

Landstrategi

Irak

Förenklad landstrategi för svenskt bistånd till Irak

januari 2004 - december 2006



REGERINGSKANSLIET

UD



REGERINGEN

KOPIA

Regeringsbeslut

III:1

UD2004/26102/MENA

2004-05-19

Utrikesdepartementet

Sida

Sveavägen 20

105 25 Stockholm

Förenklad landstrategi för svenskt bistånd till Irak

(1 bilaga)

Ärendet

Regeringen uppdrog den 10 juli 2003 (UD2003/36513/MENA) åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att utarbeta förslag till en förenklad landstrategi för svenskt bistånd till Irak.

I skrivelse daterad den 15 december 2003 inkom Sida med sitt förslag till förenklad landstrategi jämte erfarenhetsanalys för Irak perioden 2000 – 2003 och landanalys för Irak.

Bakgrund

Iraks befolkning har under mer än två decennier genomlidit flera krig och utsatts för systematiskt våld av en brutal regim under Saddam Hussein. Regimen störtades av den USA-ledda koalitionen i början av år 2003. Kombinationen av krig, förföljelse och övergrepp samt misskötsel av landets ekonomi och resurser har bidragit till ökad fattigdom bland det irakiska folket. Infrastrukturen är kraftigt eftersatt. Ca 60 % av landets befolkning anses vara beroende av stöd via det mat-distributionsprogram som genomförs i ockupationsmaktens regi. Det kommer att dröja innan Iraks oljeexport genererar tillräckligt stora intäkter för att täcka landets återuppbyggnadsbehov.

Även om en ny era har inletts kommer det under en övergångstid att krävas stora insatser innan landet har förmåga att klara sig självt. Det gäller allt från insatser för att häva den värsta fattigdomen till att få samhället och ekonomin att fungera. Säkerhetsläget i Irak är mycket bekymmersamt. Enligt den tidsplan som föreligger skall ockupationen upphöra den 30 juni 2004 och en irakisk övergångsregering ta över fram till dess fria val hållits i januari 2005.

coll
oo

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@foreign.ministry.se

Besöksadress
Drottninggatan 2

Telefax
08-723 11 76

Telex
105 90 MINFOR S

Sverige har gett humanitärt stöd till Iraks folk sedan år 1991. För år 2003 uppgick det humanitära biståndet till 95 miljoner kronor. Biståndet har kanaliserats genom enskilda organisationer som Caritas, Qandil och Röda Korset, samt genom FN-organ som UNICEF.

Svenskt näringsliv har varit närvarande i Irak under flera decennier. Innan sanktionerna infördes uppgick den svenska exporten till nästan två procent av Sveriges totala export. Inom ramen för Oil-for-Food-programmet har svenska företag varit framgångsrika.

Regeringen fäster stor vikt vid att Iraks befolkning får fortsatt svenskt stöd. Detta stöd bör vara flexibelt för att anpassas till den rådande situationen i Irak i ljuset av landets osäkra politiska utveckling och det svåra säkerhetsläget. Ett irakiskt ägarskap, tillsammans med FN och internationella finansiella institutioner, skall tillförsäkras inom ramen för "International Reconstruction Fund Facility for Iraq". Faciliteten ska ha en ledande roll i utformning och genomförande av de internationella biståndsinsatserna.

Det svenska biståndet bör även fortsättningsvis ha en tydlig humanitär inriktning. Huvudsakliga områden för utvecklingssamarbetet föreslås vara demokrati och mänskliga rättigheter samt infrastruktur. Det svenska näringslivets erfarenheter och kunskapen hos de mer än 70.000 exilirakier bosatta i Sverige bör tas tillvara i det framtida återuppbyggnadsarbetet av Irak. Sida bör därför i nära samarbete med den svenska resursbasen, inklusive det statliga främjandet, utveckla instrument och samarbetsformer så att olika erfarenheter, komponenter och resurser tillvaratas och kan samverka, i enlighet med utvecklingspropositionen. Ramen för det svenska utvecklingssamarbetet under perioden 2004 – 2006 föreslås vara 300 – 400 miljoner kronor, inklusive det humanitära stödet.

I ljuset av utvecklingen av den politiska processen och säkerhetsläget kan avvägningen mellan och utformning av de bilaterala och multilaterala insatserna behöva omvärderas. Ett regelbundet samråd mellan Sida och Regeringskansliet bör därför eftersträvas.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar:

att det svenska biståndet till Irak för perioden 1 januari 2004 till och med den 31 december 2006 ska bedrivas i enlighet med bifogad förenklad landstrategi, *se bilagan* Förenklad landstrategi för svenskt bistånd till Irak.

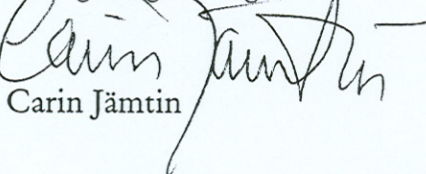
att uppdra åt Sida att genomföra biståndet till Irak i enlighet med den förenklade landstrategin.

att uppdra åt Sida att inkomma till Regeringskansliet
(Utrikesdepartementet) med en årlig rapport med bedömning av
utvecklingsförutsättningarna och redovisning av biståndsinsatserna.

Regeringen bemyndigar Sida att under 2004 inrätta motsvarande två
tjänster i hemmaorganisationen inom ramen för finansiering av personal
i fält.

Kostnaden för genomförande av strategin skall belasta medel till Sidas
disposition under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, anslaget 8:1
Biståndsverksamhet, anslagsposten 1 Humanitära insatser och
konflikthantering och anslagsposten 6 Asien, Mellanöstern och
Nordafrika.

