under 2019 (från augusti och framåt) efter att tre väpnade grupper genomfört en överraskningsattack mot en militärakademi långt från de områden där dessa grupper vanligtvis opererar. Även här tvingades människor fly undan tidvis mycket hårda strider. Väpnade konfrontationer har fortsatt fast på betydligt lägre nivå i Kachinstaten. Även i andra delar av landet, där vapenvila ska råda, har väpnade sammandrabbningar förekommit. Värt att lägga märke till är de militära konfrontationer som skett under 2019 mellan militär och båda de två största av de väpnade grupper som finns med i den formella fredsprocessen (KNU och RCSS). I fredsprocessen har ett sorts dödläge rått under 2019 (mer om detta i stycke 3.2.1). Utvecklingen i konfliktområdena underminerar ansträngningar för en demokratisk övergång efter decennier av militärdiktatur, och komplicerar läget än mer inför kommande val 2020. Även militärens mycket långtgående ekonomiska makt och omfattande intressen inom näringslivet uppmärksammades under året i en rapport från IFFMM.⁷

Under året har en parlamentarisk kommitté, bestående av representanter från politiska partier samt militären, sett över den nuvarande grundlagen från 2008 och tagit fram förslag till förändringar. Aung San Suu Kyis parti, NLD, har lagt fram flera förslag som handlar om att reducera militärens politiska inflytande. Representanter för etniska minoriteter framhåller ofta att NLD däremot inte lade några förslag ägnat att förverkliga fredsprocessens principöverenskommelser. Det bedöms vara osannolikt att få till den kvalificerade majoritet i parlamentet som krävs för att få igenom förslagen. För en del av ändringsförslagen krävs både kvalificerad majoritet i parlamentet samt enkel majoritet i en folkomröstning. Militären med sina 25% icke valda platser i parlamentet har de facto vetorätt. Att processen drogs igång nu kan ses i ljuset av att det ska hållas allmänna val i Myanmar 2020.

Yttrandefriheten och det demokratiska utrymmet har under året ytterligare begränsats genom åtal mot journalister, aktivister, kulturutövare och andra personer som har uttryckt sig kritiskt mot militären, regeringen, företag eller andra aktörer. Under 2019 åtalades 250 personer under ett antal olika repressiva lagar, merparten av dem genom Lagen om telekommunikation (2013), artikel 66 D som handlar om ärekränkning och förtal.⁸ En ytterligare begränsning av yttrandefriheten genomfördes då regeringen i juni 2019 beslutade att stänga ned internet i konfliktdrabbade kommuner i Rakhinestaten och Chinstaten. Dessutom har utrymmet för det civila samhället fortsatt att begränsas och organisationer drabbas allt oftare av restriktioner och kontroll från myndigheternas sida.

2.2 Sveriges roll i strategisammanhanget

I slutet av 2019 samlade Myanmar merparten av alla partners, multilaterala organisationer, internationella NGO:er, lokala NGO:er, bilaterala givare m.fl till ett två dagars möte kring uppföljning

⁷Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar The economic interests of the Myanmar military. A/HRC/42/CRP.3

⁸ Human Rights Watch World Report 2020, sid 413

av landets plan för hållbar utveckling (Myanmar Sustainable Development Plan, MSDP). Syftet med mötet, förutom att det skulle ge Myanmar regering en möjlighet att prata direkt med det internationella samfundet om sina reformer och planer, var att lyfta fram framgångar och utmaningar och att identifiera områden där utvecklingsbistånd kan bidra bäst till att uppfylla Myanmar utvecklingsmål, inklusive åtaganden specifika för målen för hållbar utveckling (SDG) och Myanmar Sustainable Development Plan 2018-2030 (MSDP).

MSDP bekräftar regeringens starka prioritering av fred och utveckling men deras strategi för att uppnå detta överbetonar, enligt vår bedömning, ekonomisk utveckling framför politiska reformer nödvändiga för att göra något åt bakomliggande orsaker till konflikt och uppnå fred. Syftet med MSDP, att skapa en gemensam plan och grund för allt reformarbete och skapa förutsättningar för ökad samordning mellan ministerier och med utvecklingspartners, är dock bra.

Årets rundabordsamtal för utvecklingseffektivitet gav också en möjlighet för intressentgrupper, såsom lokala och internationella civilsamhället, näringslivet, ungdomar och utvecklingspartners att diskutera prioriterade frågor såsom civila samhällets roll att bidra till utvecklingen av landet, hur kan dialogen mellan Myanmar regering och näringslivet förbättras. Myanmar representanter passade också på att lansera det nya nationella indikatorramverket för MSDP:n.

Det är svårt att få tag i statistik och nyckeltal i Myanmar. Landets statsbudget är endast delvis tillgänglig och visar inte investeringar i eller inkomst från militärägda affärskonsortier som sorterar under försvarsdepartementet. Huvuddelen av biståndet går inte genom statsbudgeten. De fyra största bilaterala givarna är: Japan, Tyskland, Storbritannien och USA. Av EU:s medlemsstater är Sverige den tredje största givaren.

Som framgår i tabellerna i bilagan betalade Sverige under 2019 ut totalt 236 miljoner kronor. Medel som betalats ut under året för att bidra till förbättrad hälsa utgjorde 43% av utbetalade medel, 38% bidrog till temaområdet mänskliga rättigheter och demokrati och 19% till mål inom temaområdet fred.

Givargemensamma möten på övergripande nivå med regeringen sker sporadiskt och Sverige deltar när så sker. Sverige deltar aktivt på givargemensamma möten och på EU:s samordningsmöten i syfte att bidra till stärkt gemensam analys och uppföljning. På givarsidan finns det en struktur med Cooperation Partners Group (CPG) med olika sektorgrupper och en huvudgrupp som möts regelbundet. Koordineringen av utvecklingssamarbetet har förbättrats med tydligare arbetsfördelning mellan olika givare. Samarbetet i EU-kretsen har fokus på gemensamma analyser och uppföljning. Den gemensamma EU-strategin 2012 – 2016 har förlängts och under 2019 satte arbetet med att ta fram en ny strategi igång men än så länge har inte EU delegationen fått sina instruktioner för framtagande av den nya strategin.

Sverige är aktivt i tre givargemensamma fonder: Access to Health Fund, Paung Sie Facility (PSF) samt UNFPA/ Women and Girls First. Dessa fonder bidrar till givarsamordningen inom hälsosektorn, arbete mot könsbaserat våld (GBV) samt fredsarbete i vidare bemärkelse. PSF samordnar sig nära med den fredsfond som stödjer den formella fredsprocessen och de båda fredsfonderna samordnar sig med UN Women och ett lokalt civilsamhällesnätverket Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process i jämställdhetsfrågor. UNFPA leder arbetsgrupper om GBV och förbyggande och skydd mot sexuella trakasserier (PSEA), där PSF deltar.

Sektionskansliet arbetar också aktivt för samordning mellan givare kring enskilda insatser. På exempelvis mediaområdet har skett en nära samverkan med den norska ambassaden i beredning, uppföljning och dialog kring insatser som stöds av både Sverige och Norge.

2.3 Synergier med andra svenska strategier och aktörer

Mervärdet av ett nära samspel mellan det humanitära stödet och utvecklingsarbetet stod i fokus i operationaliseringsprocessen av Myanmars strategi, och sedan dess har vi arbetat aktivt för att utveckla och stärka gemensam analys och relevanta insatser i de konfliktdrabbade områdena i Myanmar. Arbetet vägleds givetvis av en tydlig arbetsfördelning utifrån respektive mandat. Inom hälsoportföljen finns särskilt starka kopplingar till det humanitära stödet som till stor del fokuserar på mödrabarnhälsa, nutrition, skydd och GBV. Rent geografiskt fokuserar hälsostödet på konfliktdrabbade och svårtillgängliga områden, inklusive grupper såsom tvångsfördrivna människor, vårdssamhällen, och människor som bor i icke-regeringskontrollerade områden. Kontinuerlig dialog pågår för att, i den mån det är möjligt, hitta hållbara lösningar på utdragna situationer och minska humanitärt beroende, vilket har helt olika förutsättningar i respektive lokal kontext, i Rakhine, Shan, Kachin och Sydöst. Under året har Sida samlat partners inom hälsa och skydd och fått en bättre förståelse, utifrån geografi och tematik, för vilka förutsättningar som finns för närmare samordning. Detta har visat sig särskilt relevant, då genomförande partners i fält i många fall är samma (ofta lokala) partner för det humanitära stödet som för utvecklingsstödet, vilket delvis beror på att enorma tillträdesbegränsningar leder till ett färre antal operationella partners.

