

Partnerlandsstrategi for Myanmar

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen) i desember 2018. Formålet er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerland og sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene Covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helsesystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Myanmar er ett av fire partnerland for norsk bistand i Asia, og ett av ti partnerland for langsiktig utvikling. Myanmar er et minst utviklet land (MUL-land) og karakteriseres som «kronisk sårbart» av OECD. I følge Verdensbanken lever 32 prosent av befolkningen i fattigdom. Fattigdommen er størst utenfor byene, men geografisk spredt over hele landet. Moderne slaveri er et vedvarende problem i fattige områder. I kystområdene og i fjellene lider en sjettedel av befolkningen av kronisk underernæring. Det anslås at på landsbasis lider 1/3 av barn under fem år av veksthemming (stunting). Graden av sult er halvert - men vedvarende konflikter opprettholder betydelige sårbarheter knyttet til både matsikkerhet og mattrygghet i flere regioner. Kun en tredjedel av befolkningen har tilgang til strømmettet.

I 2019 utgjorde bilateral norsk bistand 279 millioner kroner, med godt styresett, menneskerettigheter og sivilt samfunn, fred og forsoning, humanitær bistand og naturressursforvaltning som de viktigste satsingsområdene. Myanmar mottar i tillegg norsk støtte gjennom multilaterale kanaler som FN-organisasjoner og utviklingsbanker.

Det norske engasjementet i Myanmar omfatter flere departementer, direktorater, offentlige institusjoner, næringsliv, akademia, diaspora og sivilt samfunn. En rekke norske NGOer er aktive i Myanmar, herunder Flyktninghjelpen, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, Kirkens Nødhjelp, Care Norge, Digni, Adra, Strømmestiftelsen og Norges Røde Kors. Myanmar var blant de seks første landene som ble valgt ut som satsningsland for kvinner, fred og sikkerhet. Norsk innsats i Myanmar har et gjennomgående fokus på sårbare grupper.

Myanmar er i en tidlig fase i en demokratiseringsprosess og har de siste årene gjennomgått store omveltninger. Landet har gått fra å være et militærdiktatur med sentralstyrt økonomi til å ha en demokratisk valgt regjering med en mer markedsbasert økonomi. Militæret (Tatmadaw) har imidlertid fortsatt betydelig makt. Selv om Myanmar har åpnet seg mot vestlige land, har landet særlig styrket båndene med Japan, Asean, Sør-Korea og India. Med tette politiske og økonomiske bånd, står forholdet til Kina i en særstilling.

Til tross for at det i et tiårsperspektiv har skjedd store positive endringer på det politiske og økonomiske området, har viktige utviklingstrekk de siste par årene gått i feil retning. Demokratiet er skjørt, uavhengige media og sivilt samfunn er under press, og det er store menneskerettighetsutfordringer. De tidligere høye forventningene – særlig fra vestlige land - om hurtig demokratisk transisjon har i stor grad blitt nedjustert.

Det foreligger foreløpig ingen fredsavtale mellom myndighetene og væpnede etniske grupper, og sentralmyndighetenes suverenitetshevdelse i store deler av landet er svak. Det er fortsatt kamper mellom etniske grupper og militæret i flere regioner. Mer enn 100 000 mennesker er internt fordrevet i nord-øst, og humanitær tilgang til de sivile er vanskelig.

Etniske grupper føler seg diskriminert av bamar-majoriteten og buddhisme brukes som samlende kraft for nasjonalistiske strømninger. Samtidig gjør konservativ islam med påvirkning fra Gulf-statene seg stadig mer gjeldende blant muslimene, som er bosatt over hele landet og utgjør om lag fem prosent av befolkningen. Militæret spiller på frykt for ustabilitet og framstiller seg selv som den eneste garantisten for opprettholdelse av unionen. De har sterk støtte i deler av befolkningen. Parlamentsvalget i 2020 vil bli en viktig rettesnor for den videre demokratiske utviklingen i Myanmar.

I 2017 ble om lag 700 000 rohingyaer drevet på flukt fra delstaten Rakhine til Bangladesh. Verdens største flyktningleir befinner seg få kilometer fra grensen til Myanmar, i Cox's Bazar.