På regeringens vägnar


Carin Jämtin

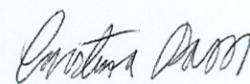


Carl Cederström

Kopia till

UD-GU
UD-GS
UD-IH
UD-FMR
UD-EIM-PES
UD-MAP
Fi/Ba
Fi/IA
RRV

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas



Förenklad landstrategi för svenskt bistånd till Irak

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning
2. Slutsatser från Sidas Landanalys
3. Slutsatser från Sidas Erfarenhetsanalys
4. Prioriteringar i Irak
5. Andra givare
6. Strategi för perioden 2004-2006
 - 6.1. Mål för utvecklingssamarbetet
 - 6.2. Generella överväganden
 - 6.3. Utgångspunkt och vägledande principer
 - 6.4. Samarbetsområden
 - 6.5. Det framtida utvecklingssamarbetet
7. Budgetram och administration
 - 7.1 Förslag till budgetram
 - 7.2 Kapacitet för beredning och uppföljning

1. Sammanfattning

I föreliggande förenklad landstrategi för Irak för perioden 2004 - 2006 prioriteras följande målsättningar för utvecklingssamarbetet med Irak:

- 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

Ett förbättrat säkerhetsläge är en förutsättning för ett effektivt internationellt stöd till återuppbyggnaden av Irak. Detta gäller såväl bilaterala insatser som insatser kanaliserade genom multilaterala instrument. Detta i kombination med osäkerhet kring etablering av en legitim irakisk regering, samt en troligtvis fortsatt bekymmersam säkerhetssituation ställer krav på stor flexibilitet i utformandet av de svenska insatserna i Irak.

Återuppbyggnadsbehoven i Irak är omfattande. Enligt FN kvarstår fortfarande humanitära behov i Irak inom vissa områden. Det är viktigt att de humanitära behoven täcks samtidigt som arbetet med återuppbyggnaden av det irakiska samhället påbörjas. Svenskt humanitärt stöd till Irak ska endast användas till humanitär verksamhet – att rädda liv och lindra nöd.

Huvudsakliga samarbetsområden för utvecklingssamarbetet föreslås vara demokrati och mänskliga rättigheter samt infrastruktur.

Biståndet bör till betydande del kanaliseras genom multilaterala organisationer, främst via International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI). Faciliteten syftar till att främja god samordning mellan de internationella givarna och den irakiska regeringen samt stärka irakiskt ägarskap av återuppbyggnadsprocessen.

Inom ramen för den internationella givarsamordningen bör de svenska biståndsaktörerna återföra kunskap till det svenska samhället om det pågående återuppbyggnadsarbetet i Irak.

Sverige bör främja utvecklingen av en väl fungerande marknadsekonomi vilket även ger svenska företag möjligheten att göra sig gällande i Irak.

Ett bilateralt samarbete bör även inledas som utgår från de irakiska återuppbyggnadsbehoven. En lämplig sektor för det bilaterala samarbetet är infrastruktur, vilket är ett av de områden FN/Världsbanken prioriterat. Svenska företag har spetskompetens inom detta område och har tidigare erfarenhet från verksamhet i landet som bör tas tillvara. Även andra sektorer bör dock kunna komma ifråga för svenska insatser.

För att främja respekten för mänskliga rättigheter, ökad demokratisering och kvinnors rättigheter bör stöd utgå till *det civila samhället*. Parallellt med stöd till den irakiska regeringen inom dessa områden bör det svenska stödet gå till enskilda organisationer verksamma i landet.

I det framtida återuppbyggnadsarbetet av Irak bör det svenska näringslivets erfarenheter och exilirakiernas kunskaper tas tillvara.

Avvägning mellan de bilaterala och multilaterala insatserna kan i ljuset av utvecklingen av den politiska processen och säkerhetsläget behöva omvärderas. Ett regelbundet samråd mellan Sida och RK bör därför eftersträvas.

Vid en ökad närvaro av multilaterala organisationer på plats i Irak och/eller ökade svenska bilaterala insatser bör, när säkerhetsläget förbättrats, en officiell svensk närvaro övervägas.

Under förutsättning att situationen normaliseras förutses inte storskaligt bistånd till Irak efter den direkta återuppbyggnadsperioden.

Ramen för det svenska utvecklingssamarbetet med Irak under perioden 2004-2006 föreslås vara 300-400 miljoner kronor, inklusive det humanitära stödet.

2. Slutsatser från Sidas Landanalys

Iraks moderna historia kännetecknas i stor utsträckning av konflikt och våld. Saddam Hussein styrde, med stöd från den egna *Tikriti*-klanen, i över trettio år landet med järnhand. Brotten mot de mänskliga rättigheterna var många och grova. Krig och sanktioner utarmade den inhemska ekonomin och grupper ur Saddams klan och andra allierade gynnades på bekostnad av befolkningens behov.

I mars 2003 inledde USA och dess allierade en attack mot Saddam Husseins regim. I början av maj 2003 deklarerade USA att man upphört med större militära operationer. Ockupationsländerna har ett folkrättsligt ansvar att säkerställa lag och ordning och för att människors försörjning garanteras. Koalitionens civila myndighet, *Coalition Provisional Authority* (CPA), är den högsta administrativa makten i landet. CPA har tillsatt ett provisoriskt styrande råd, *Governing Council* (GC), vilket består av 25 representanter från olika etniska och religiösa grupperingar i Irak. Såväl CPA som GC har erkänts av FN:s säkerhetsråd. CPA och GC har presenterat en tidplan för framtagande av en ny konstitution, överförande av suveräniteten till Irak, samt för genomförande av allmänna val. Den 8 mars 2004 antog Governing Council en provisorisk författning (Temporary Administrative Law, TAL) som fastslår bland annat att Iraks självständighet återupprättas den 30 juni – och att ockupationen därmed upphör – samt att allmänna val till parlamentet skall hållas senast i januari 2005. Efter självständighet och fram till valen ska landet styras av en förvaltarekapsregering.