Sektionskansliet har under 2019 företagit två resor till flyktinglägren i Cox Bazaar i Bangladesh. Informationsdelning och samordning har skett med kollegor i Dhaka liksom med den humanitära enheten och gemensamma analyser har tagits fram för det humanitära arbetet. I den politiska rapporteringen är det viktigt att följa krisen både ur Myanmars och Bangladeshs perspektiv. Under året planerades också två gemensamma humanitära fältresor med kollegor från den humanitära enheten, varav den ena ställdes in på grund av att resetillstånd inte beviljades (av Myanmar) i tid för resan.

Under 2019 påbörjades ett samarbete med strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (Civsam) i form av en gemensam beredning av stöd till Olof Palmes Internationella Center. Tidigare har OPIC fått stöd för arbete i Myanmar från både Civsam och Sektionskansliet. Från och med 2020 kommer Civsam att vara huvudansvarig för en gemensam insats till vilken Sektionskansliet delegerar medel och bistår Civsam i uppföljningen av insatsen i Myanmar.

Informationsutbyte har även skett under året med enheten för fred och mänsklig säkerhet kring gemensamma partners med verksamhet i Myanmar. Enheten för demokrati och mänskliga rättigheter ger globalt stöd till flera aktörer som arbetar i Myanmar, främst inom yttrandefrihet, media och rättsstatens principer, varav ett par även får stöd genom landstrategin. Utbyte och samverkan mellan sektionskansliet och enheten för demokrati och mänskliga rättigheter har skett kontinuerligt kring olika aktörer och insatser. Steg har också tagits för att stärka synergier med den regionala Asienstrategin som har fokus på mänskliga rättigheter och miljö och där ett antal insatser har verksamhet i Myanmar.

Under hösten 2019 utökades sektionskansliet i Yangon med en placering från Folke Bernadotteakademin. Fortfarande vid årets slut var positionen väldigt ny och synergier och samarbete med Folke Bernadotteakademin förväntas rapporteras från och med 2020.

3 Resultatredovisning

Sidas bidrag till förändring på strateginivå

I enlighet med vår integrerade förändringsteori och operationalisering har vi i genomförandet av strategin ett fokus på icke-diskriminering och förbättring av villkoren för de mest utsatta, marginaliserade och diskriminerade grupperna, vilket är grundläggande för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter, rättvis hälsa och för att bygga fredliga, inkluderande samhällen. De huvudsakliga målgrupperna är etniska minoriteter, kvinnor, ungdomar och andra utsatta människor i de konflikttrabbade och fattigaste områdena i landet.

Hälsostödet är störst i volym och här ligger även den största enskilda insatsen, den gemensamma givarfonden Access to Health Fund. Denna fond är en betydande aktör på hälsoområdet i Myanmar och ligger med sin inriktning på de områden av landet som är svårast att nå mycket väl i linje med strategin. Hälsosektorn är eftersatt i Myanmar och det är väl motiverat, både utifrån behov och utifrån strategi och förändringsteori, att resultatområdet jämlik hälsa är lite större än de övriga målområden volymmässigt. Redan i förra strategirapporten konstaterades dock vid en jämförelse av volymtilldelningen mellan de olika målområdena i strategin (tabell 1 i annexet) att fredsportföljen behöver stärkas upp och att här finns plats för ytterligare någon insats. Vi räknar med att bereda en ny fredsinsats under 2020.

Vår strävan är att öka integreringen mellan målområdena i strategin och vi kan konstatera att många insatser bidrar inte bara till flera mål utan även till fler än ett målområde. Samtidigt som det synliggör synergier mellan målområden ger det kanske en mer splittrad bild än vad som faktiskt är fallet. När det står att tio insatser om sammanlagt tjugo miljoner kronor bidragit till ett visst resultat innebär det inte att det finns tio insatser som endast omfattar 2 MSEK utan att tio insatser i någon mån rapporterar på målet i fråga samtidigt som de också rapporterar mot andra mål.

3.1 Stödområde 1: Mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet

3.1.1. Mål 1.1: Stärkt respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig säkerhet och förbättrat skydd för utsatta människor

Strategimål



Utvecklingen i landet i förhållande till målet går fortsatt bakåt. Mänskliga rättigheter fortsätter att kränkas inom en lång rad områden och reformviljan hos regeringen är svag. Minoriteters åtnjutande av mänskliga rättigheter i Myanmar är fortsatt en stor utmaning och människor diskrimineras systematiskt på grund av etnicitet, religion, sexuell orientering och könsidentitet med mera. I områden med väpnad konflikt sker systematiskt grova kränkningar av mänskliga rättigheter från både militären och väpnade etniska organisationer. Som nämnts ovan fortsätter yttrandefriheten och det demokratiska utrymmet att krympa. En utmaning är också bristande transparens inom offentliga beslutsprocesser och att lagen om rätt till information inte har antagits.

Inom området jämställdhet kvarstår strukturella hinder och normer som försvårar för kvinnors politiska inflytande på alla nivåer och kvinnors rättigheter är eftersatta på en rad områden. Under 2019 har några framsteg gjorts genom antagande av lagstiftning och policy som i viss utsträckning ger ett ökat lagligt skydd för kvinnor och flickor och stärker deras position. Ett exempel är den nya Lagen om barns rättigheter (Child Rights Law) som antogs 2019 och innebär att minimiåldern för att ingå äktenskap för både flickor och pojkar fastställs till 18 år. Dock har Lagen om skydd och förebyggande av våld mot kvinnor ännu inte antagits, trots att den har varit föremål för diskussion sedan 2013. Implementeringen av Myanmar's nationella plan för jämställdhet, National Strategic Plan for Advancement of Women (NSPAW) 2013-2022, går långsamt.

Situationen vad gäller mänsklig säkerhet och skydd för utsatta människor har inte förbättrats under 2019. Som nämns ovan har krigföringen mellan Myanmar's militär och etniska väpnade grupper ökat under 2019 och tillträdesproblematiken för humanitära och utvecklingsaktörer är svår i konfliktområdena. Minor och explosiva lämningar av krig utgör hot mot människors hälsa och ett utvecklingshinder i områden med pågående eller tidigare väpnad konflikt. Det lägger också hinder i vägen för flyktingar och internflyktingar att återvända till sina hem.

Även om Myanmar i slutet av 2019 gjorde försiktiga medgivanden om att krigsförbrytelser kan ha begåtts i Rakhine 2017 har landets officiella företrädare aldrig velat kännas vid att sexuellt våld kan ha förekommit trots överväldigande vittnesmål om att så var fallet. Myanmar's inhemska kommission för att utreda vad som hände i Rakhine 2017 avfärdar vittnesmålen som icke trovärdiga. Ändå har kvinnor i landets olika konfliktområden länge vittnat om sexuellt våld i väpnad konflikt. Ett litet positivt steg togs när Myanmar tillsammans med FN gick ut med en *Joint Communique* om åtgärder mot sexuellt våld i väpnad konflikt men det återstår att se om den leder till något konkret.

Portfölj

Tio insatser och sammanlagt 20 MSEK bidrar till detta strategimål. Portföljen består av stöd till flera internationella civilsamhällesorganisationer (INGOs) som brett arbetar för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, ökad jämställdhet och förbättrat skydd för utsatta människor. Yttrandefrihet, minoriteters rättigheter, markrättigheter, kvinnors rättigheter, fackliga rättigheter och rätten till hälsa är områden som inkluderas och genom INGOs utgår stöd till ett stort antal lokala civilsamhällesorganisationer som jobbar med dessa frågor.

