

Kompletteringar till förenklad landstrategi för svenskt bistånd till Irak

Sammanfattning

Syftet med dessa reviderade referensramar är att uppdatera och komplettera den förenklade landstrategin för Irak som regeringen beslutade om den 19 maj 2004 (UD2004/26102/MENA). Strategin och dess prioriteringar kvarstår. Ett förbättrat säkerhetsläge är emellertid en förutsättning för effektivt stöd till återuppbyggnad. I det svåra läget är det av största vikt att Sverige gör noggranna bedömningar av vad som går att göra och i vilka delar av Irak det är möjligt att verka. Sverige skall också agera flexibelt i prioritering och val av sektorer där svenska komparativa fördelar finns. Den humanitära situationen i Irak kommer att bedömas kontinuerligt och det humanitära biståndet ska vara baserat på faktiska behov och styras av vedertagna humanitära principer för att rädda liv och lindra nöd. Strategin förlängs till 30 juni 2008.

Bakgrund

I regleringsbrevet för Sida avseende budgetåret 2006 förlängde regeringen den förenklade landstrategin för Irak till och med december 2007. Samtidigt gav regeringen Sida i uppdrag att senast den 31 oktober 2006 inkomma med ett förslag till reviderade referensramar för samma strategi. Uppdraget var motiverat av Iraks återställda suveränitet och den politiska och säkerhetsrelaterade utvecklingen med dess konsekvenser för det svenska biståndets genomförande.

Den politiska situationen

I juni 2004 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1546 som stadfäster Iraks suveränitet samt anger att de multinationella styrkorna är i landet på begäran av Iraks regering. Sedan dess har Irak genom fria och allmänna val fått ett parlament, en regering och en konstitution. I oktober 2005 genomfördes en folkomröstning om konstitutionen. Den antogs sedan av parlamentet, dock med en överenskommelse att det nya parlamentet tillsatte en kommitté för att se över vissa delar av konstitutionen och därefter hålla ytterligare en folkomröstning om frågan. Översynen väntas främst handla om hur den federala strukturen skall utformas samt hur Iraks naturresurser ska fördelas.

Den 15 december 2005 röstades ett nytt parlament fram för den kommande fyraårsperioden. I valet, där över 300 partier deltog, fick shia-koalitionen nästan majoritet med 128 av 275 platser i parlamentet. Den 22 maj 2006, kunde en regering utses ledd av shiiten Nuri al-Maliki. De multinationella styrkorna finns alltjämt kvar i Irak. Mandatet i resolution 1546 har förlängts genom resolution 1637 (2005) s och förtydligar än en gång att de multinationella styrkorna befinner sig i Irak

på den irakiska regeringens begäran fram till årsslutet 2006. Den irakiska regeringen har ånyo inkommit med en begäran om assistans av den multinationella styrkan fram till och med december 2007, en förfrågan som säkerhetsrådet förväntas bifalla i december 2006.

I juli 2006 presenterade Iraks regering och FN initiativet *International Compact for Iraq*, ICI. ICI, som skall lanseras innan slutet av 2006 fastställer åtaganden av Iraks regering för att genomföra ekonomiska, politiska och säkerhetsrelaterade reformer i partnerskap med det internationella samfundet.

International Compact for Iraq förväntas komma att utgöra den huvudsakliga inriktningen för det internationella samfundets samarbete med Irak de närmaste åren.

Säkerhetssituationen

Sedan den innevarande strategin beslutades har säkerhetssituationen förvärrats betydligt. Våldet sprider sig över hela landet utom i de tre kurdiska provinserna. De centrala delarna av Irak och Bagdad är värst utsatta. Även i Iraks näst största stad Basra är läget svårt.

Våldet har tidigare dominerats av konfrontationer mellan beväpnade grupper och de multinationella styrkorna, samt attacker mot irakier som kan kopplas till den utländska närvaron i Irak. Sedan sprängningen av den shiamuslimska gyllene moskén i Samarra i februari 2006 har dock det sekteristiska våldet brett ut sig.

