

Inriktning för Sidas stöd till minverksamheter



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med
enskilda organisationer och
humanitärt bistånd
och konflikthantering

Inriktning för Sidas stöd till minverksamheter

Bakgrund

Det mänskliga lidande och det hinder för utveckling som orsakas av antipersonella minor och oexploderad ammunition kom att uppmärksammas på allvar i slutet 1980-talet. En stark internationell rörelse bildades för att stoppa tillverkningen, handeln och spridningen av antipersonella minor.

Ett 70-tal länder bedöms på något sätt vara drabbade av minproblemet, varav ett 15-tal mycket allvarligt. Hårdast drabbade är fattiga länder som utstått långvariga krig och saknar förutsättningar att själva hantera problemet. Stora givarresurser kom under 1990-talet att avsättas från givarna för humanitär minröjning och annan relaterad verksamhet, samtidigt som ett framgångsrikt arbete på det internationella planet ledde fram till förbudet mot antipersonella minor genom Ottawakonventionen 1997. Konventionen innebär ett förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor samt påbud att förstöra befintliga minlager. Redan i 1980 års vapenkonvention (CCW) protokoll II, fanns dock regler som reglerar användandet av antipersonella minor.

Sverige var 1991–2000 enligt ”The International Campaign To Ban Landmines” (ICBL) den fjärde största givaren i världen till humanitär minhantering. Det svenska stödet har förmedlats genom i huvudsak fyra kanaler: FN-systemet för omfattande minröjning samt för uppbyggnad av nationell kapacitet, enskilda organisationer för genomförande av projekt, Försvarsmakten för genomförandet av ett minhundsprojekt i Kambodja samt Statens Räddningsverk för kvalitetssäkring och koordinering i Kosovo. Mottagare av stödet är länder med mycket stora minproblem av vilka flera också är mottagare av annat bistånd från Sida.

Sidas erfarenheter har nyligen redovisats i skrivelsen *Preliminär redogörelse för och analys av det samlade svenska stödet till olika former av minverksamheter samt underlag för preliminär inriktning av fortsatt stöd* (SEKA, 2000-02787/10) samt i en utvärdering *Sida’s Contribution to Humanitarian Mine Action*, (Andersson, Harpviken, Millard, Kjellman, Strand) *Sida Evaluation 01/06*. Dessa dokument, tillsammans med internationella studier och översikter, presenterar ett antal allmänna slutsatser från ca 10 år av humanitär minhanteringsverksamhet.

Det kan konstateras att minproblemet under nittio-talet blev en ny uppgift för biståndssamfundet där inga givna strukturer fanns för att agera inom området. Verksamheten kom därför i huvudsak att genomföras av ett litet antal specialister med begränsade relationer till annat bistånd. Som resultat har minhanterings tekniska aspekter kommit att dominera på bekostnad av samordning och integrering med annan biståndsverksamhet. Få omfattande analyser och utvärderingar av behov och effekter av minröjning och andra aktiviteter inom området har genomförts. Minröjningen blev på många sätt ett eget spår inom biståndet, där ansvaret i princip överlämnades till de tekniska specialisterna.

Förutsättningarna för humanitär minhantering har förändrats sedan 90-talets början och kunskapen om minproblemets omfattning är betydligt större idag än för tio år sedan. I takt med att minröjning genomförts i drabbade länder har problemet reducerats och skadefrekvensen minskat. Problemet är dock långt ifrån löst och resurser bör avsättas för att snabbast möjligt få minproblemen under kontroll i de nu mest drabbade länderna. Detta kan göras inom en tioårsperiod även om det tar många decennier att slutgiltigt lösa problemet. Därför bör Sida i det internationella samarbete och de nätverk man ingår verka för att minproblemets aktualitet fortsatt prioriteras, inte bara i Sverige, utan också i andra länder. Givetvis kan nya omfattande konflikter förändra denna bild, men det kalla krigets slut, 1980 års vapenkonvention samt Ottawa-konventionen har betytt att utnyttjandet av antipersonella minor sannolikt kommer att vara mer begränsat i framtida konflikter.