I portföljen finns också stöd till multilaterala organisationer som bidrar till detta strategimål, exempelvis UNFPA som arbetar för att stärka sexuell reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) och med förebyggande och skydd från könsbaserat våld (GBV). UNFPA rapporterade under 2019 att de arbetat nära Myanmar's hälsoministerium och inrikesministerium och organiserat konsultationer med nyckelaktörer för att fastställa riktlinjer för hälsosektorns arbete med GBV, vilka lanserades i oktober 2018 och detta följdes av Training of Trainers faciliterade av UNFPA. UNFPA har också tillsammans med UNODC arbetat med Myanmar's åklagarmyndighet (Union Attorney General's Office, UAGO)

för att stärka hanteringen av fall rörande våld mot kvinnor och barn och detta har inkluderat framtagande av utbildningsmaterial samt genomförande av utbildningar.⁹

Portföljen är i stort sett relevant i relation till den förändringsteori och prioriteringar som formulerats i strategiplanen. Inom området jämställdhet finns flera insatser som antingen har jämställdhet som huvudmål eller delmål, men det har identifierats ett behov av att stärka jämställdhet ytterligare i portföljen med en insats som har fokus på att stärka kvinnors deltagande och inflytande. Under året har stödet till en långsiktig partner utvidgats så att det nu inkluderar deras arbete mot minor, vilket hädanefter kommer att bidra till mänsklig säkerhet och skydd för utsatta människor.

3.1.2. Mål 1.2: Förbättrad demokratisk samhällsstyrning, minskad korruption och förbättrade möjligheter till ansvarstagande och ansvarsutkrävande i de offentliga institutionerna.

Strategimål



Utvecklingen mot strategimålet går delvis framåt. Vad gäller demokratisk samhällsstyrning och arbetet för minskad korruption fortsätter den försiktigt positiva trenden, även om stora utmaningar kvarstår med svag kapacitet inom de offentliga institutionerna och brist på insyn i beslutsprocesser. Den parlamentariska kommittén som ser över konstitutionen fortsätter sitt arbete in i 2020. Men det förväntas inte leda till några avgörande konstitutionsförändringar, speciellt inte avseende militärens politiska inflytande, då militären inte hittills visat intresse för sådana ändringar. Det kan ses som positivt att konstitutionsfrågor tydligare har lyfts upp på den politiska dagordningen och i viss mån har belysts i samhällsdebatten, även om processen, som nämnts ovan, varit bristfällig i förhållande till utfästelser som gjorts i fredsprocessen.

Den fortsatta reformeringen av General Administration Department, som har långtgående befogenheter i förvaltningen runtom i hela landet och som i slutet av 2018 flyttades från ett departement som står under militär kontroll, går långsamt men här finns potential för en positiv utveckling som på sikt kan ha betydelse för effektiviteten i tillhandahållande av tjänster till befolkningen, inklusive bekämpande av korruption inom förvaltningen (se även nedan)

På anti-korruptionsområdet har fortsatta steg tagits i positiv riktning, bland annat med en reviderad anti-korruptionslag (2018), fortsatt utveckling av enheterna för att förebygga korruption i ministerierna (Corruption Prevention Units) och en aktiv anti-korruptionskommission som fortsatt driva uppmärksammade mål mot höga tjänstemän och politiker. Kommissionen har stärkt sin kapacitet att göra korruptionsutredningar men mycket stora utmaningar kvarstår för att uppnå verklig förändring.

Portfölj



⁹UNFPA, Annual Progress Report 2018, Women and Girls First Programme, May 2019, 31-32, UM2015/15046/BANG/YANG, 52190024.

I portföljen bidrar 6 insatser och sammanlagt 55 MSEK till detta strategimål. Portföljen består främst av stöd till multilaterala aktörer som arbetar för att stärka kapacitet och ansvarstagande hos de statliga institutionerna i att utveckla lagstiftning, policy och leverera tjänster till befolkningen samt stärka arbetet mot korruption.

International IDEA (en mellanstatlig organisation) arbetar i gränslandet mellan fredsprocessen och den demokratiska processen och stärker kapaciteten hos både statliga och icke-statliga aktörer inom konstitutionsutveckling. Under året har International IDEA bland annat fokuserat på att stödja den parlamentariska kommitté som arbetar med att se över konstitutionen, och bidragit med erfarenheter av konstitutionsförändringar från andra kontexter.

Stödet till UNDP har varit inriktat på institutionsstärkande av parlament och förvaltning på central och lokal nivå. UNDP har bland annat bidragit till att stärka transparens och ansvarstagande hos institutioner på lokal nivå, och gett möjligheter för allmänheten att bidra i planeringsprocesser och få insyn i hur resurser används för lokala investeringar och tillhandahållande av tjänster. Programmet har också bidragit till att mobilisera och stärka kvinnor på lokal nivå. I Mon State har programmet bidragit till etablerandet av den första Women's Caucus-organisationen som arbetar för att stärka kvinnors deltagande på lokal nivå och utveckla ledarskapsfärdigheter hos lokala kvinnliga ledare.¹⁰

UNODC har bidragit till att stärka kapaciteten hos antikorrupsionskommissionen (ACC) som har arbetat aktivt för att initiera utredning och åtal mot korrupta politiker och tjänstemän i administrationen. UNODC har tillsammans med ACC och UNDP fortsatt stödja enheterna för att förebygga korruption i ministerierna (Corruption Prevention Units). Under året har UNODC också fortsatt stödja ACC i processen att integrera integritetsfrågor och anti-korruption i grundskolans läroplan. Under 2019 lanserade utbildningsministeriet en ny handbok för lärare (secondary level) med uppdateringar om integritet och anti-korruption.¹¹ För att ytterligare understödja arbetet med unga människor arrangerade ACC och utbildningsministeriet (med stöd från UNODC) vid två tillfällen konferenser (Youth Integrity Camps) för universitetsstudenter och unga ledare, i syfte att inspirera och stärka kunskapen om integritetsfrågor och anti-korruption.¹²

Flera civilsamhällesorganisationer bidrar också till detta strategimål genom att förmedla kunskap om önskemål och behov från rättighetsbärare samt ställa krav på myndigheter att vara transparenta och ansvarstagande i sitt arbete för att tillgodose befolkningens behov. Detta arbete inkluderar ett jämställdhetsperspektiv och - med tydlig koppling även till konfliktkänslighet – även ett antidiskrimineringsperspektiv.

Portföljen bedöms vara mycket relevant i relation till kontexten och den förändringsteori och de prioriteringar som finns formulerade i strategiplanen.

¹⁰ UNDP: Support to Effective and Responsive Institutions Project (SERIP), Briefing Note – Project Board 17th of December 2019, page 10, UM2017/37804/BANG/YANG, 11729

¹¹ <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/myanmar/2019/07/teacher-guidebook-anti-corruption/story.html>

¹² <https://spark.adobe.com/page/fvzKc4A1Br3rQ/>

3.1.3 Mål 1.3: Stärkt yttrandefrihet och ökad kapacitet i det civila samhället och oberoende media att utföra sina demokratiska och granskande funktioner

Strategimål

Utvecklingen mot målet går bakåt. Som nämnts ovan har yttrandefriheten och det demokratiska utrymmet ytterligare begränsats under året genom åtal mot journalister, aktivister, kulturutövare och andra personer som har uttryckt sig kritiskt mot militären, regeringen, företag och andra aktörer. Utrymmet för det civila samhället har fortsatt att begränsas och organisationer drabbas allt oftare av restriktioner och kontroll från myndigheternas sida. Det finns exempel på att gamla restriktiva regler tas i bruk igen, såsom krav på att civilsamhällesorganisationer måste ansöka om tillstånd att få organisera möten och workshops i hotell. Samtidigt har det civila samhället stärkt sin kapacitet och organiserar sig ofta i nätverk och plattformar för att uppmärksamma kränkningar och övergrepp av mänskliga rättigheter och försöker påverka beslutsfattare. En utmaning är dock att regering och myndigheter fortfarande främst ser det civila samhället som tillhandahållare av tjänster och inte erkänner dem som påverkansaktörer.

Oberoende medieaktörer fortsätter att kämpa i motvind. Reformeringen på mediaområdet har stannat av de senaste åren. Det ökande antalet åtal mot journalister leder till ökad själv censur och att allt färre journalister är beredda att ta den risk det innebär att kritiskt granska maktutövandet. Förutom risken att ställas inför rätta för sin rapportering, kämpar de oberoende medierna med att överleva ekonomiskt i en miljö som gynnar de medier som har nära band till regering och militär.

