

Strategi för biståndsinsatser i

Zimbabwe

januari 2011 – december 2012





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:8

2011-07-14

UF2011/42445/UD/AF

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
115 53 Stockholm

Strategi för svenska biståndsinsatser i Zimbabwe 2011-2012

1 bilaga

Ärendet

Sverige har varit aktivt som givare i Zimbabwe sedan dess självständighet genom ett mycket omfattande humanitärt stöd för att lindra nöden hos det zimbabwiska folket. Stödet har också inriktats på särskilda biståndsinsatser för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och genomförandet av demokratiska reformer samt för att skydda och stödja utsatta individer och grupper.

Regeringen beslutade 2001 att avbryta det bilaterala utvecklings-samarbetet med Zimbabwes regering på grund av allvarliga försämringar av det politiska läget och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna i landet. Sveriges stöd lämnas sedan dess genom civilsamhällesorganisationer och multilaterala organisationer.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar en strategi för svenska biståndsinsatser i Zimbabwe för perioden 2011-2012 i enlighet med *bilagan*.

Det övergripande målet för de svenska biståndsinsatserna i Zimbabwe ska vara en demokratisk utveckling kännetecknad av respekt för de mänskliga rättigheterna.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av biståndsinsatser i Zimbabwe under perioden.

Kopians överensstämmelse
med originalet intygas

Annica Höjberg

Strategin ska vara styrande för det stöd som Sida lämnar till Zimbabwe under angivna tid. Volymen för stödet ska kunna uppgå till ca 200 miljoner kronor per år under strategiperioden.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Maria Håkansson

Kopia till

UD-FMR

UD-USTYR

UD-UP

UD-SP

Ambassaden Harare

STRATEGI FÖR BISTÅNDSINSATSER I ZIMBABWE

1. Inledning

Den politiska, ekonomiska, humanitära och sociala situationen i Zimbabwe har under lång tid karakteriserats av ett repressivt samhällsklimat. Sedan februari 2009 finns en samlingsregering på plats, med Robert Mugabe (ZANU-PF) som president och Morgan Tsvangirai (MDC-T), tidigare oppositionsledare, på en sedan valet nyinrättad premiärministerpost. Regeringen består av ministrar från ZANU-PF och de två MDC-formationerna.

Sedan samlingsregeringens tillträde har förbättringar inom de ekonomiska och sociala områdena ägt rum. Det finns numera ministrar inom regeringen som arbetar för demokratiska reformer. Samtidigt finns det stora samarbetsproblem inom regeringen. Den politiska viljan hos stora delar av ZANU-PF att genomföra avtalet om maktdelning och reformer (GPA), som ligger till grund för samlingsregeringen, kan starkt ifrågasättas. Situationen vad gäller de mänskliga rättigheterna uppvisar mycket allvarliga brister. Partiet ZANU-PF är fortsatt nära sammankopplat med säkerhetssektorn och rättsväsendet.

Den politiska utvecklingen och det långa vanstyret i landet har lett till en kraftig ekonomisk tillbakagång inom samhällets olika delar. ZANU-PF:s politik med omfattande jordkonfiskationer och omfördelning av mark har varit kaotisk med våldsamma tvångsflyttningar som följd. Politiken har varit förödande för livsmedelsproduktionen och har även lett till en allvarlig humanitär- och ekonomisk kris i landet. Efter att ekonomin en längre period befunnit sig i fritt fall med en hyperinflation har läget stabiliserats under samlingsregeringen och i samband med införandet av US-dollar som valuta.

Den politiska kompromissen genom samarbetsavtalet GPA som trädde i kraft i februari 2009 ledde till att MDC-ministrar i huvudsak fick ansvar för den sociala och ekonomiska återhämtningen. Insatser för social och ekonomisk återhämtning under samlingsregeringen har erbjudit ett indirekt stöd till reformkrafter i Zimbabwe. En positiv men skör rörelse mot förändring har kunnat skapas. Det är av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen i landet att regeringen förmår uppnå resultat vad gäller den ekonomiska agendan och bidra till förändringar i människors liv under perioden fram till nästa val.