I løpet av 2019 har situasjonen i Rakhine igjen forverret seg grunnet omfattende kamphandlinger mellom rakhinergruppen Arakan Army og militæret. Totalt antas det nå å være minst 158 000 internt fordrevne personer i Rakhine. Den «nye» konflikten i Rakhine forventes å vedvare og det anses som lite sannsynlig at det på kort sikt vil være mulig å starte trygg, frivillig og verdig retur av rohingyaene fra Bangladesh til Myanmar. Det er likevel bred enighet om at anbefalingene til Rakhine Advisory Commission («Kofi Annan-rapporten») må legges til grunn for arbeidet i Rakhine for å kunne adressere de underliggende årsakene til konflikten mellom rohingyaer og rakhinere.

Krisen i Rakhine har bidratt til at militæret, nasjonalistiske og religiøse krefter har styrket seg. Det er reell risiko for at Myanmar igjen lukker seg mot Vesten heller enn å imøtekomme kritikken og sikre at de ansvarlige stilles til rettslig ansvar.

I et regionalt perspektiv er Myanmar et underutviklet land som både har en strategisk viktig beliggenhet og store naturressurser. Landet er et av verdens mest utsatte for klimaendringer samtidig som forvaltningsregimet er svakt. Det er høy korrupsjon og uenighet om forvaltning av Myanmars store naturressurser er en sentral kilde til konflikt. Norsk innsats for å styrke forvaltningen av naturressursene kan både bidra til nødvendig klimatilpasning, fattigdomsreduksjon gjennom økonomisk utvikling og en fremtidig føderal, demokratisk politisk løsning. Dette avhenger av god forvaltning og rettferdig fordeling av inntektene fra ressursene.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Den norske innsatsen i Myanmar skal være langsiktig, forutsigbar og ta høyde for politiske og humanitære kriser. Norge støtter landets vanskelige demokratiseringsprosess, og bidrar til å møte de umiddelbare humanitære behov, men sier samtidig klart fra til sivile og militære myndigheter om menneskerettighetsbrudd og overgrep mot minoriteter.

Norge skal arbeide for beskyttelse av etniske og religiøse minoriteters rettigheter. Innsatsen i Rakhine og innen demokrati- og menneskerettighetsarbeid skal økes samtidig som engasjementet innenfor fredsprosessen videreføres. Norge skal videreføre et konstruktivt engasjement og tydelige politiske budskap.

Gjennom bilaterale kunnskapsprogrammer som Olje for utvikling (Ofu) og Fisk for utvikling (Ffu), og vann- og miljøprogrammer, vil Norge bidra til å styrke Myanmars forvaltningskapasitet innen miljø- og naturressursforvaltning og på den måten å bedre betingelsene for bærekraftig økonomisk og sosial utvikling. Norge skal bidra til styrket klimatilpasning og forebygging av klimakatastrofer.

Norsk engasjement skal bygge på myanmarske myndigheters Myanmar Sustainable Development Plan (2018-2030) og FNs bærekraftsmål. For arbeidet i Rakhine legges anbefalingene til Rakhine Advisory Commission (2016) til grunn. Disse er akseptert av myanmarske myndigheter, FN, det internasjonale samfunnet og NGOer.

Følgende er strategiske mål for norsk engasjement og bistand i Myanmar:

1. Norge har støttet opp om fred, stabilitet og utvikling i Rakhine

- Finansiering av dialog- og forsoningstiltak mellom myndighetene, rohingyaer og rakhinere har redusert mistillit og demmet opp for nasjonalisme og ekstremisme.
- Engasjement og samarbeid med myndighetene, FN, Asean og internasjonale aktører har fremmet konstruktive løsninger i Rakhine vedrørende humanitær tilgang, utvikling og frivillig retur, og bidratt til at Kofi Annan-rapportens anbefalinger implementeres.
- Støtte til tiltak for å bedre levekår, helse og utdanning har styrket sosial og økonomisk utvikling og redusert sannsynligheten for nye konflikter og flyktningkriser.
- Støtte til tiltak for å øke kvinners deltakelse og innflytelse i freds-, forsonings- og repatrieringsprosessen. Støtte til tiltak som belyser at seksuell vold i konflikt er et alvorlig problem og som har bidratt til å endre holdninger og redusert forekomsten av seksuell vold.

- Aktiv dialog i FN i Genève og i New York har tydeliggjort Norges rolle som en troverdig og langsiktig aktør.