Även om Irak är ett land med stora naturtillgångar, främst olja, är behoven i dagsläget stora. Från att tidigare ha varit ett medelinkomstland har BNP per capita sjunkit till USD 570-760, vilket är bland de lägsta siffrorna i hela Mellanöstern. Landets infrastruktur är skadad efter flera krig och nedsliten av eftersatt underhåll, vilket bland annat innebär att tillgången till rent vatten och elektricitet är bristfällig. Jordbruksproduktionen har störts kraftigt av de internationella sanktionerna och livsmedelsimporten under olja-för-matprogrammet (OFF).

Näringslivet har skadats och delvis paralyserats av överdriven statlig reglering och av sanktionerna som förhindrade all utrikeshandel (utom export av olja och import av mat). En förutsättning för en normalisering av näringslivet är att såväl fysisk som finansiell infrastruktur rehabiliteras och att sunda spelregler för den privata sektorn införs.

Hanteringen av Iraks omfattande statsskuld är en förutsättning för att återställa landets kreditvärdighet och tillgång till lån på de internationella finansmarknaderna. Om frågan kan hanteras effektivt och landets situation i övrigt normaliseras bör behovet av bistånd kraftigt minska inom några år. Utvecklingssamarbete i större skala bör mot denna bakgrund planeras med en relativt kort tidshorisont, cirka 3-5 år. Beredskap bör finnas för ett längre tidsperspektiv om viktiga delar av normaliseringen dröjer.

Iraks befolkning har genomgått en omfattande urbanisering under de senaste 30 åren och andelen fattiga i städerna har ökat markant. Arbetslösheten är stor i hela landet, vilket gjort att många familjer i ökad utsträckning blivit beroende av sociala nätverk inom klanen. Särskilt utsatta är landets kvinnor och barn. Såväl mödra- som barnadödligheten har ökat kraftigt. Det försämrade säkerhetsläget har medfört att många kvinnor utsätts för våld och hot i ökande utsträckning.

Etniska och religiösa grupper, som var utan politiskt inflytande under Saddam Husseins tid vid makten har i olika omgångar utsatts för mycket brutala övergrepp från statsmakten. Det är svårt att bedöma hur spänningar mellan olika grupper, som skapats eller hållits nere under Saddamregimens tid, kommer att ta sig uttryck i framtiden. Utvecklingssamarbetet bör vara uppmärksam på diskrimineringstendenser och aktivt delta i dialog för att motverka detta.

Den irakiska förvaltningen är svårt sargad. Fysisk återuppbyggnad såväl som reformer utifrån demokratiska och marknadsekonomiska principer är nödvändiga. Även rättsväsendet behöver reformeras, bl a för att skapa oberoende domstolar. Även förhållandet mellan den moderna och traditionella rättstraditionen, sharia, måste ses över. Dagens lagstiftning återspeglar inte konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Irak hade före sanktionstiden tämligen välutvecklade offentliga institutioner. Fortfarande finns god tillgång till relativt välutbildad personal. Dock har många äldre tjänstemän arbetat under den gångna regimens strikta regler och kan därför komma att ha svårt att anpassa sig till nya arbetssätt. Den irakiska diasporan besitter i många fall en stor kunskap inom en rad områden som, i den mån irakier i exil återvänder, kommer att tillföras landet. Det är dock svårt att bedöma hur hårt likriktningen och isoleringen under ett par decennier slagit mot den institutionella strukturen. Också på detta område måste utvecklingssamarbetet utformas så att det efterhand kan anpassas till gjorda erfarenheter.

Framväxten av ett oberoende och demokratiskt civilt samhälle som överbrygger klanstrukturer och där människor garanteras sina medborgerliga rättigheter att organisera sig och agera tillsammans för gemensamma intressen är av stor betydelse för den framtida utvecklingen. Stöd från omvärlden blir också här av stor betydelse, i synnerhet på kort sikt. Exilirakier som fått kunskaper om och inspirerats av

erfarenheter kring civilsamhällets roll i andra länder kan här komma att spela en viktig roll.

Av central vikt för utvecklingen mot ett demokratiskt Irak är även frågan om försoning. Otaliga brott mot de mänskliga rättigheterna har begåtts. Efter Saddams fall har flera massgravar upptäckts. Kopplat till detta är frågan om hur man hanterar det irakiska kulturarvet, som inte bara handlar om bevarande och bruk av historiskt betydelsefulla platser och föremål utan även om hur man hanterar sin moderna historia och särskilt arvet efter Saddam Hussein. Nya medier har etablerats i Irak, men behoven av såväl lagar, regelverk samt utbildning är betydande för att främja en oberoende granskning av landets makthavare.

Landanalysen visar på stora behov inom alla områden. Det är svårt att ange prioriteringar, men bland sådana bör ingå åtgärder som stabiliserar situationen i landet (demokrati, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet, jämställdhet och försoning) och åtgärder som skapar förutsättningar för att näringsliv och samhälle i övrigt kan fungera av egen kraft och dynamik (rehabilitering av infrastruktur, finansiella strukturer och upprättande av stabila spelregler för näringslivet).