Portfölj

Sju insatser och sammanlagt 14 MSEK bidrar till strategimålet. Portföljen består främst av internationella civilsamhällesorganisationer samt en mediefond som arbetar för att stärka yttrandefriheten, digitala rättigheter samt förutsättningarna för oberoende media att verka i Myanmar (t ex förbättrad lagstiftning, ökad journalistisk kvalitet, och stärkt finansiell hållbarhet), i enlighet med de prioriteringar som identifierats i strategiplanen. Flera av organisationerna vidareförmedlar bidrag samt fokuserar på att utveckla kapaciteten hos det lokala civila samhället och hos oberoende media, vilket förväntas bidra till förändring i enlighet med den förändringsteori som formulerats i strategiplanen. Ett exempel är MDIF som arbetar med att stärka kapaciteten hos oberoende medier att nå en större publik och generera kommersiella intäkter. I slutrapporten för den första fasen av programmet (som sträckte sig t o m 30 juni 2019) rapporterar MDIF att de åtta medieaktörer som varit aktiva under hela programmet i snitt har haft en årlig ökning av sin publik med 33 % och en årlig ökning av intäkter med 77 % under programmets 3,5 år (siffrorna är dock genomsnittliga och resultaten visar på stor variation hos olika medier).¹³

Portföljen är i stort sett relevant, men ett område som behöver stärkas är stöd till säkerhet för journalister, vilket är prioriterat med tanke på den utmanande kontexten. För närvarande pågår

¹³ Media Development Investment Fund (MDIF): Final Report Myanmar Media Program 1 November 2015 – 30 June 2019, page 30, UF2015/34005/BANG/YANG, 51020168.

diskussioner med IMS-Fojo om en ny programfas som planeras fokusera tydligare på detta område. Ett annat område som behöver stärkas är digitala rättigheter, där det finns planer på ett mer långsiktigt stöd som bygger vidare på erfarenheterna från det årliga Myanmar Digital Rights Forum som vi varit med och finansierat.

3.2 Stödområde 2: Fredliga inkluderande samhällen

3.2.1. Stärkt kapacitet att förebygga våldsamt konflikt och till inkluderande fredsbyggande

Strategimål

Utvecklingen mot strategimålet går fortsatt bakåt jämfört med året tidigare. Från och med Union Peace Conference (UPC) 2018 gick den formella fredsprocessen in i vad som brukar beskrivas som ett dödläge vilken kom att bestå under större delen av 2019. Vissa möten ägde visserligen rum, men de två största icke-statliga väpnade organisationerna i fredsprocessen trappade ned sitt deltagande i syfte att markera missnöje och tvinga fram förändringar i själva processen. Tanken är att Union Peace Conference (UPC), det mest betydande mötet inom fredsprocessen, ska hållas två gånger per år men inget sådant möte ägde rum under 2019.

När det gäller rohingyakrisen i Rakhine gjordes heller inga avgörande framsteg under 2019. I den så kallade Kofi Annanrapporten identifieras några av grundorsakerna till våldet mot rohingyer. Om rekommendationerna tillämpas fullt ut skulle det bidra till att minska risken för nya våldsvågor riktade mot rohingyer. Rekommendationen om att ompröva den koppling som finns i Myanmar mellan medborgarskap och etnicitet samt att upphöra att göra skillnad på olika typer av medborgarskap skulle, om de implementeras, även bidra till att minska risken för diskriminering av andra minoriteter i Myanmars alla delstater. Men den implementering som sker är ytlig och partiell. Dessutom, och det är viktigt att komma ihåg, tillkom rekommendationerna innan det senaste storskaliga våldet mot rohingyer (2017) och den massflykt som de massiva övergreppen då orsakade. Förutom implementering av rekommendationerna fordras nu även ansvarsutkrävande för de grova internationella förbrytelser som misstänks ha begåtts. Under hård press från internationella samfundet har Myanmar infört domstolen i Haag nyligen för första gången medgett att krigsförbrytelser kan ha ägt rum, men förnekar folkmord eller uppsåt till folkmord.

Annat som väger in i bedömningen att utvecklingen går bakåt är aktivitet från extremnationalistiskt håll åter ökar i sociala media. Det finns tecken på en närmre liering mellan sådana strömningar och militären, troligtvis som strategi inför valet 2020.

Portfölj

Fem insatserochsammanlagt 18 MSEK bidrar till målet. Portföljen bedöms vara relevant i förhållande till utvecklingsutmaningarna. Där ingår såväl stöd till den formella fredsprocessen, stöd till att lösa några av de nyckelfrågor som orsakar eller förvärrar konflikter samt stöd till lokalt fredsbyggande i syfte att minska spänningar och våld mellan folkgrupper. Särskild vikt läggs vid att det görs på ett sätt

som inkluderar människor som är direkt berörda och som ofta finns i lokala civilsamhällesorganisationer, inte minst de som organiserar etniska minoriteter. Därmed ligger den också väl i linje med vår förändringsteori. Portföljen är också relevant utifrån att den kompletterar vad andra redan gör. Eftersom de flesta andra givare i Myanmar som stöder fredsbyggande har fokus på den formella fredsprocessen har ett medvetet val gjorts att komplettera med sådant som ligger helt eller delvis utanför den processen och som också bedöms behövas för att öka förutsättningarna till fred.

Ett sätt att stärka samhällets motståndskraft mot våldsam konflikt bedöms vara att reducera hatpropaganda och hets mot folkgrupp. Tidigare utbrott av våld mot etniska eller religiösa minoriteter har föregåtts av hatpropaganda i sociala media och då främst Facebook som är den mest använda plattformen i Myanmar. Genom den givargemensamma fredsonden som Sverige deltar i har vi under året fortsatt att motverka hatpropaganda och hets mot folkgrupp. En av fondens partnerorganisationer, ett lokalt innovationslaboratorium, har kartlagt och granskat hatpropaganda på nätet och lyckades under de första sex månaderna av 2019 motbevisa tjugotre falska rykten på Facebook och nå bortåt en och en halv miljon användare i kampanjen ”Think before you trust”. Utbildningar i social mediekunskap genomfördes under samma period i elva städer. Fonden stöder även kampanjer med budskap om fredlig samexistens. En del av det arbetet har särskilt fokus på kvinnlig aktivism i sociala media och social mediekunskap för kvinnor.¹⁴

En av de centrala frågorna i fredsprocessen gäller kontroll över land och naturresurser. En av våra samarbetspartners har bidragit med kunskap och nätverkande som underlättat för civilsamhällesorganisationer som representerar minoritetsgrupper i Myanmar att organisera sig till att påverka lagstiftningen på området. Samtidigt sker påverkansarbete gentemot ickestatliga väpnade grupper där ett resultat under året varit att ytterligare tre väpnade grupper arbetat fram land- och naturresurspolicyer.¹⁵ Syftet är mer inkluderande beslutsprocesser och förbättrade policyer inom landområdet. Potentiellt kan detta arbete också bidra till framsteg i fredsprocessen, antingen genom att bana väg för överenskommelser eller genom att tjäna som positiva exempel som kan komma till användning om och när fredsprocessen börjar ta itu med substansfrågorna.

3.2.2. Stärkt deltagande och inflytande av kvinnor och unga i konflikthantering och i fredsbyggande

Strategimål

Utvecklingen vad gäller strategimålet bedöms, liksom förra året, gå bakåt. Inga avgörande framsteg har skett sedan strategin antogs när det gäller att bana väg för kvinnors och ungas meningsfulla deltagande i beslutsprocesser som rör konflikthantering och fredsbyggande eller ha inflytande över sådana beslut. Kvinnor och unga är engagerade i fredsbyggande men har i mycket ringa utsträckning

¹⁴ Paung Sie Facility Phase III Semi-Annual Report, 2019, 22, UM2018/33790/BANG/YANG, 12539.

¹⁵ TNI annual report, 3, UM2017/15344/BANG/YANG, 11156.

tillgång till förhandlingsborden. De påträffas oftare i det enträgna men sällan uppmärksammade gräsrotsarbete som behövs för att öka trygghet i grannskapet och bygga förtroendefulla relationer mellan olika folkgrupper i närområdet. Ett sådant exempel som faktiskt har uppmärksammats är den så kallade ”vita roskampanjen” till stöd för fredlig samexistens över religionsgränser som samlade inte minst många ungdomar till manifestationer både rent fysiskt vid religiösa byggnader och i grannskap som i sociala media.