Situationen är ytterst allvarlig. Det okontrollerade våldet dödar enligt det irakiska hälsoministeriet cirka 110 människor per dag. Internationella Röda Korskommittén rapporterar om 3,438 dödade irakier bara under juli månad 2006. Det sekteristiska våldet gör att tusentals familjer flyr, vilket håller på att skapa en etnisk uppdelning av Irak. De som inte kan fly utomlands, försöker bland annat ta sig till de säkrare kurdiska provinserna. UNHCR räknade i oktober 2006 med att 1,5 miljoner människor befann sig på flykt inne i Irak. 1,6 miljoner har flytt landet, de flesta av dem till Jordanien och Syrien.

Den ekonomiska situationen

Iraks ekonomi har inte återhämtat sig sedan kriget 2003.

Oljeproduktionen har haft svårt att nå upp till samma nivåer som tidigare, bland annat på grund av det eskalerande våldet. Smugglingen av olja ökar, korruption breder ut sig och skapar nya hinder för återuppbyggnad.

Arbetslösheten är hög, merparten av den irakiska befolkningen är beroende av statens utdelning av matpaket. En undersökning av det irakiska planerings- och utvecklingsministeriet från maj 2006, finansierad av *World Food Programme*, WFP, och UNICEF, klassificerar 15 procent av de irakiska hushållen som extremt fattiga. Samma undersökning visar

att en tredjedel av de irakiska barnen är undernärda. Nio procent av barnen lider av akut undernäring.

Stora delar av centrala Irak saknar tillgång till rent vatten. Distribution av elektricitet fungerar bara punktvis och bristen på bensin i hela landet gör att generatorer inte kan hållas igång. Detta får bland annat mycket allvarliga följder för den allmänna hälsosituationen.

Den förenklade landstrategin för svenskt bistånd till Irak 2004-2007

I den gällande landstrategin för Irak, som formulerades 2004, prioriteras följande målsättningar för utvecklingssamarbetet:

- främja en fredlig utveckling mot en demokratisk rättsstat där de mänskliga rättigheterna respekteras
- stödja en ekonomisk återhämtning som inriktas på tillväxt som gynnar fattiga grupper
- lägga grunden för ett brett samarbete mellan Sverige och Irak

Följande samarbetsområden prioriteras i strategin:

- Demokrati och mänskliga rättigheter
- Infrastruktur
- Annan samhällsuppbyggnad genom stöd till centralbanken och ökat samarbete mellan det svenska och irakiska civila samhället

Utvecklingssamarbetet inom dessa områden ska enligt strategin planeras och genomföras så att det främjar särskilt utsatta grupper som kvinnor och barn. Enligt strategin ska humanitära insatser fortsätta samtidigt som utvecklingsinsatser i ökande grad introduceras.

När strategin beslutades lades betoningen på att utvecklingssamarbetet skulle vara temporärt, 3–5 år. Biståndet skulle ha en tydlig utfasningsstrategi. Det förutsatte dock att landets kreditvärdighet återställdes och därmed tillgången till lån på de internationella finansmarknaderna, samt att landets situation i övrigt normaliserades.

Hittillsvarande insatser och erfarenheter

Sedan 2004 har Sverige betalat ut 137 miljoner kronor i stöd för återuppbyggnaden av Irak, främst genom fonden, *International Reconstruction Fund For Iraq*, IRFFI, som administreras av Världsbanken och FN (UNDG).

Demokrati och mänskliga rättigheter

77 miljoner kronor har gått via fonden till demokratisk samhällsstyrning och valstöd under 2004 och 2005. Stödet gick bland annat till interimsparlamentsvalet i januari 2005 samt till det ordinarie parlamentsvalet i december samma år. Fortsatt stöd via IRFFI till demokratisk samhällsstyrning planeras i samarbete med UNDG.