Sverige avbröt 2001 det bilaterala utvecklingssamarbetet med Zimbabwes regering och har sedan dess kanaliserat stöd via organisationer inom det civila samhället och multilaterala organisationer. EU införde 2002 restriktiva åtgärder i form av vapenembargo samt reserestriktioner och frysning av tillgångar för ett begränsat antal personer som svar på allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Samtidigt suspenderade EU sitt utvecklingssamarbete med Zimbabwes regering inom ramen för Cotonouavtalet.

EU:s linje är att nyckeln för ett återupprättat förtroende för Zimbabwe ligger i att genomföra överenskommelsen om maktindelning, GPA. Trovärdiga och påtagliga framsteg, och politisk vilja att genomföra demokratiska reformer från hela regeringen är avgörande för såväl framtida stöd som hävandet av restriktiva åtgärder. En bekräftelse på att en verklig förändring skett i Zimbabwe i enlighet med GPA vore genomförandet av fredliga och trovärdiga val. Tidpunkten för dessa är ännu osäker, men kan komma att ske redan mot slutet av 2011.

Sverige har varit aktiv som givare i landet sedan dess självständighet genom ett mycket omfattande humanitärt stöd för att lindra nöden hos det zimbabwiska folket. Stödet har också inriktats på särskilda biståndsinsatser för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och genomförandet av demokratiska reformer, samt för att skydda och stödja utsatta individer och grupper. Sverige har principfast värnat respekten för de mänskliga rättigheterna. Det svenska engagemanget är långsiktigt.

De svenska biståndsinsatserna inriktas på att stödja förändringsbenägna aktörer i det zimbabwiska samhället. Sverige ska verka för en bred dialog med det zimbabwiska samhället och samarbeta med aktörer inom det civila samhället samt med myndigheter där det bedöms motiverat och görligt för att stötta reformvänliga krafter. Särskild prioritet bör ges åt att stödja ungdomars demokratistävanden. Under nuvarande omständigheter ska samarbete med myndigheter på central nivå ske restriktivt samtidigt som möjligheter att främja reformkrafter inom den zimbabwiska regeringen och förvaltningen bör tas tillvara.

Denna strategi styr Sveriges biståndsinsatser i Zimbabwe för åren 2011-2012. Det övergripande målet för de svenska biståndsinsatserna ska vara en demokratisk utveckling kännetecknad av respekt för de mänskliga rättigheterna.

Volymen för stödet ska kunna uppgå till ca 200 miljoner kronor per år under strategiperioden. Det föreligger inte förutsättningar att kanalisera stöd via regeringens budget utan det ska lämnas via multilaterala organisationer och civilsamhällesorganisationer.

I arbetet med att fokusera det svenska biståndet till Zimbabwe ska givargemensamma finansieringsalternativ prioriteras. Sida ska eftersträva en ytterligare koncentration av insatser samt verka för att om så är möjligt reducera antalet kanaler och samarbetspartner utan att det inverkar på behovet av flexibilitet att vid behov kunna omfördela biståndet inom och mellan angivna områden.

2. EU:s politik avseende Zimbabwe

År 2002 suspenderade EU sitt utvecklingsamarbete med Zimbabwes regering inom ramen för Cotonouavtalet. EU:s stöd via DG ECHO och Europeiska utvecklingsfonden (EDF) går enbart till projekt som är direkt riktade till befolkningen. Det gäller humanitärt stöd samt stöd till projekt för att främja demokrati, rättsstatsprincipen och en ökad respekt för de mänskliga rättigheterna. Sedan 2009 finns ett omfattande stöd med inriktning på mat, jordbruk, sociala sektorer och genomförande av GPA. EU:s samlade stöd, inklusive bilateralt från medlemsstaterna uppgick under år 2010 till ca 300 miljoner euro.

EU antog 2002 en gemensam ståndpunkt om restriktiva åtgärder innefattande ett vapenembargo, visumrestriktioner, frysning av finansiella tillgångar och förbud mot att göra ekonomiska resurser tillgängliga för personer som hålls ansvariga för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det omfattar numera drygt 160 personer och ett 30-tal företag med kopplingar till dessa personer.