2. Norge har fremmet godt styresett, rettssikkerhet, respekt for menneskerettigheter og demokratisk utvikling

- Dialog med myndighetene og bidrag til nasjonale prosesser har fremmet demokratisering og økt respekten for menneskerettighetene.
- Dialog om betydningen av multilaterale institusjoner har tilrettelagt for at disse får økt tilgang i Myanmar.
- Støtte til lokale organisasjoner og uavhengige medier har styrket deres synlighet og evne til å fremme menneskerettigheter, ytringsfrihet og demokrati.
- Inter-religiøs dialog har bidratt til økt toleranse og aksept for ulike livssyn.
- Støtte til forberedelsene og gjennomføringen av valget i 2020 har bidratt til å styrke demokratiske institusjoner.
- Støtte til kunnskapsprogrammer har ført til økt åpenhet rundt prosesser, kontrakter og pengestrømmer i naturressursforvaltningen, og lagt til rette for økt demokratisk innflytelse, ansvarliggjøring og redusert korrupsjon.

3. Norge er en konstruktiv støttespiller for fredsprosessen i Myanmar

- Dialog, kapasitetsbygging og eksponering for erfaringer fra andre land har styrket partenes evne til å delta aktivt og konstruktivt i fredsprosessen.
- Dialog med myndighetene og bidrag til nasjonalt og internasjonalt pådriverarbeid har fremmet humanitær tilgang i konfliktområder.
- Pådriverarbeid har bidratt til å øke oppmerksomheten om minerydding blant sentrale aktører og lagt til rette for fremtidig tilslutning til Minekonvensjonen.
- Kapasitetsbygging og erfaringsutveksling med aktører fra fredsprosesser i andre land, har eksponert partene for gevinstene av å styrke kjønnsperspektivet og øke kvinners deltakelse og innflytelse i fredsprosessen (1325).
- Arbeid for at partene i konfliktene har anerkjent at seksuell vold i konflikt eksisterer og må utryddes. Pådriverarbeid har bevisstgjort myndighetene om Gender Based and Sexual Violence (GBSV) Joint Communique med FN.

4. Styrket miljø- og naturressursforvaltning, jobbskaping og inkluderende økonomisk og sosial utvikling

- Støtte til miljø- og naturressursforvaltning har bidratt til bedret energitilgang fra vannkraft og andre fornybare energikilder, og styrket evnen hos nasjonale institusjoner til å ivareta naturmangfold inkludert våtmark sterkt truet mangroveskog, sikre vannkvalitet og håndtere farlig avfall.
- Økt oppmerksomhet rundt sosiale konsekvenser av naturressursforvaltning har økt samfunnets nytte av ressursene og styrket beskyttelsen av sårbare gruppers interesser.
- Bred innsats innen naturressursforvaltning har bidratt til økt kompetanse om reduserte klimagassutslipp fra skog og arealbruk, og klimatilpasning hos myndighetene og at konkrete tiltak på nasjonalt og lokalt nivå har blitt gjennomført.
- En omfattende satsing på utvekslings- og stipendprogram til studier i regionen og i Norge har økt Myanmars tilgang til godt kvalifisert arbeidskraft.
- Dialog med norske næringslivsaktører i Myanmar, bl.a. Telenor, Yara, Jotun og SN Power har bidratt til at disse viser samfunnsansvar, god kontekstforståelse og at de bidrar til nye, innovative løsninger som fremmer utviklingen av landet.

- Betydningen av at det stilles klare forventninger om ansvarlig næringsliv er vektlagt, i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap og FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP).

3. Virkemidler for norsk innsats

De sentrale virkemidlene for Norge i Myanmar er politisk dialog, bilateral og multilateral utviklingsbistand og humanitær bistand. Utviklingsbanker, FN-organisasjoner, norske NGOer og norsk næringsliv spiller en aktiv rolle både som iverksettere av prosjekter og som dialogpartnere. Rammen for utviklingssamarbeidet mellom Norge og Myanmar er en MoU fra 2014, som fornyes mot slutten 2019. Under FNs 74. generalforsamling høsten 2019 ble MoU om politiske konsultasjoner undertegnet.

Det er viktig å styrke den politiske dialogen mellom norske og myanmarske myndigheter. Dialogen bør dekke hele bredden av det norske engasjementet, herunder utviklingen i Rakhine, fred og forsoning, menneskerettigheter, demokratisering, naturressursforvaltning og levekår, og sikre at regionale perspektiver er integrert. En mekanisme for bilaterale politiske konsultasjoner vil etableres i 2019.

Aktørbildet i Myanmar er bredt og interessene er uoversiktlige. Det er nødvendig å bruke betydelige ressurser på å kartlegge aktørers virkelighetsforståelse, både i og utenfor myndighetsapparatet, for å kunne gjøre reelle vurderinger av situasjonen i Myanmar generelt, og i Rakhine spesielt. Nær dialog med ulike deler av FN, utviklingsbankene, regionale aktører og sentrale giverland videreføres.