Det övergripande problemet med de insatser som hanteras via IRFFI har varit långsam implementering och hantering inom fonden. Dels på grund av fondens invecklade styr- och beslutsstruktur, men också den dåliga säkerhetssituationen i Irak. 40 miljoner kronor allokerades under 2005 till valstöd och demokratiinsatser. 30 miljoner kronor av dem gick till stöd till valprocessen. Resten, det vill säga 10 miljoner kronor som var planerade för demokratiinsatser, betalades aldrig ut på grund av bristande underlag och dokumentation från fonden.

Infrastruktur

40 miljoner kronor betalades 2004 ut till Världsbanken för insatser inom elsektorn. Dessa medel har dock ännu inte utnyttjats eftersom Världsbanken inte träffat någon slutlig överenskommelse om något av de planerade projekten inom området.

Ett fortsatt stöd inom elsektorn planeras i samarbete med UNDG/UNDP. Stödet förväntas omfatta bland annat återuppbyggnad av elförsörjning för vattenverk och sjukhus på flera platser i Irak med en tydlig inriktning mot sårbara grupper. Omfattningen av stödet blir cirka 40 miljoner kronor under ett första år. Andra insatser på infrastrukturområdet kan också bli aktuella i norra Irak.

Under 2005 inledde Sida ett bilateralt projekt om 35 miljoner kronor med Iraks el-ministerium för kapacitetsstöd inom elsektorn. Projektet avser utbildningsinsatser för irakier i Jordanien, Sverige och Tyskland, inriktade på underhåll, rehabilitering och driftfrågor. Ett flertal svenska företag kommer att medverka i projektet.

Ingenting har hittills gjorts på sysselsättningsområdet, men Sida planerar ett insatsstöd via UNDP som ska skapa arbetstillfällen inom vatten, sanitet, elförsörjning, skolor, vägar och samlingsplatser, s k *community centers*. Stödet omfattar 20 miljoner kronor under 2007.

Annan samhällsuppbyggnad genom stöd till centralbanken och till civila samhället

20 miljoner kronor betalades ut till stöd Centralbanken via *International Monetary Fund*, IMF, för perioden 2004 – 2006. Syftet har varit att kapacitetsstärka Iraks centralbank genom utbildningsinsatser. På grund av säkerhetsläget har centralbanken varit tvungen att genomföra insatserna utanför Irak varför det har blivit mer kostsamt och tagit längre tid än beräknat.

20 miljoner kronor har betalats ut i stöd till civila samhället under 2005 och 2006. Stödet hanteras av Olof Palmes Internationella Centrum och involverar exilirakiska organisationer i Sverige. Syftet är kapacitets- och organisationsutveckling av civila samhället i Irak och utbildning av organisationer i Sverige som önskar bedriva utvecklingsarbete i landet. För närvarande ges stöd till totalt 16 organisationer, varav fem är

verksamma i de kurdiska provinserna och Kirkuk. De övriga är verksamma i mellersta och södra delarna av landet. Insatsernas fokus ligger på jämställdhet, mänskliga rättigheter, demokrati och konfliktförebyggande insatser.

Stödet har också resulterat i ett center för civilsamhällets organisationer i Erbil med filial i Bagdad. Centret skall ge stöd i kapacitets- och organisationsutveckling till organisationer i syfte att driva ett effektivt arbete för en demokratisk samhällsutveckling i landet. Stödet kommer att utvärderas under 2007.

Det humanitära biståndet

Sammanlagt har det humanitära biståndet under perioden 2004 – 2006 uppgått till 76 590 000 kronor. De humanitära problemen kvarstår främst i de södra och centrala delarna samt områdena kring Kirkuk och Mosul. Säkerhetsläget har emellertid försvårat stöd till dessa delar på grund av brist på genomförande organisationer i regionen. Visst stöd till aktiviteter i dessa områden, samt till norra Irak, har dock förmedlats via Svenska Röda Korset och ICRC. En del av det humanitära biståndet har också kanaliserats via den svenska organisationen Qandil som har lokal förankring och kompetens att verka trots säkerhetsläget. Stödet har främst gått till vatten- och sanitetsinsatser i de kurdiska provinserna inom ramen för tidig återuppbyggnad, samt till att öka tillgången till primärhälsovård för särskilt utsatta grupper som internflyktingar. Under 2006 överförs finansieringen av Qandils verksamhet till anslagsposten 8:1 ap.6, Asien, Mellanöstern och Nordafrika. Humanitärt bistånd har även utgått till *Mines Advisory Group* (MAG) för minröjningsaktiviteter och utbildning och medvetandegörande av minproblematiken i den kurdiska regionen i Irak.