EU har utarbetat riktmärken för följande områden: politiskt förtryck och våld, demokrati och mänskliga rättigheter, mediafrihet, rättvisa, landreform samt livsmedelssäkerhet och humanitärt bistånd. Reformerna på dessa områden finns inkluderade i GPA och därmed är samlingsregeringen förpliktad att genomföra dessa. EU och Sverige utgår från att de demokratiska reformer som anges i maktodelningsavtalet i GPA ska genomföras. Detta är en förutsättning för en normalisering av förbindelserna med Zimbabwe.

Den politiska dialogen (artikel 8 dialog enligt Cotonouavtalet) startades på nytt i Bryssel juni 2009 vid ett möte mellan EU:s trojka och en delegation från samlingsregeringen ledd av premiärminister Tsvangirai. Under det svenska ordförandeskapet följdes dialogen upp med samtliga parter till GPA. En fungerande politisk dialog mellan EU och zimbabwiska regeringen skulle tillsammans med genomförandet av maktodelningsavtalet i GPA utgöra ett viktigt steg på vägen mot normaliserade förbindelser med Zimbabwe.

3. Mål och prioriteringar för biståndsinsatserna i Zimbabwe

Det övergripande målet för de svenska biståndsinsatserna i Zimbabwe ska vara en demokratisk utveckling kännetecknad av respekt för de mänskliga rättigheterna.

Stöd till demokratisk utveckling, mätbara effekter och resultat, samarbete med andra givare samt koncentration av insatser ska vara vägledande principer för det svenska biståndet.

Det finns i nuläget inte förutsättningar att återuppta ett långsiktigt utvecklingssamarbete med Zimbabwes regering. De demokratiska reformer som beslutades i GPA har ännu inte genomförts. Även om den ekonomiska och sociala situationen har förbättrats sedan samlingsregeringen tillträdde i februari 2009 är situationen vad gäller de mänskliga rättigheterna fortsatt allvarlig.

Samtidigt finns det med reformvänliga ministrar i regeringen förutsättningar för att det svenska stödet gradvis kan inriktas på att bistå positiva och reformbenägna krafter. Under nuvarande omständigheter ska dock biståndssamarbete med myndigheter på central nivå ske restriktivt samtidigt som möjligheter att främja reformkrafter inom den zimbabwiska regeringen och förvaltningen bör tas tillvara. Stöd ska inte gå direkt till regeringens budget utan via multilaterala organisationer, de internationella utvecklingsbankerna och civilsamhällesorganisationer. Strategiskt inriktade övergångsinsatser till stöd för genomförande av GPA kan genomföras med de delar av regeringen som är inriktad på reformer. Det kan gälla demokratiska reformer och stöd till ekonomisk stabilitet genom grundläggande social service för utsatta grupper. Långsiktiga åtaganden ska inte göras i den politiskt osäkra situation som råder men insatserna ska i den mån det är möjligt innehålla ett långsiktigt perspektiv för en demokratisk utveckling.

4. Inriktning och omfattning

Mot bakgrund av den komplexa miljö som det svenska biståndet ska verka i är det svårt att resonera i strikta sektorstermer. Flertalet av de svenska biståndsinsatserna faller under sektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet men för att bidra till ett långsiktigt och hållbart demokratiskt samhälle ska insatser också genomföras för att öka utsatta gruppers tillgång till grundläggande social service.

Biståndet till Zimbabwe ska utgå från rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling. Sverige ska verka för deltagande, jämställdhet, öppenhet, ansvarsutkrävande och en starkare roll för det civila samhället. Demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna ska genomsyra allt samarbete med Zimbabwe.

Kvinnors, flickors samt funktionshindrade människors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna ska särskilt uppmärksammas.