Det internasjonale presset på Myanmar opprettholdes i internasjonale fora og sanksjoner og restriktive tiltak, herunder våpenembargo, eksportforbud og målrettede tiltak mot enkeltindivider, videreføres i samråd med nærstående land og EU.

Norges engasjement som sektordialog-partner med Asean må synliggjøres ytterligere overfor myndighetene. Norsk-initierte Asean-prosjekter bør inkludere Myanmar når det er hensiktsmessig, på samme måte som Myanmar utgjør en del av et norskstøttet FN-program for redusert skogkriminalitet og avskoging i Mekongregionen. Myanmarske myndigheter bør gjøres bedre kjent med at norsk støtte bidrar til arbeidet til FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker i landet. Aktiv bruk av sosiale plattformer og media er viktig for å formidle bredden i det norske engasjementet i Myanmar.

Virkemidlene i det bilaterale utviklingssamarbeidet vil avhenge av hvilke mål en ønsker å oppnå, og hva som til enhver tid anses som mest effektivt. For å fremme utvikling i Rakhine og for Norges engasjement innen fred, demokrati og menneskerettigheter benyttes småskala-prosjekter for å supplere og understøtte politisk dialog og pådriverarbeid. For engasjement innen miljø- og naturressursforvaltning utnyttes Norges komparative fortinn innen offentlig naturressursforvaltning, multilaterale kanaler som FNs program for reduserte utslipp fra avskoging, og frivillige organisasjoner. Kunnskapsprogrammer som Ofu og Ffu, vannkraft- og miljøprogrammer, hvor eksperter fra norske forvaltningsinstitusjoner samarbeider med kolleger i relevante institusjoner i Myanmar, er en effektiv måte å eksponere myanmarske myndigheter for god internasjonal praksis og for å utvikle forvaltningskompetanse.

Norske organisasjoner som over tid har engasjert seg i Myanmar, er aktører som har viktig kompetanse og som bør tas hensyn til i utformingen av norsk Myanmar-politikk. Myanmarsk diaspora i Norge øver også noe innflytelse.

Norge vil støtte norsk næringsliv i Myanmar. Mens dette vil gagne norske interesser, vil det også være bra for Myanmar. Økonomiske aktiviteter ledet av norske selskaper skaper arbeidsplasser og genererer skatteinntekter til Myanmar. I tillegg vil teknologien som disse selskapene bringer med seg kunne drive fram innovasjon som kan bidra til å løse utviklingsutfordringer. Respekt for ansattes helse og arbeidsmiljø, og høye standarder innen miljø og antikorrupsjon er også verdier norske selskaper kan bidra med å fremme.

Myanmar er et satsingsland for Norfund med nær 486 millioner kroner investert i landet. I Myanmar har Norfund direkte investeringer i vannkraft og mikrofinans.

4. Risikovurderinger

Myanmar er inne i en svært viktig fase i demokratiseringsprosessen. Parlamentsvalget i 2020 er viktig. Det eksisterer krefter som kan ønske å reversere den demokratiske utviklingen og ytterligere styrke militærets innflytelse. Slike krefter kan særlig nøre opp under anti-muslimske holdninger og skape frykt i den buddhistiske majoritetsbefolkningen, misbruke sosiale media og spre falske nyheter. Dersom disse ultra-nasjonalistiske kreftene lykkes, vil det bli vanskeligere å få på plass tiltak som bedrer situasjonen i Rakhine og muliggjøre repatriering.

Mangel på substansiell framdrift i den nasjonale fredsprosessen vil kunne føre til fortsatt behov for humanitær bistand i nord-øst, en økning av konfliktøkonomien og derigjennom fortsatt ulovlig utnyttelse av naturressurser. Det er også stor politisk risiko knyttet til rohingyakrisen, men også de mange andre etniske konfliktene i landet.

Manglende evne hos sentrale myndigheter til å skape felles nasjonal visjon for landet, og diskriminering av etniske minoriteter, vil føre til at Myanmar fortsatt er splittet og fragmentert. Det vanskeliggjør håndteringen av store utfordringer som klimatilpasning, forsoning og fortsatte økonomiske reformer.