Geografiskt har olika delar av landet drabbats olika hårt i olika epoker. De kurdiska områdena tillhörde länge de hårdast drabbade, men har till en del kunnat återuppbyggas på senare år. Miljöskadorna tycks ha varit särskilt stora i träskmarkerna i söder. Stora fattigdomsfickor finns i de snabbt växande städerna och i områden längs gränsen mot Iran. Det är svårt att i nuläget entydigt säga att vissa regioner är hårdare drabbade än andra. Givarsamordning under irakisk ledning blir av stor vikt för att säkerställa rimliga geografiska prioriteringar.

Landets absorptions- och koordineringsförmåga kommer att sättas på hårda prov. Behovet av givarkoordinering och begränsning av antalet aktörer, totalt och inom varje sektor, blir därmed en nyckelfråga liksom att en irakisk kapacitet att självständigt göra korrekta prioriteringar skyndsamt byggs upp.

En förutsättning för en positiv utveckling av Iraks ekonomi är en lösning av landets stora utlandsskuld. En omförhandling av skulden krävs för att Irak så småningom skall kunna ta nya lån på den internationella marknaden. Allt tyder på att det kommer att finnas behov av avskrivning, vilket också är något som med stor kraft drivs av USA. Beslut om omfattningen av en sådan eventuell skuldavskrivning och villkoren i övrigt måste avvaktas bl a IMF:s analys och att en irakisk regering bildas, som kan göra långfristiga åtaganden.

Avgörande för Iraks framtid är slutligen hur säkerhetssituationen utvecklas. Ett förbättrat säkerhetsläge är en förutsättning för såväl det humanitära arbetet som för ett effektivt utvecklingssamarbete.

3. Slutsatser från Sidas Erfarenhetsanalys

Sverige har givit humanitärt bistånd till Irak sedan Gulfkriget 1991. Sedan 1996 har insatserna inriktats på att komplettera OFF-programmet, främst genom stöd till nutritionsinsatser och hälsovård för utsatta grupper, samt insatser för att förbättra tillgången på rent vatten och till minhantering. Under 2000 påbörjades en gradvis

omfördelning av insatser från norra till södra och centrala Irak där den humanitära situationen var svårast. Stöd utgick till UNICEF, ICRC, Svenska röda korset (SRK)/IFRC samt CARE, Caritas, Qandil och Mines Advisory Group (MAG). Flera av organisationerna hade en mycket stor andel irakisk personal. En resultatanalys i samband med tidigare regeringsuppdrag 2002 visade på god kompetens och hög måluppfyllelse hos samarbetsorganisationerna.

I samband med kriget våren 2003 bidrog Sverige dels till att bygga upp humanitär beredskap inom FN och genom SRK/IFRC i grannländerna, dels till att finansiera hälsovårds- och minhanteringsinsatser efter att öppna strider upphört. FN:s humanitära appell för Irak på drygt USD 2,2 miljarder var en av de största någonsin, men byggde på ett scenario med stora flyktingrörelser som aldrig infriades. Det försämrade säkerhetsläget har gjort att humanitär verksamhet blivit allt svårare att genomföra, samtidigt som flera av de svenskstödda organisationerna med stor andel irakisk personal kunnat fortsätta sitt arbete.

Från att ha varit en av de största bilaterala humanitära givarna under många år, med bidrag om totalt 145 miljoner SEK 2000-2002, är Sverige trots ökade bidrag under 2003 en betydligt mindre givare i förhållande till flera andra länder.

De samlade erfarenheterna visar på betydelsen av lokal förankring, lokalt ägarskap och kunskap om situationen i Irak för ett effektivt genomförande av insatserna.

4. Prioriteringar i Irak

Vid en givarkonferens i Madrid i oktober 2003 presenterade FN och Världsbanken en gemensam behovsanalys för den kommande fyraårsperioden, 2004-2007. Analysen täckte in 14 olika sektorer och tre tvärfrågor.¹ Kostnaden för återuppbyggnadsbehoven beräknas uppgå till USD 36 miljarder för hela fyraårsperioden, varav USD 9 miljarder för enbart 2004. Dessa siffror rymmer kostnader för fysisk återuppbyggnad, utbildnings-, rådgivnings-, och konsultstöd, samt kostnader för drift och underhåll direkt relaterat till återuppbyggnadsarbetet.

Utöver de beräknade kostnaderna i behovsanalysen tillkommer löpande kostnader (löner m.m.) för den irakiska offentliga förvaltningen. Dessa kostnader beräknas till USD 12 miljarder för 2004 och förväntas täckas av den irakiska budgeten genom inhemska intäkter, huvudsakligen tull- och oljeintäkter.

Ockupationsmakten beräknar dessutom att ytterligare USD 20 miljarder krävs för investeringar i oljeindustrin och för säkerhetsapparaten under 2004-2007.

De totala offentliga utgifterna för 2004 skulle därmed behöva uppgå till USD 26 miljarder.

¹ Analysen behandlade följande sektorer: utbildning; hälsa; sysselsättningsskapande åtgärder; vatten och sanitet; transporter och telekommunikationer; elektricitet; bostads- och markfrågor; stadsplanering; jordbruk, vattenresurser och matsäkerhet; finansiell infrastruktur; statsägda företag; investeringsklimat; minröjning; och regeringsfunktioner. Tematiska områden var mänskliga rättigheter jämställdhets- och miljöfrågor.

FN:s och Världsbankens behovsanalys är mycket omfattande, men ger inga tydliga prioriteringar inom eller mellan sektorer.

5. Andra givare

Vid givarkonferensen i Madrid, där 72 länder, 20 internationella organisationer och 13 NGOs var representerade, utlovades stöd om USD 33 miljarder. Det är dock oklart för exakt vilken tidsperiod dessa medel avsatts och vad som utgörs av gåvobistånd eller lån. Behovet av gåvobistånd förutses minska betydligt under den kommande fyraårsperioden i takt med att den irakiska ekonomin och oljeindustrin återhämtar sig och genom ett ökat inflöde av privata investeringar.