I många länder bör minfrågan nu definieras mindre som ett akut humanitärt problem och mer som ett rehabiliterings- och utvecklingsproblem efter en konflikt. Det måste angripas med metoder som syftar till det drabbade landets egen kapacitetsuppbyggnad inom minsektorn och där prioriteringar och resursallokering sker i relation till andra samhällsbehov. Detta bredare synsätt får emellertid inte hindra ett snabbt agerande i en humanitär nödsituation men ställer krav på klara riktlinjer för det fortsatta svenska biståndet till humanitär minhantering.

Syftet med detta dokument är att tydliggöra inriktningen för det framtida stödet från Sida till insatser inom området humanitär minhantering. I det följande fastläggs ett antal grundprinciper som stöd för handläggningen inom myndigheten och för Sidas samarbetspartners. Riktlinjerna skall ligga till grund för Sidas dialog med andra aktörer och vara vägledande för samordningen med andra givare.

Definitioner

Inom det som kallas humanitär minröjning råder en viss begreppsförvirring. Begreppet humanitär minröjning kom främst till för att separera verksamheten från den militära minröjningen. I viss mån saknas svenska benämningar för de gängse uttrycken varför engelska begrepp ibland måste användas. I huvudsak gäller följande begrepp och indelning:

”Mine action” (svenskt ord saknas, minverksamhet, minhantering och mininsatser används t ex) omfattar *all* verksamhet som har att göra med att eliminera hotet från minor och oexploderad ammunition, förstöring av minlager, internationella regelverk som Ottawakonventionen samt implementeringen av konventionens regler. I detta dokument används begreppet *”minhantering”* som översättning av *”mine action”* och inkluderar alla fem komponenterna nedan.

"Mine action/minhantering"

- *"Mine awareness"*, åtgärder för att medvetandegöra och upplysa människor om riskerna samt åtgärder för att minska riskerna med minor och OXA (oexploderad ammunition).
- *"Humanitarian demining (Survey, Mapping, Marking, Mine Clearance)"*: rekognoscering, kartläggning, utmärkning och minröjning. Humanitär minröjning är de samlade åtgärder och aktiviteter som kan associeras med att eliminera minproblemet och dess effekter i ett mindrabbat land.
- *"Victim assistance"*: stöd till minoffer inklusive rehabilitering och reintegration.
- *"Advocacy"*: påverkansarbete för begränsningar i användningen av landminor och ett totalt förbud mot antipersonella minor.
- *"Stockpile destruction"*: förstörelse av minlager.

Begreppet "minor" används också ofta då det är fråga om OXA. I realiteten är problemet med OXA ofta lika stort eller större än minproblemet på ett sätt som är unikt för varje land eller område. I detta dokument avses såväl minor som OXA när begreppet minor används.

Motiv för svenskt stöd till minhantering

Det övergripande målet med det svenska stödet till minhantering är att bistå människor som drabbats av krig och konflikter så att de kan återvända till sina hemtrakter och skapa en dräglig tillvaro under fredliga förhållanden. På så sätt skapas förutsättningar för minskad fattigdom och möjligheter till utveckling såväl för den utsatta befolkningen som nationen som helhet. Inledningsvis har ofta humanitär minröjning en mer akut målsättning, nämligen att hjälpa människor att överleva samt att skydda dem från livslånga skador. I specifika situationer kan minhantering också vara ett viktigt verktyg för att bearbeta och lösa konflikter.

De minprogram som Sida stöder ska integreras i all annan biståndsverksamhet i samarbetslandet i fråga. Om minor är ett förekommande problem i landet ska det beaktas i arbetet med landstrategin för det framtida samarbetet. Minproblemet i landet ägs alltid av landet självt. Därav följer att Sidas stöd, i första hand, syftar till att bistå i landets egna ansträngningar för att komma till rätta med minproblemet, varför nationella strukturer och inhemsk kompetens ska prioriteras när minprogram planeras och genomförs. Samordning och kunskapsutveckling mellan aktörer i berörda länder är andra centrala funktioner för att skapa bärkraftiga strukturer för minbekämpning.