I Myanmar har stärkt deltagande av kvinnor i fredsbyggande och i stor utsträckning hela agendan kring Kvinnor, Fred och Säkerhet främst kommit att förknippas med ökat antal och ökad andel kvinnor i den formella fredsprocessen. Parterna i fredsprocessen har i princip åtagit sig en kvot på minst 30% men den verkliga andelen har aldrig varit i närheten av åtagandet. Det största och mest betydande mötet inom fredsprocessen, de så kallade ”Union Peace Conference” (UPC) har andelen kvinnor ökat från 17% år 2017 till 22% enligt officiella siffror för den senaste UPC som hölls 2018. Om man bara räknar delegater och inte kvinnor i stödjande funktioner var ökningen mer modest: från 15% 2017 till 17% år 2018. Kvinnonätverk har tryckt på och fortsätter trycka på för att antalet ska öka. De försöker också öka kvinnors inflytande och kvalitativa deltagande.. Frågan om kvinnors deltagande och inflytande i konflikthantering och fredsbyggande bortanför den formella fredsprocessen ges mindre uppmärksamhet.

För ungdomars deltagande i fredsprocessen finns ingen motsvarande överenskommen kvot som för kvinnor. Ungdomars möjlighet att verkligen påverka fredsförhandlingarna är mycket begränsat. Civila samhället har ingen plats vid fredsförhandlingarna annat än om de kommer med i någon av parternas delegationer eller i stödjande funktioner.

Portfölj



Fem insatser och 13 MSEK bidrar till detta strategimål främst genom stöd till ökat inflytande för kvinnor och ungdomar att hantera grundorsakerna till konflikt och lösa nyckelfrågor för fred (antingen inom eller utanför den formella fredsprocessen). De flesta insatserna bidrar till målet som delmål vilket är ett utslag av en generell ambition att integrera jämställdhet i alla insatser. Den största insatsen i fredsportföljen, den givargemensamma fonden PSF, har dels gjort utfästelser om att inte stödja något genusblint projekt men har också höjt ambitionen när det gäller ökande andel stöd till arbete som har jämställdhet som mål. I sin slutrapport för perioden 2015 – 2018 rapporterar PSF att fonden bidragit till att öka andelen kvinnor i Union Peace Conferences (se ovan). PSF:s partners bidrog även till att gender kom in i överenskomna texter i UPC 2018. När det gäller ungas inflytande bidrog PSF till bildandet av ett ungdomsnätverk representerande etniska minoriteter som på så vis organiserade sig för att försöka påverka fredsprocessen. Under 2018 avvecklade PSF sitt stöd till den formella fredsprocessen, i avsikt att inte duplicera stöd från en annan givargemensam fond (som Sverige inte är med i). I samband med den utfasningen sjönk andelen insatser som PSF stödjer och som har jämställdhet som huvud- eller delmål. Detta bedöms till stor del bero på att hela frågan om kvinnors deltagande kommit att förknippas så starkt med fredsprocessen. En utmaning för fredsgruppen nu är att bidra till en bredare syn på agendan kring kvinnor, fred och säkerhet och identifiera arbete som bidrar till denna agenda bortanför och utanför den formella fredsprocessen. Från och med 2019 är fonden helt inriktad på social sammanhållning (social cohesion) och håller fortfarande på att bygga om sina portfölj. Hur väl de lyckas i förhållande till agendan för kvinnor, fred och säkerhet samt ungdomars deltagande kommer att väga förhållandevis tungt för hur väl fredsportföljen kommer att kunna svara upp mot detta strategimål. Med de planer som finns i den och även i de andra insatser som bidrar till

detta strategimål förväntas relevansen av portföljen när det gäller att bidra till stärkt deltagande och inflytande av kvinnor att stärkas ytterligare framöver.

Ungdomar (och även barn) finns med som målgrupp i insatser som inriktar sig på fredsutbildning och åtminstone i vissa fall är kopplingen tydlig till ungdomars deltagande i fredsbyggande (i andra fall behöver en sådan koppling stärkas). Ett sätt är att stärka fokus också på flickor och unga kvinnor i det stöd som redan finns för kvinnors deltagande och inflytande. Men unga kvinnors och mäns engagemang tar sig ofta uttryck i sociala rörelser på och utanför sociala media som inte alltid nås genom etablerade kanaler. Viss flexibilitet krävs för etablerade civilsamhällesorganisationer att stödja och samarbeta med sociala rörelser. Behov och möjligheter att inkludera mera av sådant flexibelt stöd i pågående insatser undersöks som ett sätt att involvera fler unga.

3.2.3. Förbättrade förutsättningar för det civila samhället att bidra till fredsbyggande

Strategimål



Sammantaget är bedömningen att utvecklingen mot strategimålet går bakåt. På ett grundläggande plan hänger förutsättningarna för det civila samhället att bidra till fredsbyggande ihop med vilket utrymme som över huvud taget ges för det civila samhället att verka fritt. På det planet står utvecklingen i vissa avseenden still samtidigt som den i andra avseenden går bakåt (Se stycke 3.1.3). Restriktioner för civila samhället att verka ser olika ut på olika platser i landet, men är generellt sett särskilt omfattande i konfliktområdena.

Ett problem som i synnerhet drabbar civilsamhällesorganisationer som arbetar för fred är lagen om otillåtna organisationer (Unlawful Associations Act), som används till att förhindra möten och hota aktivister. Vilka organisationer som stämplas som olagliga är inte offentlig information, vilket gör det extra svårt att förhålla sig till denna lag.

Väpnade grupper liksom fredsbyggare som försöker inleda eller facilitera samtal med väpnade grupper är ofta hänvisade till att träffas utanför landets gränser, företrädesvis i Thailand. Därför var det illavarslande för civilsamhällesorganisationer som försöker bidra till fred med de väpnade grupperna när myndigheterna i Thailand under året förhindrade ett möte kopplat till den formella fredsprocessen. Det var inte första gången det hände och det orsakar oro för att det ska bli vanligare i framtiden vilket skulle avsevärt försvåra för vissa möten att hållas som bedöms vara viktiga för att öppna upp kanaler till fredssamtal i pågående väpnade konflikter.

På ett plan sker en liten men stadig förbättring av möjligheterna för det civila samhället att bidra till fredsbyggande: det lokala civilsamhället, som är relativt ungt eller har flyttat in från exil, stärker sin kapacitet och finner sina former. Det är dock svårt att få en överblick över hur utvecklingen på denna punkt eller att hitta konkreta och tydliga framsteg att peka på utom i enskilda fall.

Portfölj



Fem insatser och 13 MSEK bidrar till målet. När det gäller portföljen är bedömningen att den är delvis relevant. I enlighet med den förändringsteori som togs fram i operationaliseringsprocessen, har sektionskansliet aktivt identifierat partners som är bra på att stödja det lokala civilsamhället att i egen rätt verka för uppsatta målsättningar och strategier. Vidareförmedlande organisationer som ger stöd, inklusive kapacitetsutvecklingsstöd, till lokala civilsamhällesorganisationer är viktiga partners. PSF har hjälpt sina partners, varav samtliga arbetar med fredsbyggande, att bli mer effektiva, att integrera jämställdhet samt konfliktkänslighet. En av PSFs partnerorganisationer har hjälpt andra partnerorganisationer likaväl som externa aktörer att förbättra sina metoder och rutiner för konfliktkänslighet och fonden rapporterar att de sett resultat av det arbetet i form av bättre kvalitet i de fredsbyggandeinsatser som fonden stödjer.¹⁶ Under 2019 har även stöd till organisationsutveckling av PSFs partnerorganisationer stärkts. Även andra partnerorganisationer arbetar aktivt för att stärka konfliktkänslighet i den egna verksamheten. Flera arbetar aktivt med antidiskrimineringsfrågor med sina partners, vilket stärker deras förmåga att både verka för fred och att agera konfliktkänsligt. Det är dock sällan det går att från rapporteringen lyfta fram konkreta resultat som går bortanför ökad kunskap och förändrad attityd hos individer till förändringar med betydelse för huruvida förutsättningarna förändrats för organisationer i det civila samhället att bidra till fredsbyggande.