USA och Japan utlovade i Madrid de största bidragen, USD 20 miljarder respektive USD 5 miljarder. Andra länder med stora bidrag var bland andra Kuwait, Storbritannien, Kanada, Spanien och Italien. EU-kommissionen utlovade ett stöd om drygt USD 235 miljoner, varav huvuddelen avsätts för insatser inom hälso- och utbildningssektorerna. Norge och Danmark utlovade bidrag om USD 63 miljoner respektive USD 55 miljoner.

Det är fortfarande i stort osäkert hur de olika givarbidragen kommer att fördelas mellan olika sektorer. En mer noggrann genomgång av givarsituationen inom respektive sektor bör göras vid beredning av nya insatser.

6. Strategi för perioden 2004-2006

6.1. Mål för utvecklingssamarbetet

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Detta kräver inte minst framväxten av ett samhälle grundat på rättstatens principer med demokratiska och oberoende institutioner, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Främst med anledning av Iraks stora oljetillgångar, som på sikt bör kunna generera stora statsinkomster, är Irak inte ett biståndsland i klassisk mening. Iraks ekonomiska system har dock i stort byggts på planekonomi. Landets ansträngningar att reformera ekonomin påminner därför om de utmaningar som Central och Östeuropa stod inför i början av 90-talet. De svenska insatserna bör därför även stärka förutsättningarna för en fungerande marknadsekonomi.

Inom ramen för det övergripande målet och med hänvisning till rättighetsperspektivet respektive fattiga människors perspektiv på utveckling prioriteras följande målsättningar för utvecklingssamarbetet med Irak:

- 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

6.2. Generella överväganden

6.2.1. Förutsättningar för utvecklingssamarbetet

Irak är ett land med stora naturtillgångar, främst olja. Det får därför bedömas som mindre troligt att Irak på medellång sikt kommer att vara i behov av biståndsinsatser av större omfattning, om utvecklingen kan länkas in i fredliga banor. Under förutsättning att situationen normaliseras förutses inte storskaligt bistånd till Irak efter den direkta återuppbyggnadsperioden.

De internationella återuppbyggnadsinsatserna förväntas, utifrån de löften som givits vid givarkonferensen i Madrid, bli exceptionellt stora. Det svenska stödet till Irak under återuppbyggnadsperioden kommer att vara begränsat både i relation till de stora behoven och i förhållande till andra givare. Det svenska stödet bör därför koncentreras till ett fåtal områden för största möjliga effekt.

Ett förbättrat säkerhetsläge är en förutsättning för ett effektivt internationellt stöd till återuppbyggnaden av Irak. Detta gäller såväl bilaterala insatser som insatser kanaliserade genom multilaterala instrument. Detta i kombination med osäkerhet kring etableringen av en legitim irakisk regering samt en troligtvis fortsatt bekymmersam säkerhetssituation ställer krav på stor flexibilitet i utformandet av de svenska insatserna i Irak. Följaktligen är det i nuläget svårt och inte heller önskvärt att i allt för precisa termer slå fast inriktningen av insatserna.

Avvägning mellan de bilaterala och multilaterala insatserna kan i ljuset av utvecklingen av den politiska processen och säkerhetsläget behöva omvärderas. Ett regelbundet samråd mellan Sida och RK bör därför eftersträvas.

Sida bör i planering av biståndsinsatserna beakta olika framtidsscenarioer framförallt med anledning av säkerhetsläget och Iraks osäkra politiska framtid. Vid ett förbättrat säkerhetsläge och en stabil politisk utveckling kan ökade resurser också kanaliseras bilateralt. Detta förutsätter också en svensk närvaro i Irak.

6.2.2. Kanaler för utvecklingssamarbetet

Det humanitära biståndet har under flera år verkat genom väl utparbetade kanaler som FN-organ, internationella NGO:s och svenska enskilda organisationer. Dessa olika aktörer har stor erfarenhet av att verka i Irak genom väl utbyggda lokala strukturer med irakisk personal. När så lämpligt bör därför det fortsatta humanitära biståndet gå via dessa kanaler.

Ett starkt multilateralt ramverk för de internationella biståndsinsatserna främjar återuppbyggnaden av Irak. Även den irakiska administrationens begränsade kapacitet talar för behovet att det internationella stödet främst bör kanaliseras och koordineras multilateralt.

Det svenska utvecklingssamarbetet bör därför bl.a. kanaliseras genom multilaterala organisationer och de mekanismer som särskilt upprättats för att öka samordningen av biståndet till Irak. Sverige har därför för avsikt att allokera minst 10 miljoner USD till *International Reconstruction Fund Facility for Iraq* (IRFFI). Beloppets storlek innebär att Sverige givits en plats i facilitetens styrkommitté.

Inom ramen för den internationella givarsamordningen bör de svenska biståndsaktörerna återföra kunskap till det svenska samhället - inklusive

frivilligorganisationer, den irakiska diasporan och svenska företag - om det pågående återuppbyggnadsarbetet i Irak.

För att främja respekten för mänskliga rättigheter, ökad demokratisering och kvinnors rättigheter bör stöd utgå till *det civila samhället*. Parallellt med stöd till den irakiska regeringen inom dessa områden bör det svenska stödet gå till enskilda organisationer verksamma i landet.