Grundläggande utgångspunkter

Det framtida stödet till minhantering är inte säkerställt eftersom andra problem i de drabbade länderna ofta ges högre prioritet. Intresse och engagemang för minproblemen har fått ge vika för andra frågor bland politiker,

allmänhet och givare. Därför är det angeläget att säkerställa mekanismer för långsiktighet i finansiering av insatserna med beaktande av att högre krav kommer att ställas av givare på analys, planering, samordning och kostnadseffektivitet för att allokera medel för minhantering i framtiden.

Problemets karaktär – hotbild

Under och omedelbart efter konflikter är minor ett stort humanitärt problem bl.a. i samband med flyktingströmmar och flyktingåtervändande. Där minor finns, eller tros finnas, påverkar de all verksamhet och förlamar delvis samhällslivet ekonomiskt och socialt. Det leder till att problemet måste lösas som en förutsättning för utveckling i drabbade områden. Misstänkta områden utan minor är ur utvecklingssynpunkt lika besvärande som minerade områden.

Principer för svenskt stöd till minhantering

I grunden är varje land självt ansvarig för att hantera sitt minproblem. Svenskt stöd till minhantering ska i huvudsak inriktas på länder med stora och långvariga minproblem. Nya samarbetspartners med svenskt stöd kan vara länder där minproblemet varit känt under många år men där insatser ej kunnat genomföras t ex p g a pågående konflikter.

Stöd till minhantering bör alltid vara långsiktigt. Med få undantag kräver problemet att nationell kapacitet skapas för att kunna angripa och lösa problemet på ett bärkraftigt sätt. Metodmässigt jämföras stöd till minprogram med annat långsiktigt utvecklingsbistånd. I förekommande fall bör minprogrammen integreras så långt möjligt i befintliga nationella strukturer och utvecklingsplaner.

Insatser ska ha en genomarbetad strategi med tydliga mål som underlag för resultatanalys, utvärdering och avslut. En "exit strategy" ska alltid byggas in i programmet från dess start.

Struktur

I länder med ett långsiktigt behov av stöd till minhantering måste stödet bygga på att nationell kapacitet skapas och integreras med övriga insatser inom utvecklingsarbetet. Erfarenhet har visat att sk. "mine action centres (MAC)" har mycket svårt att inneha både funktionen som samordnare och att vara genomförare av olika insatser. Det är därför angeläget att dessa funktioner separeras. Den samordnande MAC skall ha en nationell struktur. I vissa fall när nationella förutsättningar inte föreligger måste dock det internationella samfundet ta denna roll genom att skapa "United Nations Mine Action Centers" eller liknande strukturer. I sådana fall måste det redan från start planeras en övergång till en nationell struktur. Den genomförande strukturen bör i det långsiktiga perspektivet vara en del av ett lands räddningstjänst, civilförsvar, polis, militär etc för att ha en överlevnadsförmåga.

Samordning

För att integrera mininsatser med annan verksamhet är det angeläget att verka för att samordningsfunktionen säkerställs. Denna omfattar dels samordningen mellan aktörer som verkar inom minhantering dels samordningen mellan minhantering och övriga biståndsområden. Det är centralt att transparenta system från start skapas i såväl den samordnande som den genomförande organisationen.

Avgörande för en fungerande samordning är att olika kompetensområden finns och kan samverka. Den förhärskande tekniska förmågan i MAC måste kompletteras med främst socioekonomisk kompetens. För att analysera konsekvenserna av minor och förmå prioritera, samordna och välja typ av insats krävs en ökad kartläggning av relevanta ekonomiska, sociala och kulturella faktorer. Denna kapacitet måste integreras i såväl den samordnande som den genomförande organisationen. Ett ökat stöd till dessa områden är utomordentligt viktigt. Om samordning saknas eller är bristfällig bör det svenska stödet alltid ha en komponent som inkluderar samordningsfunktionen.

Aktörer och typ av stöd

Minhantering kommer att vara aktuell under olika förutsättningar vad avser konfliktsituationer, tidsförhållanden, drabbade länders förmåga att hantera sitt minproblem, engagemang från världssamfundet m.m. Avgörande för stöd till minhantering både vad avser val av aktörer och typ av stöd är de aktuella förutsättningarna för varje område.

Huvudaktörerna kommer även fortsättningsvis att utgöras av NGOs, kommersiella företag samt FN systemet (vanligtvis via UNDP). EU spelar också en mer och mer aktiv roll inom minhantering och utgör en mycket betydelsefull aktör såväl finansiellt som policymässigt.