4.1 Inriktning på det svenska stödet

Målen för de svenska biståndsinsatserna är följande:

- (i) Uppbyggnad av transparenta demokratiska institutioner, fria, oberoende medier och institutioner som verkar för ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.
- (ii) Ett växande demokratiskt, livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i vilket människor organiserar sig fritt i politisk eller annan verksamhet, inklusive verkar för ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.
- (iii) Ökad tillgång till grundläggande social service för utsatta grupper och individer.

För att uppnå mål (i) ska insatser genomföras till stöd för demokratiska institutioner och genomförandet av maktdelningsavtalet GPA. Insatser till stöd för fria, rättvisa och säkra val ska prioriteras, inklusive processen att reformera konstitutionen, liksom sådana förtroendeskapande åtgärder som kan bli aktuella för att få till stånd och genomföra denna process. Utbildningsinsatser som leder till ökad förståelse för demokratiska principer och välfungerande förvaltning kan genomföras. Vidare ska Sverige stödja verksamhet som bidrar till ökad yttrandefrihet och fria och oberoende medier.

För att uppnå mål (ii) ska prioritet ges till insatser till stöd för organisationer med god förankring i civila samhället som arbetar för dialog, demokrati och mänskliga rättigheter. Civilsamhällesorganisationers roll som röstbärare ska prioriteras, liksom ungdomars demokratisträvanden. Kulturinsatser kan stödjas för att stärka demokratiska värderingar och främja dialog. Vidare kan stöd till näringslivsinstitutioner bidra till ökad pluralism i samhället och tryck på regeringen att följa rättsstatens principer.

För att uppnå mål (iii) ska Sverige stödja insatser för social och ekonomisk återhämtning. I förlängningen bedöms insatser till stöd för socialt utsatta grupper bidra till förutsättningar för framväxten av ett starkare zimbabwiskt samhälle och utsatta människors möjlighet att utkräva sina demokratiska rättigheter. Insatser inom utbildning, hälsa, infrastruktur, vatten och elektricitet är områden som kan aktualiseras efter en bedömning av dess relevans för att uppnå målet. Målgruppen för dessa insatser är utsatta grupper, med särskilt fokus på barn och unga.

4.2. Genomförande

Svenskt stöd har hittills kanaliserats via civilsamhällesorganisationer och multilaterala organ och detta ska ske även i fortsättningen. Där så bedöms relevant kan svenskt stöd förstärka reforminriktade krafter inom lokala och statliga strukturer. Även sådant stöd ska kanaliseras via multilaterala organisationer och organisationer i det civila samhället, inte genom regeringens budget. Stödet via alternativa kanaler får inte heller delegeras vidare till regeringens budget. Sektorstöd är inte aktuellt. Under rådande omständigheter ska Sidas beslut om stöd och kanaler bedömas från fall till fall och särskilt inom politiskt känsliga områden föregås av samråd mellan UD och Sida. Mot bakgrund av den rådande situationen i Zimbabwe är den politiska utvecklingen svår att förutse. Utvecklingsamarbetet måste därför vara flexibelt och beredskap finnas för att vid behov snabbt ompröva insatser och kunna anpassa dem till nya förutsättningar och den politiska utvecklingen, som fortlöpande ska beaktas. Flexibilitet ska finnas för att omfördela biståndet inom och mellan de olika biståndsområdena. En kontinuerlig och nära uppföljning av strategins mål och prioriteringar ska ske i samråd mellan UD och Sida.

Givargemensamma finansieringslösningar ska eftersträvas. För allt stöd gäller att Parisdeklarationens krav på samverkan, samordning och harmonisering med andra givare ska ske där detta är möjligt, vad gäller både planering och genomförande samt framtagande av strategier för t.ex. korrupsionsbekämpning. Sida ska söka ytterligare möjligheter till fokusering och koncentration av insatser samt se över hur antalet kanaler och samarbetspartner kan minskas. Sida ska beskriva hur koncentrationen genomförs i de rapporter som sammanställs inför de regelbundna samråden mellan UD och Sida. För att hantera risker för korrupcion ska revisioner och uppföljningar göras regelbundet och ofta.