Däremot är det en mycket svår utmaning att försöka göra något åt de strukturella förutsättningarna för det civila samhället att bidra till fredsbyggande. Ett kontroversiellt förslag till ny lag för icke-statliga organisationer lades på is efter hård kritik. Om den tas upp igen finns beredskap att aktivt bidra i dialog kring den. Men för övrigt kommer stödet till att förbättra förutsättningarna för det civila samhället att bidra till fredsbyggande att inrikta sig på det som kan åstadkommas genom stöd till civilsamhället självt.

3.3 Stödområde 3: Jämlik hälsa inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

3.3.1 Förbättrad tillgång till god hälso- och sjukvård, särskilt i de delar av landet där tillgången är sämst

Strategimål



SDG-målet om ”Universal Health Coverage” förutsätter att tillgång till god hälsovård görs mer jämlik i Myanmar. De framsteg som gjorts inom hälsosektorn överlag i Myanmar har inte nått ut till alla områden och grupper. Geografiska, etniska och socioekonomiska skillnader i hälsostatus i Myanmar är betydande och utmaningarna inom hälsosektorn är enorma i konflikttrabbade och svårtillgängliga områden, där vissa grupper av människor har mycket begränsad tillgång och tillgänglighet till vård. I praktiken finns flera parallella hälsosystem i landet. I de områden där regeringen saknar kontroll ansvarar så kallade etniska hälsoorganisationer för hälso- och sjukvård och i dessa områden finns särskilt stora behov. De etniska hälsoorganisationernas förmåga att leverera kvalitativ hälso- och sjukvård är väldigt varierande. De har ofta begränsade resurser och kapacitet, och står inför stora utmaningar kring säkerhet, språkbarriärer, begränsad personal, bristande infrastruktur etc. De etniska

¹⁶ Paung Sie Facility, phase II Final Report, 2019, sidan 19, UF2014/62229/BANG/YANG, 52190006.

hälsoorganisationernas deltagande och ansvar i den nationella hälsoplanen som beslutades 2017 är positiv men ett flertal praktiska utmaningar kvarstår. Att nå ut med hälso- och sjukvård i de delar av landet där tillången är som sämst försvåras avsevärt av de tillträdessvårigheter som råder i dessa områden. I stora delar av staterna Rakhine, Kachin och Shan råder väldigt begränsat tillträde, i vissa områden är det i princip omöjligt för internationella organisationer att arbeta och insatser genomförs enbart genom lokala partners.

Portfölj

Under 2019 levererade 3 insatser mot strategimålet med utbetalningar på totalt 74,2 MSEK. Bedömningen är att portföljen är relevant givet de utmaningar som råder i landet. Portföljen har utvecklats väl i linje med de prioriteringar som fastställdes i operationaliseringsplanen, framförallt att stärka fokus på att nå de mest utsatta människorna i konfliktdrabbade och svårtillgängliga områden samt att lyfta fram att tillgång till hälsovård handlar om människors rätt till hälsa och jämställdhet. Genom att prioritera konfliktdrabbade områden når Sidas stöd de områden i Myanmar med sämst tillgång till hälso- och sjukvård, inklusive områden där staten inte har kontroll, samt de mest sårbara grupperna. Sidas bedömning är att samverkan i givargemensamma fonder är effektivt inom hälsoområdet, inte minst för att möjliggöra en ökad och bättre givarkoordinering, men också för att öka Sveriges möjlighet att påverka i för oss viktiga frågor. Sverige samarbetar med de mest inflytelserika bilaterala givarna inom hälsoområdet i Myanmar såsom Storbritannien, USA och Schweiz.

Den stora givargemensamma hälsofonden, Access to Health Fund, som är efterträdaren till den tidigare 3MDG fonden, är strategins största insats och står för merparten av resultaten i detta mål. Denna fond är en betydande aktör på hälsoområdet i Myanmar och innehåller insatser som syftar till att stärka framförallt mödrabarnhälsa, SRHR samt hälsosystem, men också nutrition, HIV, tuberkulos och malaria. Hälsoservice finns tillgänglig i högre grad i de områden där hälsofonden arbetar. När det gäller mödra och barnhälsa var hälsofonden verksam i 33 s.k. townships under 2018. I dessa områden har kvinnor tillgång till vård och behandling både före, efter och i samband med förlossning. Utbildad personal förlöste närmare 44 000 barn och närmare 48 000 kvinnor gick på minst fyra mödravårdskontroller innan förlossning. Även vid mer komplicerade förlossningar finns ett system där man kan få remiss vidare uppåt i vårdkedjan, drygt 20 000 kvinnor remitterades till akut förlossningsvård under kritiska omständigheter inklusive i svårtillgängliga och konfliktdrabbade områden med särskilda utmaningar som reserestriktioner etc.¹⁷

Hälsofondens styrelse, där Sida är en aktiv medlem, har arbetat särskilt med att förtydliga strategiska och operationella ramverk för att avspegla den prioritering som gjorts att nå de mest utsatta människorna i konfliktdrabbade och svårtillgängliga områden. Detta har gjorts bland annat genom att identifiera särskilt prioriterade grupper såsom exempelvis tvångsfördrivna, vårdssamhällen och människor som bor i icke-regeringskontrollerade områden. Att utveckla och stärka landets hälsosystem är en viktig komponent, särskilt för att påverka systemet att bli mer inkluderande och anpassat till att nå ut till sårbara grupper. Att stärka hälsosystemet kan bidra till fred och försoning samt demokrati

¹⁷ 3MDG Annual Report 2018 & End of Fund Report, Delivering Health in Changing Times, page 80, UF2012/57938/BANG/YANG, 51020039.

och respekt för mänskliga rättigheter, där förtroende och tillit mellan stat och individ behöver stärkas. I icke-statligt kontrollerade områden stöds insatser som syftar till att stärka de etniska hälsorganisationernas kapacitet att leverera god hälso- och sjukvård men också för förbättra samarbete och koordinering. Exempelvis i konflikttrabbade Shanstaten hanterades ett mässlingsutbrott, inklusive vaccinering av närmare 900 människor genom koordinerad respons mellan såväl lokala hälsomyndigheter, berörd etnisk hälsoorganisation samt lokala civilsamhällesorganisationer.¹⁸ Även stödet till Olof Palmes Internationella Center bidrar till att stärka strukturer för koordinering mellan etniska hälsoorganisationer, myndigheter och det civila samhället i konflikttrabbade områden.¹⁹

3.3.2 Ökad kunskap om och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa

Strategimål

När det gäller ökad kunskap om och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter är Sidas bedömning att utvecklingen på ett nationellt plan går framåt. Utbildning och attityder kring ”känsliga frågor” som SRHR och hbtq har blivit bättre, särskilt i de urbana områdena. Men, när det gäller kunskap om och tillgång till SRHR i konflikttrabbade och svårtillgängliga delar av landet är utmaningarna stora och Sidas bedömning är att utvecklingen inte når nämnda områden i tillräcklig grad. Det är inte ovanligt att kvinnor har väldigt begränsad makt över sin egen kropp, som ofta kontrolleras av en manlig anhörig, även SRHR. Enligt Myanmar lag är abort förbjudet med undatag om moderns liv hotas men förekommer ändå med stor risk för kvinnor. Regeringen har börjat tillhandahålla fri tillgång till preventivmedel men tillgången varierar mycket mellan olika delar av landet. En nationell SRHR policy har tagits fram, en process som Sverige givit stöd till på olika sätt, policyn är dock fortsatt ej formellt antagen. Våld mot kvinnor är utbrett och det råder en hög grad av acceptans av könsbaserat våld i nära relationer, exempelvis anser runt hälften av tillfrågade kvinnor och män att en man är berättigad att slå sin fru av minst ett av följande skäl: om hon bränner vid maten; bråkar med honom; går ut utan att berätta för honom; försummar barnen; eller vägrar att ha sex med honom²⁰.

Portfölj

Under 2019 levererade 3 insatser och 27,3 MSEK mot detta strategimål. Portföljen innefattar ett brett spektrum av insatser som inkluderar sex och samlevnadsundervisning, ökad tillgång till preventivmedel, ungdomsvänlig service, förebyggande av hiv och sexuellt och könsrelaterat våld, etc.

Sida har tidigare noterat att merparten av SRHR stödet i Myanmar går till redan gravida eller gifta kvinnor, medan väldigt lite fokus läggs på kunskap och information kring sexualitet riktad till den stora

¹⁸ 3MDG Annual Report 2018 & End of Fund Report, Delivering Health in Changing Times, page 100, UF2012/57938/BANG/YANG, 51020039.