6.2.3. Dialogfrågor inom ramen för utvecklingssamarbetet

Sverige har under den närmast föregående tioårsperioden varit en av de största givarna av humanitärt bistånd till Irak. Svenska företag och organisationer har under många år verkat i Irak med gott renommé. I Sverige bor många personer med irakisk bakgrund som har bidragit till att skapa en positiv bild av Sverige i Irak.

Sverige bör inom ramen för utvecklingssamarbetet och den internationella givarsamordningen främja en aktiv dialog kring svenska kärnfrågor som god samhällsstyrning, mänskliga rättigheter med särskild betoning av kvinnors och barns rättigheter, jämställdhetsfrågor, utsatta grupper, civila samhällets roll, ägarskapsfrågor och andra frågor som betonas inom respektive samarbetsområde (se 6.4. nedan).

Den svenska resursbasen, inklusive den irakiska diasporan är en viktig tillgång för att underbygga de svenska positionerna i dialogsammanhang.

6.2.4. Samordning med landets myndigheter

Ockupationskoalitionens myndighet, CPA, har erkänts av FN:s säkerhetsråd ("recognizing the specific authorities, responsibilities and obligations under applicable international law of these states [US/UK] as occupying powers", resolution 1483). Det *Styrande Rådet* har erkänts av säkerhetsrådet som ett provisoriskt representativt organ ("embodies the sovereignty of the State of Iraq during the transitional period", resolution 1511).

Enligt den övergångskonstitution (TAL) som det *Styrande Rådets* medlemmar undertecknade den 8 mars kommer ockupationen formellt att upphöra den 1 juli och den irakiska suveräniteten överlämnas till en interimregering. Sammansättningen av denna interimregering är för närvarande oklar, men möjligheterna för förbättrad mottagnings- och prioriteringskapacitet bör förbättras. Enligt TAL (som i stora delar baserats på de rapporter generalsekreterare Annans särskilde rådgivare Brahimi har presenterat efter sina besök i Irak) skall val genomföras senast i januari 2005.

FN:s säkerhetsråd kommer med stor sannolikhet att anta en ny resolution innan maktöverlämnandet den 30 juni. Denna resolution förväntas bli ett erkännande åt den politiska processen fram till de allmänna valen, förtydliga FN:s roll i det självständiga Irak, samt behöver därtill hantera frågan om en internationell trupp närvaro efter den 30 juni.

Med ett de facto slut på ockupationen bör det vara möjligt för Sverige att etablera direkta bilaterala kontakter med den irakiska regeringen, främst planeringsministeriet och finansministeriet som komplement till den internationella givarsamordningen. För att försäkra sig om irakiskt ägarskap bör kontakterna innefatta dialog om hur svenskt bistånd bör vara utformat för att möta Iraks prioriteringar. Förutsättningarna

för ett bilateralt avtal med den irakiska regeringen när en sådan finns bör även övervägas

6.2.5. Samordning med multilaterala organisationer och andra givare.

FN:s mandat och roll anges i säkerhetsrådsresolutionerna 1483 och 1511. En särskild representant för generalsekreteraren har utsetts för samordning med CPA, och med andra givare och organisationer.

En särskild mekanism för samordning av det internationella biståndet har gemensamt upprättats av FN och Världsbanken, en s.k. *International Reconstruction Fund Facility for Iraq*. Fondfaciliten utgörs av två separata fonder med något olika konstruktion. Samordning mellan de internationella givarna och den irakiska regeringen bör främst ske inom detta organ.

Det är av stor vikt att en aktiv dialog förs med FN och Världsbanken om de irakiska myndigheternas roll i utformningen av facilitetens insatser. Sverige ska även genom fondfacilitetens givarkommitté verka för effektiv givarsamordning av insatser och arbeta för att stärka det irakiska ägandeskapet vid prioriteringar och genomförande av insatser av IRRF:s program

Vid kontakter med FN-fonden och annat stöd till FN:s utvecklingsorganisationer bör särskilt framhållas vikten av samordning mellan de olika FN-organisationerna och deras verksamhet i Irak.

6.3. Utgångspunkter och vägledande principer

6.3.1. Avvägning mellan humanitära insatser och utvecklingsinsatser

Humanitära insatser förutses fortsätta samtidigt som utvecklingsinsatser i ökande grad introduceras. Såväl en utfasning av det humanitära biståndet, som ett ökande utvecklingssamarbete är beroende av en förbättring av säkerhetsläget. Ett stort mått av *flexibilitet* måste präglade det fortsatta biståndet till Irak. Medan det kan vara svårt att nå fram med humanitära insatser inom vissa områden kan det samtidigt vara möjligt att i ökande grad övergå till utvecklingsinsatser i andra områden.

Samtliga insatser ska planeras för att möjliggöra en utfasning efter tre till fem år.

6.3.2. Säkerhet

Säkerhetssituationen är avgörande för utvecklingen av landet och för det fortsatta biståndet till Irak, inklusive de svenska insatserna.

I resolution 1511 ges mandat att upprätta en multinationell styrka ("*under unified command*") för att vidta alla nödvändiga åtgärder för att bidra till att upprätthålla säkerhet och stabilitet i Irak. Formerna framöver för en sådan styrka, inklusive ytterligare preciseringar i en kommande säkerhetsrådsresolution, diskuteras för närvarande.

6.3.3. Freds- och försoningsfrämjande

Irak präglas av en religiös, språklig, etnisk och tribal mångfald där dessa tillhörigheter inte nödvändigtvis sammanfaller. Vilken dimension en grupp eller individ väljer att markera i en identitetskonstruktion kan variera. För att minska risken för konflikt

mellan olika grupper bör biståndet främja verksamhet som överbryggat klanlojaliteter och andra etniska och religiösa strukturer.