4.3. Dialogfrågor

Dialog mellan EU och Zimbabwes regering för att normalisera förbindelserna är prioriterat. Utgångspunkt är genomförande av GPA och förberedelser för fria och rättvisa val. Dialogen bör inkludera centrala frågeställningar om demokratiskt styre, mänskliga rättigheter, ett oberoende rättsväsende samt sund ekonomisk politik.

Följande dialogpartners, förutom den zimbabwiska regeringens förhandlingsteam för EU:s politiska dialog, kan idag urskiljas: Aktörer i det civila samhället som agerar för att främja reformer beträffande demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, kvinnors rättigheter, jämställdhet m.m. Ungdomar utgör en prioriterad grupp för att minska polarisering och skapa förutsättning för försoning. Kyrkorna har alltid spelat en framskjuten roll i Zimbabwe och vissa kyrkliga företrädare kan vara en viktig kraft

för främjande av mänskliga rättigheter. Fackföreningarna representerar en allt mindre del av den arbetande befolkningen men har bevarat mycket av sin tidigare kraft och vilja till förändring. Näringslivets intresseorganisationer kan spela en konstruktiv roll för att påverka regeringen i rätt riktning när det gäller att verka för rättsstatens principer och skapa ett investeringsvänligt affärsklimat. Den zimbabwiska diasporan har en ökande betydelse för den zimbabwiska ekonomin och en viktig roll som dialogpartner.

4.4. Stödets omfattning

För perioden 2011-2012 ska stödet till olika program och projekt kunna uppgå till ca 200 miljoner kronor per år (exklusive humanitärt stöd och verksamhet inom strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället). Denna ökning möjliggör bl.a. särskilda insatser för främjande av fria, rättvisa och säkra val samt satsningar för social återhämtning inom områden som nämnts ovan.

5. Samarbete med andra givare

Det finns sedan flera år en grupp av likasinnade givare i Zimbabwe som består av Kanada, Tyskland, Storbritannien, EU-kommissionen, Nederländerna, Norge, Danmark, Sverige, Australien och USA. Möten hålls regelbundet på olika nivåer och i stort sett alla tekniska och politiska frågor avhandlas i gruppen. Även Japan och Schweiz deltar på teknisk nivå. Stor samsyn råder. Sverige ska fortsatt prioritera arbetet inom gruppen och verka för samstämmighet. Samordning inom EU-kretsen fungerar väl både på politisk och teknisk nivå. Detta samarbete ska fortsatt prioriteras.

Det finns flera exempel på givargemensamma fonder och program som samordnas av FN-organ, t ex UNICEF-poolen (barnets rättigheter), Expanded Support Programme för hiv-aids insatser (UNDP), Education Transition Fund (UNICEF), Multi Donor Trust Fund (Analytical) administrerad av Världsbanken, Multi Donor Trust Fund (Programmatic) som administreras av Afrikanska Utvecklingsbanken samt en UNDP-koordinerad fond för stöd till konstitutionsreformen respektive valkommissionen. UNDP:s alltmer framträdande roll ställer stora krav som organisationerna bara delvis förmår leva upp till och samarbetet med bilaterala givare är inte alltid friktionsfritt. Det operativa samarbetet med UNICEF, UNFPA och IOM fungerar dock bra. Världsbanken har en framträdande roll vad gäller policyutveckling och Afrikanska Utvecklingsbanken har under de sista två åren höjt sin profil markant.

Sverige bör främja stärkta FN-institutioner och multilaterala utvecklingsbanker i Zimbabwe då dessa kan spela en nyckelroll i en rad centrala processer framför allt vad gäller demokrati och god samhällsstyrning samt för att främja en ekonomisk återhämtning. Sverige bör även verka för en god samordning mellan EU, bilaterala givare samt FN-organen och utvecklingsbankerna.

EU var under 2010 den största givaren med uppskattningsvis 158 miljoner USD följt av USA (134 miljoner USD) och Storbritannien (100 miljoner USD). Som en jämförelse uppgick Sveriges sammanlagda stöd till ca 30 miljoner USD.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Telefon: 08-405 1000, telefax: 08-723 11 76, webbplats: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2011

Artikelnummer: UD 11.046