¹⁹ Olof Palme International Center, 2018 Annual Progress Report, page 27, UF2014/67703/BANG/YANG, 51020166.

²⁰ Myanmar Demographics and Health Survey (MDHS) 2015-16

ungdomsgruppen, de som inte är gifta eller är i färd med att bilda familj. Detta har lett till att Sida arbetat aktivt för att förstärka fokus på unga som målgrupp inom ramen för SRHR stödet, såväl unga kvinnor som unga män. Ett exempel är stödet till DKT international som syftar till att öka ungdomars tillgång till information och kunskap om SRHR samt tillgång till preventivmedel och ungdomsvänlig rådgivning. DKT når ut brett till ungdomar, exempelvis genom social media. Ett exempel är hemsidan ”Thiloyarmay” (vilket på burmesiska betyder ”fråga mig vadsomhelst”) som lanserats i syfte att sprida information och stöd till ungdomar i alla frågor relaterade till SRHR. Under 2019 hade hemsidan 194 000 användare varav ungefär hälften var mellan 18-34 år.²¹ Vidare har Sida tagit en aktiv roll i att stärka den givargemensamma hälsofondens arbete med SRHR vilket lett till att hälsofondens SRHR portfölj har växt markant samtidigt som arbetet också riktats tydligare mot ungdomar. Exempelvis fick drygt 42 000 ungdomar utbildning inom SRHR och drygt 900 ungdomar blev utbildade som s.k. peer educators under 2018.²²

Stöd ges också till UNFPAs givargemensamma program ”Women and Girls First” som arbetar för att människor i konflikttrabbade områden, framförallt kvinnor, flickor och unga ska få möjlighet att åtnjuta sina rättigheter genom förbättrat system och service för skydd och tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Till exempel levereras integrerad service, såsom preventivmedelsrådgivning och stöd till våldsdramade till svärgillgängliga områden genom mobila kliniker. Under 2018 sågs en signifikant ökning i efterfrågan på integrerad GBV och SRHR service.²³

3. Implikationer för innevarande strategiperiod

Kontexten är mycket utmanande och utvecklingen har i flera centrala avseenden gått fortsatt bakåt. De allmänna val som ska hållas i slutet av 2020 kan också innebära risker för genomförandet av strategin, t ex genom ytterligare godtyckliga regleringar av och inskränkningar i civilsamhällesorganisationers utrymme att verka. Det finns politiska risker relaterade till integrering av ett starkt rättighetsperspektiv och fokus på anti-diskriminering och utsatta grupper, inbegripet etniska minoriteter i områden av väpnad konflikt. Mitigerande åtgärder för att minska risken vid implementeringen av strategin är givarsamordning samt att sprida risker bland likasinnade givare. Sveriges positioner, som är välkända, förklaras också genom politisk dialog. Trots utmaningarna i kontexten är avsikten att fortsätta på den inslagna vägen utan större förändringar vad gäller de övergripande vägvalen då sektionskansliet anser att portföljens insatser hanterar kontexten väl.

Arbetet med att stärka samspel och synergier mellan det humanitära stödet och utvecklingssamarbetet inklusive fredsstärkande fortsätter. Målsättningen är att stärka portföljen inom nexusområdet genom att så långt det är möjligt verka för att utvecklingssamarbetet kompletterar den humanitära responsen

²¹ DKT Thilomaryay Digital Metrics, January 2019, 3, UM2018/026711/BANG/YANG, 12096.

²² 3MDG Annual Report 2018 & End of Fund Report, Delivering Health in Changing Times, 110, UF2012/57938/BANG/YANG, 51020039.

²³ UNFPA, Annual Progress Report 2018, Women and Girls First Programme, May 2019, 49, UM2015/15046/BANG/YANG, 52190024.

och stärker konfliktdrabbade människors motståndskraft (resiliens). Vi kommer att ge stöd till våra partners att bidra till att förebygga kriser, stärka lokalsamhällets motståndskraft och minska beroendet av humanitärt bistånd i konfliktdrabbade områden. Inom nexusarbetet finns en beredskap att, i samordning med andra givare, bidra till att stödja hållbara lösningar för de människor som under årens lopp i olika delar av landet flytt undan väpnad konflikt och nu befinner sig i internflyktingläger. Inslag i portföljen som redan finns och som har potential att bidra till lösningar för internflyktingar är arbetet med landfrågor, arbetet mot minor och arbetet för förbättrad tillgång till hälsa.

Ett område där nexusarbetet behöver utvecklas i samordning med andra givare är i Rakhine, den fattigaste av Myanmar delstater och nu drabbad av den värsta nu pågående väpnade konflikten i landet. Hundratusentals internflyktingar är beroende av humanitärt stöd där samtidigt som behovet av utveckling och fattigdomsbekämpning är stor och diskriminering och korruption försvårar människors, särskilt rohingyers, möjlighet att försörja sig själva och få tillgång till till exempel sjukvård. Svenskt stöd kommer även fortsättningsvis att förmedlas till aktörer som arbetar i Rakhine på ett sätt som bidrar till målen i den svenska strategin. Detta kan omfatta verksamhet som syftar till att adressera grundorsakerna till våld och främja fredlig samexistens i enlighet med rekommendationerna från Rakhine Advisory Commission, ökat skydd för utsatta grupper, liksom tillgång till hälsovård. En viktig process att följa kommer att vara hur Myanmar följer upp på skyldigheten att till Internationella domstolen i Haag rapportera om vilka åtgärder som vidtas för att hindra folkmordsgärningar.

Portföljen behöver justeras på följande sätt:

- Arbetet inom nexusområdet förväntas stärkas ytterligare bland annat genom en ny insats som ska bygga på samspelet mellan det humanitära stödet och utvecklingsarbetet.
- Stödet till ökad mänsklig säkerhet och skydd för utsatta människor kommer att stärkas från och med 2020 med ett stöd som inkluderar arbete mot minor. Möjligheten att stödja arbete för att stärka efterlevnad av internationell humanitär rätt undersöks.
- Fredsportföljen behöver stärkas och här finns plats för en ny insats. Ett område som undersöks är stärkt lokalt styre och samarbete i områden där vapenvila råder för att bidra till fredligare mer inkluderande samhällen där. Eventuell förstärkning av stöd till efterlevnad av internationell humanitär rätt (se ovan) kan även komma att bidra här. Ungas deltagande och inflytande i konflikthantering och fredsbyggande behöver stärkas antingen i pågående insatser eller den eventuella nya insats som nämns i förra punkten.
- Möjligheten undersöks att stärka jämställdhet i portföljen genom direkt stöd till en aktör som arbetar specifikt med jämställdhet och kvinnors rättigheter, för att komplettera den nuvarande huvudansatsen med genomgående integrering av jämställdhet i alla insatser. Under 2020 kommer ansträngningar att göras för att identifiera och inkludera en sådan insats i portföljen.
- Möjlighet att stärka stöd till säkerhet för journalister och ett mer långsiktigt stöd för digitala rättigheter utforskas.

Inför den fördjupade strategirapporten avser vi att göra en översyn av vårt arbete mot könsbaserat våld. Sådant arbete finns med som inslag under alla tre målområden i strategin och är alltså ett tydligt tvärtema i portföljen. Översynen ska främst leda till ökad medvetenhet om hur partners under alla tre målområden arbetar med denna fråga, men kan eventuellt också leda till rekommendationer om justeringar i det arbetet.