6.3.4. Särskilt utsatta grupper

Den senaste tidens utveckling i Irak har medfört att vissa grupper är särskilt utsatta. Konservativa religiösa grupper har aktivt manövrerat i det politiska vakuum som råder i vissa delar av landet vilket har medfört en försämring av kvinnors rättigheter. I Irak har kvinnorna tidigare haft en starkare ställning än i många andra länder i regionen. Det är särskilt viktigt att verka för att situationen inte försämras. Utvecklingssamarbetet ska planeras och genomföras så att det främjar de irakiska kvinnornas rättigheter och gynnar jämställdheten i samhället.

De irakiska barnen drabbades svårt under kriget och under tiden för sanktionssystemet. De är också svårt utsatta under den rådande säkerhetssituationen. Kunskap om och tillämpning av Barnkonventionen behöver stärkas.

6.3.5 Personer med irakisk bakgrund i Sverige.

I Sverige finns mer än 70 000 personer med irakisk bakgrund. Vi har redan nu sett intresse bland dessa att för kortare eller längre tid kunna återvända till Irak för att bidra till landets utveckling. Det *Styrande Rådet* i Bagdad ser på motsvarande sätt diasporan som en resurs för att utveckla landet.

För att främja återuppbyggnaden av Irak bör undersökas hur diasporan i Sverige skall kunna medverka till uppbyggnad av Irak. Möjligheter till stöd bör utredas.

6.4. Samarbetsområden

6.4.1. Det humanitära stödet

Det svenska humanitära stödet ska vara baserat på faktiska behov och styras av det humanitära imperativet att rädda liv och lindra nöd. Sverige har sedan drygt tio år varit en viktig humanitär givare till Irak. Som ett resultat av att internationella aktörer i större utsträckning sedan 2003 genomför humanitära insatser i Irak har Sveriges andel av de humanitära insatser i Irak minskat.

Det svenska humanitära stödet bör även fortsättningsvis i huvudsak kanaliseras genom organisationer med stor erfarenhet från arbete i Irak.

6.4.2. Demokrati och mänskliga rättigheter

Demokratisk samhällsstyrning

Det irakiska folket har under lång tid levt under en diktatur med grova brott mot de mänskliga rättigheterna. En förutsättning för ett fritt och demokratiskt Irak är framväxten av ett representativt styrelseskick, en transparent och tydlig förvaltning, en väl fungerande marknadsekonomi, ett oberoende rättsväsende som tillvaratar befolkningens rättigheter och ett fristående civilt samhälle som främjar folkligt deltagande och bidrar till attitydförändringar.

Några av de mest akuta frågorna för framväxten av ett demokratiskt samhälle i Irak är att återställa säkerheten, etablera en irakisk rättsstat och reformera det irakiska rättsväsendet i enlighet med internationell standard. Åtgärder för att reformera rättsväsendet, inklusive polisen, måste särskilt inkludera de garantier för barns

rättigheter som finns etablerade i barnkonventionen, liksom de för kvinnors rättigheter som finns etablerade i kvinnokonventionen, då både barn och kvinnor utgör särskilt utsatta grupper i det irakiska samhället.

En annan prioriterad fråga är att finna formerna för en försoningsprocess genom ett rättegångsförfarande, en sanningskommission eller liknande, för att hantera tidigare förbrytelser.

En oberoende ombudsmannafunktion är av stor betydelse för att stärka de interna kontrollmekanismerna. Här kan även det framväxande civila samhällets MR-organisationer, inte minst kvinnorättsorganisationerna, spela en viktig roll.

Enligt det s.k. Bagdad-avtalet som presenterats av det Styrande Rådet kommer allmänna val att genomföras. Valen kommer att utgöra ett betydande vägskalet för Iraks demokratiska utveckling.

Stöd genom fondfaciliteten ger tillgång till centrala fora för dialog om MR-frågor. Våra insatser bör i detta sammanhang fokusera på de svenska kärnfrågorna och svensk kompetens.

Inom området demokrati och mänskliga rättigheter bör även den svenska resursbasen i form av personer med koppling till Irak kunna nyttjas i både internationella och bilaterala projekt. Sida bör utveckla samarbetsformer och processer för att på lämpligt sätt nyttja dessa personers kunskaper om svenska kärnfrågor tillsammans med deras erfarenheter och kontakter i Irak.

Medier och kultur

En oberoende och pluralistisk mediesektor är en viktig förutsättning för Iraks demokratiska utveckling. Lagar och institutioner för att garantera mediernas yttrandefrihet och oberoende är ett viktigt led i denna utveckling. Förbättrad säkerhet för journalister är viktigt för att främja en balanserad bevakning av den politiska utvecklingen.

Lokala medier med hög allmän tillgänglighet, främst etermedier, som samarbetar med lokalt arbetande hjälporganisationer är av stor betydelse för att bistå allmänheten med informations- och kommunikationstjänster under den omedelbara rehabiliteringsfasen.

Iraks kulturarv, både det materiella och immateriella, utgör en av förutsättningarna för en demokratisk och fredlig samhällsutveckling. Kulturarvet spelar en viktig roll i skapandet av identiteter och en lokal historisk förankring och har därför betydelse för återuppbyggandet av det irakiska samhället. Även Iraks moderna historia tillhör landets kulturarv och hanteringen av denna kan ha betydelse för landets freds- och försoningsprocesser.

Regionalt samarbete i Mellanöstern och Nordafrika

Sida bör överväga om Irak kan involveras i regionala program för MENA-regionen inom områdena mänskliga rättigheter, kultur och media.