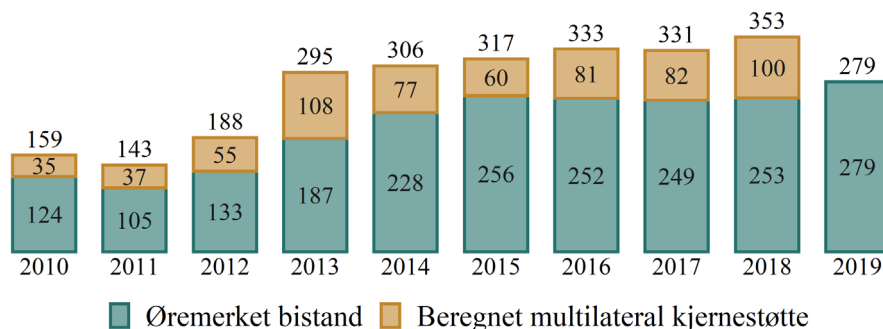
Risiko i prosjekter må håndteres gjennom tett oppfølging av norsk innsats. For alle tiltak skal det gjøres selvstendige risikovurderinger, og ulike risikoer skal vurderes etter sannsynlighet og konsekvens. Avbøtende og risikoreducerende tiltak vil bli identifisert og fulgt opp som en del av forvaltningen. Norge har i størst mulig grad valgt partnere som har gode systemer for finansiell kontroll og gjennomføringsevne. I de tilfeller der partnerses systemer er svake, vil partnervurderinger, kapasitetsbygging og ekstra oppfølging bli gjennomført.

I den strategiske retningen for norsk engasjement i Myanmar er «tverrgående hensyn» betraktet som hovedmål. Menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling og klima og miljø er eksempler på det. Hva gjelder norsk innsats innen naturressursforvaltning, er en helhetlig tilnærming med stor oppmerksomhet rundt miljømessige og sosiale konsekvenser, blant de viktigste prinsippene som blir formidlet til myndighetene. Åpenhet, ansvarliggjøring og korrupsjonsbekjempelse er integrerte komponenter.

Vedlegg: Norsk bistand til Myanmar

I 2019 utbetalte Norge 279 millioner kroner øremerket bistand til Myanmar gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

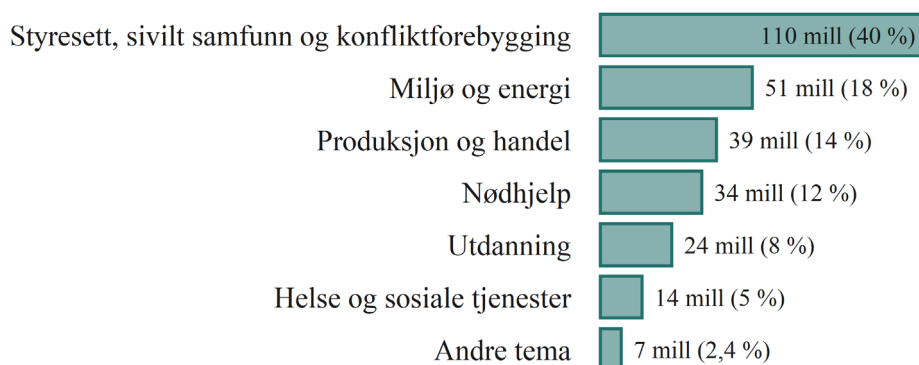
Bistand til Myanmar, 2010-2019. NOK mill.



Norsk øremerket bistand i 2019

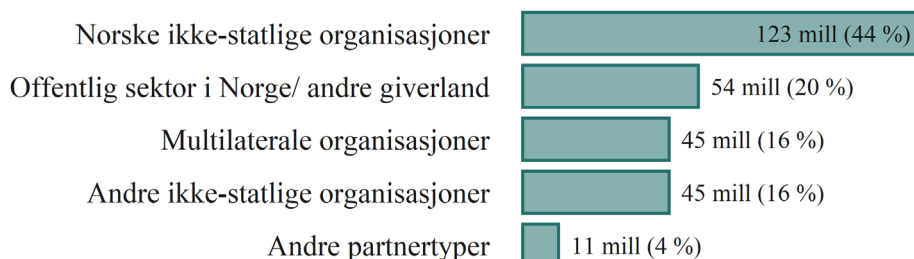
I 2019 var mest av den øremerkede bistanden til Myanmar rettet mot Styresett, sivilt samfunn og konfliktforebygging (110 mill), Miljø og energi (51 mill) og Produksjon og handel (39 mill).

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Myanmar i 2019



I 2019 ble mest av den øremerkede bistanden til Myanmar gitt gjennom Norske ikke-statlige organisasjoner (123 mill), Offentlig sektor i Norge/ andre giverland (54 mill) og Multilaterale organisasjoner (45 mill).

Type partner, øremerket bistand til Myanmar i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Myanmar i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.