Förändringar från 2007

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Detta kräver framväxten av ett samhälle grundat på rättstatens principer med demokratiska och oberoende institutioner, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet. I den irakiska kontexten är detta i högsta grad avhängigt säkerhetsläget som är en förutsättning för ett effektivt stöd till återuppbyggnad.

I det fortsatta arbetet är det av stor vikt att Sverige och Sida i planeringen av utvecklingssamarbetet med Irak, gör en noggrann bedömning av vad som går att göra, oavsett om säkerhetsläget förändras till det bättre eller om det förblir svårt. En fortsatt kontinuerlig bedömning bör göras av den humanitära situationen i landet samt en avvägning mellan humanitärt stöd och återuppbyggnadsstöd. Det humanitära biståndet ska vara baserat på faktiska behov och styras av vedertagna humanitära principer för att rädda liv och lindra nöd.

Den gällande strategin för 2004 – 2007 understryker vikten av rimliga geografiska prioriteringar. I dagsläget är det mycket svårt att genomföra och följa upp insatser i de centrala och södra delarna. Sverige skall, om den våldsamma utvecklingen fortsätter, överväga att i ökad utsträckning genomföra svenska utvecklingsinsatser i områden där säkerhetssituationen utgör ett mindre hinder, även om det kan medföra en viss geografisk obalans. Sida skall bereda insatser, bl a för att underlätta återvändande, i den kurdiska regionen i Irak i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) under den inledande beredningsfasen. Konfliktkänslighet i bedömningen av varje insats är dock av stor vikt för att inte svenskt stöd ska medverka till regional, religiös eller etnisk splittring.

Sverige skall verka med viss öppenhet även för nya sektorer, där det finns komparativa svenska fördelar i form av etablerade svenska partnerorganisationer eller ämneskompetens.

För att nå ut med effektivt bistånd, måste Sverige kontinuerligt arbeta för att hitta säkra kanaler för att stödja de behövande i Irak. Sverige skall samordna sig med andra givare i enlighet med Parisdeklarationen, men samtidigt visa stor pragmatism i valet av kanal för att nå ett hållbart, effektivt och uthålligt utvecklings-samarbete som arbetar för mänskliga rättigheter och demokrati samt gagnar de fattiga och utsatta i Irak.

Mot bakgrund av denna komplettering förlängs innevarande landstrategi för svenskt bistånd till Irak till och med 30 juni 2008. En gedigen resultat- och erfarenhetsbedömning kommer att vara en viktig utgångspunkt för vidare planering.

Volym

Den finansiella ramen för utvecklingsbiståndet till Irak är högst 150 miljoner kronor per år, med reservation för att beloppet kan förbli betydligt lägre om den allvarliga säkerhetssituationen kvarstår.

I nuläget avsätts inga personalresurser från Sidas förvaltningsanslag för genomförandet av landstrategin med Irak. Istället har Sida haft ett särskilt bemyndigande från regeringen för att sedan 2004 inrätta två tjänster årligen i hemmaorganisationen inom ramen för finansiering i fält. För 2007 och till och med 30 juni 2008 ges Sida ett fortsatt bemyndigande att inrätta två tjänster i hemmaorganisationen inom ramen för finansiering i fält. Det är dock inte tillrådligt att endast nyttja sakanslag för genomförandet av en bilateral landstrategi och Sida skall inför ett eventuellt framtagandet av en ny samarbetsstrategi inkludera erforderliga personalresurser inom förvaltningsanslaget.

Insatsavtal som tecknas av Sida får sträcka sig längst till och med utgången av 2008.