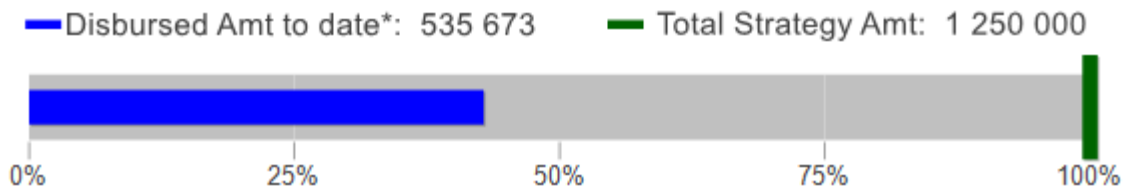
Average Annual Strategy Amount 2019:	250 000 KSEK
Total Strategy Outcome 2019:	236 337 KSEK

Table 1. Financial Overview 2019 per Area of Support/Objective in Strategy

Strategi	Stödområde	Mål	Utbetalat 2019
Strategy	Areas of Support	Objective	Outcome 2019 (KSEK)
Myanmar/Burma 2018-2022	Total		236 337
	Human rights, democracy, the rule of law and gender equality	Strengthened respect for human rights, gender equality, human security and improved protection for vulnerable people	20 395
		Improved democratic governance, reduced corruption and improved opportunities for responsibility and accountability in public institutions	55 053
		Greater freedom of expression and increased capacity of civil society and independent media to perform their democratic and scrutiny functions	14 001
		Total	89 448
	Peaceful inclusive societies	Strengthened capacity to prevent violent conflict and ensure inclusive peacebuilding	18 319
		Improved participation and influence of women and young people in conflict management and peacebuilding	13 314
		Improved conditions for civil society to contribute to peacebuilding	13 714
		Total	45 346
	Equitable health, including sexual and reproductive health and rights	Improved access to good health and medical services, especially in those parts of the country with least access	74 200
		Increased knowledge about and access to sexual and reproductive health and rights	27 343
		Total	101 543

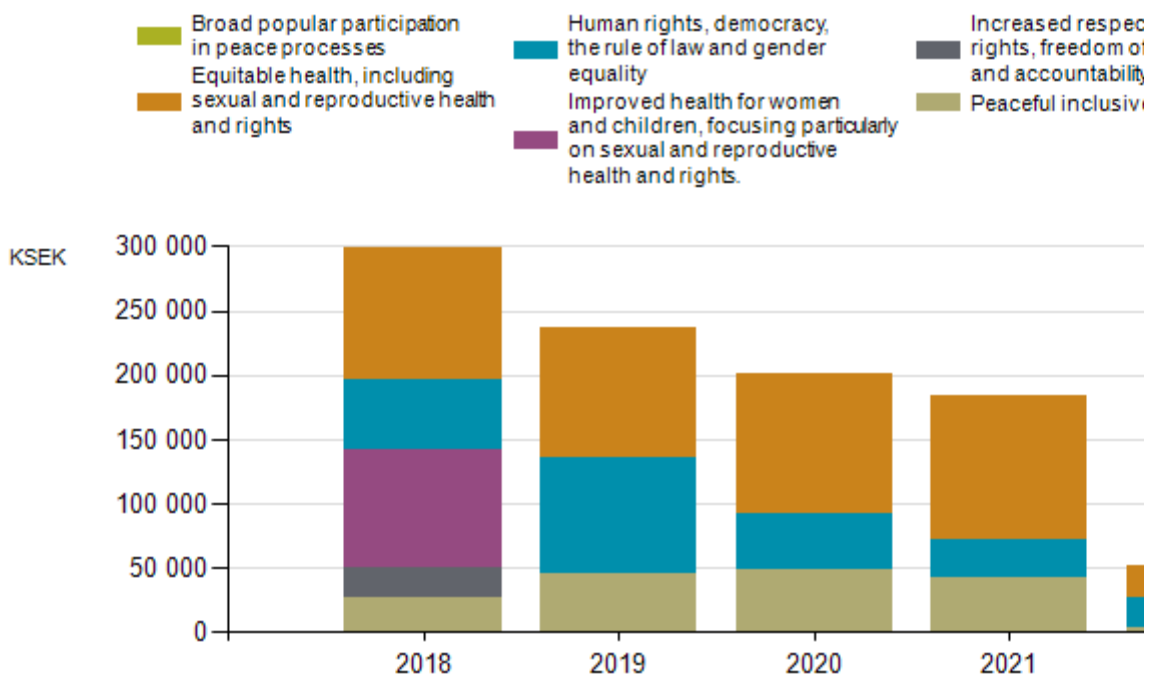
Table 2. Total Strategy Amount and Disbursed Amount During the Strategy Period (KSEK)

Strategy is in its 2nd year with total duration of 5 years.



* Note that the Disbursed Amt to date includes even payments made in the last year of the previous strategy, 115 593 KSEK

Table 3. Agreed Amounts per Area of Support for the Strategy Period



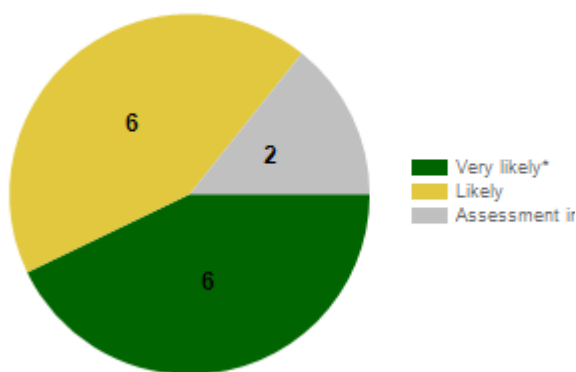
Information on area of support/objective in strategies was phased into Sida's systems starting 2012, but is incomplete up to 2015. This relates only to system generated data. Sidas contributions have always been assessed in relation to decided strategies incl. areas of support and objective (and previously areas and subareas). Correct information on division per area of support for 2015 and earlier is available in the previous strategy reports.

Table 4. Assessment of the Likelihood of Achieving the Contribution Objectives

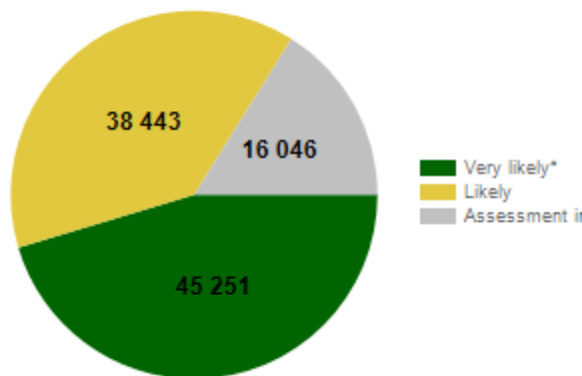
The two pie charts show the assessments of the likelihood of achieving the objectives of the contributions included in the strategy portfolio as per (4.1) contributions and (4.2) accumulated disbursed amount. The data is system-generated and aggregated based on the *Conclusion on Performance (CoP)* in Trac. In connection with the CoP, the question of the likelihood of achieving the contribution objective is answered according to a four-point scale, namely:

1. Very likely
2. Likely
3. Not likely
4. Not appraisable¹

4.1 As per Contribution



4.2 As per Accumulated Disbursed Amount (M)



* Agreements newer than one year are assessed as "very likely" by default.

** Assessments made in Trac 6 have not been migrated since some questions in Trac 7.0 are new and have no equivalent in earlier versions of Trac. Therefore, the assessments made in Trac 6 are grey.

¹ Assessment "Not appraisable" is justified in cases when:

- There is not enough data to make an assessment (eg in difficult environments or late reports)
- The context of the contribution has changed significantly (eg natural disaster, coup d'état, extensive staff change of partner, corruption claim or similar.)
- The contribution itself has changed significantly (eg, the goal, scope, or timeframe of the contribution has been changed)

Table 5. Outcome on All Appropriations in the Selected Country/Region (incl. Country Allocation)

	Anslagspost	Utfall 2019 (KSEK)	Avtalad bemyndiganderam (KSEK)
ID03 Partner country ENG	Appropriation	Outcome 2019 (KSEK)	Agreed frame of Outstanding commitments (KSEK)
Myanmar/Burma	101 Humanitära insatser (7 1:1.1)	40 651	0
	103 Stöd genom svenska organisationer i det civila samh (7 1:1.5)	21 144	0
	104 Asien (7 1:1.6)	236 337	445 861
	112 Hållbar Fred (7 1:1.26)	3 340	1 665
	113 Kapacitetsutveckling och Agenda 2030 (7 1:1.28)	2 403	3 597
	33 Strategiskt inriktade bidrag	100	0
	Total	303 974	451 124

The first three digits is a Sida-internal code. The numbers in brackets after the title is the appropriation number in the Swedish state budget, for example (7 1:1.6) is expenditure area 7, appropriation area 1:1, appropriation 6 = Asia. Appropriations 30, 31 and 33 are managed by the MFA and administered by Sida.