6.4.3. Infrastruktur

Behoven är betydande inom samtliga infrastrukturområden. Det internationella återuppbyggnadsarbetet i Irak har redan startats av ockupationskoalitionen som

påbörjat rehabiliteringsarbeten främst inom vatten och avlopp-, energi- och telesektorn. Återuppbyggnadsarbetet i Irak förväntas öka betydligt vid ett förbättrat säkerhetsläge. Snabba och synbara resultat och förbättringar i vardagslivet är viktigt för det irakiska folket. Den höga arbetslösheten är en av de största utmaningarna under transitionsperioden, i väntan på att det privata näringslivet kommer igång och varaktiga arbetstillfällen skapats.

Svenskt näringsliv har varit närvarande i Irak i decennier, även de senaste åren inom ramen för då gällande sanktionsregler, och har god erfarenhet från Irak inom flera infrastrukturområden. Svenska företag har spetskompetens inom många av de av FN/Världsbanken mest prioriterade sektorerna för återuppbyggnaden.

Det svenska näringslivets erfarenheter och exilirakiernas kunskaper bör tas tillvara i det framtida återuppbyggnadsarbetet av Irak. Sida bör därför i nära samarbete med den svenska resursbasen, inklusive det statliga främjandet, utveckla instrument och samarbetsformer så att olika erfarenheter, komponenter och resurser tillvaratas och kan samverka, i enlighet med utvecklingspropositionen.

Stödet bör bestå av en multilateral insats som kanaliseras genom FN:s och Världsbankens fondfacilitet och som bör kompletteras med bilaterala insatser inom infrastrukturområdet. Det strategiska valet av sektorer bör i så fall baseras på områden där det finns svenska historiska erfarenheter, en tydlig irakisk prioritering och en bedömning av övriga givarinsatser. Den svenska representanten i Facilitetens styrkommitté bör löpande uppmärksamma svenska företag på de möjligheter som den internationella samordningen ger.

Riktade sysselsättningskapande insatser för upprustning av lokal infrastruktur i väl avgränsade geografiska områden som snabbt ger synbara resultat och sysselsättning kan övervägas.

6.4.4. Annan samhällsuppbyggnad

En effektiv centralbank är en förutsättning för en aktiv penningpolitik för att säkra penningvärdet och stimulera bred tillväxt, samt att genom övervakning och reglering se till att privata banker och andra finansiella institutioner tillhandahåller former för sparande och krediter för investeringar baserat på legala och rättvisa principer. Stöd till den irakiska centralbanken med svensk kompetens och erfarenhet kan övervägas.

Sedan Saddamregimens fall har förutsättningarna för det civila samhället i Irak förändrats. Efter år av isolering finns det ett stort behov av internationella kontakter och möjligheter att ta del av erfarenheter från andra länder. Samtidigt finns det i Sverige många personer med irakisk bakgrund som är väl integrerade i det svenska samhället och dess demokratiska värderingar och traditioner. Förutsättningarna för att möjliggöra ett ökat samarbete mellan det svenska och irakiska civila samhället bör undersökas.

6.5. Det framtida utvecklingssamarbetet

Under förutsättning att den politiska situationen i Irak normaliseras förväntas det svenska utvecklingssamarbetet med Irak integreras i samarbetet med övriga länder i regionen och med de former för samarbete som där förekommer; kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, internationella kurser, u-krediter, garantier, och andra former för regionalt samarbete.

6.6 Uppföljning och utfasning av biståndsinsatserna

De svenska insatserna planeras att pågå under 3-5 år, vilket innebär att de är av relativt temporär karaktär, men samtidigt ska vara av permanent betydelse för Iraks möjligheter till återuppbyggnad. Biståndet bör även ha en klar "exit-strategi" exempelvis om hur lämpliga projekt kan komma att leva vidare utan svenskt stöd

Avvägning mellan de bilaterala och multilaterala insatserna kan i ljuset av utvecklingen av den politiska processen och säkerhetsläget behöva omvärderas. Ett regelbundet samråd mellan Sida och RK bör därför eftersträvas.

Sida uppmanas även att inkomma till Regeringskansliet (utrikesdepartementet) med en årlig rapport med bedömning av utvecklingsförutsättningarna och redovisning av biståndsinsatser.

7. Budgetram och administration

7.1. Förslag till budgetram

Ramen för det svenska utvecklingssamarbetet med Irak under perioden 2004-2006 föreslås vara sammanlagt 300-400 miljoner kronor inklusive det humanitära stödet.

7.2. Kapacitet för beredning och uppföljning

7.2.1. Hemmamyndigheten

Det bedöms att genomförandet av den föreslagna inriktningen förutsätter en temporär kraftansamling med en förstärkning under strategiperioden motsvarande sammanlagt två tjänster under 3 – 5 år för samordning av biståndet till Irak, samt för beredning och uppföljning av insatser inom samarbetsområdena demokrati och mänskliga rättigheter, respektive infrastruktur.

7.2.2. Fältrepresentation och officiell närvaro

Den föreslagna strategiska inriktningen på utvecklingssamarbetet med en kortsiktig karaktär och ett samarbete huvudsakligen genom multilaterala aktörer förutses till stor del kunna genomföras från Sverige med ett intensivt resande. Under överskådlig tid bedöms inte behov av fältrepresentation föreligga. Överväganden av ambitionsnivån i dialogfrågor kan dock komma att påverka bedömningen av behov av fältrepresentation.

Vid en ökad närvaro av multilaterala organisationer på plats i Irak under en stabil politisk utveckling och/eller ökade svenska bilaterala insatser bör officiell svensk närvaro övervägas.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos UD-PIK-INFO, 103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2005

Artikelnummer: UD 05.028