Stödformerna kommer sannolikt under överskådlig tid att vara de som ingår i begreppet minhantering, d v s öka medvetenhet och kunskap om minor, humanitär minröjning, stöd till minoffer, påverkansarbete på regeringar och andra beslutsfattare samt förstörelse av minlager. Det senare bör dock i första hand ses som en militär snarare än en biståndsåtgärd. Dessa aktiviteter ses som en integrerad verksamhet varvid tyngdpunkten varierar i olika situationer. Det gäller också det svenska stödet. För att slutligen kunna utnyttja minerad mark krävs dock minröjning i stor omfattning.

Finansiering

Minhantering är en långsiktig uppgift med mycket höga initialkostnader för materielinköp och uppbyggnad. Verksamheten är och kommer att vara givareberoende för sin överlevnad. Sida liksom många andra givare har ofta en ettårig finansiering vilket lett till en mycket instabil finansieringssituation som begränsat programmen. Ofta har detta varit en reaktion från givarna på osäkerhet om vad som sker med tilldelade medel, bristande transparens samt

sannolikt också berott på att insatserna setts som humanitära med en förmodad kortare varaktighet än ett utvecklingsprogram.

Det svenska framtida stödet bör präglas av kontinuitet och flexibilitet och främst syfta till kapacitetsuppbyggnad på lång sikt. I varje enskilt program bör en bedömning göras huruvida finansieringen av den samordnande respektive den operativa strukturen ska ske var för sig eller integrerat.

Sidas policy för stöd till minhantering

Det framtida agerandet måste präglas av flexibilitet och insikt om specifika sammanhang. Varje situation har unika drag, varför den kräver flexibilitet vad avser metoder, aktörer, verksamheter m.m. Konsekvenser av genomförd verksamhet måste kontinuerligt följas upp och lärdom föras vidare till nya program. Som grund för detta krävs att en omfattande analys av såväl tekniska som socioekonomiska förutsättningar utarbetas före beslut om insats.

Sidas stöd skall inriktas mot att:

Bibehålla engagemanget i nuvarande insatsområden

Sida stöder idag insatser i ett antal av de mest mindrabbade länderna och regionerna. Detta ska fortsätta men förutsättningarna för omprövning och utfasning skall kontinuerligt övervägas.

Integrera ”mine action/minhantering” med övriga biståndsinsatser

Sida skall integrera ”mine action” i strategier för samarbetsländer som lider av konsekvenserna av minor. Minhantering skall ses som en metod för att undanröja ett allvarligt utvecklingshinder.

Bidra till att bygga nationella strukturer och kapacitet

Sida skall bidra till att bygga upp och upprätthålla nationella strukturer och lokal förmåga i drabbade länder då förutsättningar föreligger. Stödet ska syfta till att medverka till att en nationell bärkraftig kapacitet uppnås. Behovet av att separera den samordnande respektive genomförande organisationen skall alltid beaktas.

Stödja kortsiktiga insatser i humanitärt syfte

I vissa humanitära situationer då behovet av långsiktigt stöd är oklart eller förutsättningar inte föreligger vad avser skapandet av nationella strukturer bör NGO eller kommersiella företag utnyttjas tills förutsättningar klarnat eller behov av stöd ej längre är aktuellt.

”Humanitarian demining”

Sidas stöd skall inriktas mot:

- Stöd till analys av problemen (survey) för att säkerställa att bästa tänkbara underlag föreligger både vad avser minproblemet i den aktuella situationen samt förutsättningarna för val av organisation och struktur för att lösa

problemet. Ökad kompetens inom minhantering för att genomföra socioekonomisk utvärdering och uppföljning skall eftersträvas.

- Stödja med rådgivare och expertis inom områden där Sverige har goda komparativa fördelar, t ex inom hundkapacitet, maskinell rövning, kvalitetsuppföljning (QA) och IT inom minhantering.
- Stöd till minrövning, vilket kommer att vara den mest omfattande aktiviteten för lång tid framöver, och som kräver mest omfattande finansiering.

”*Victim assistance*” förmedlar Sida inom ramen för det ordinarie hälsobiståndet och genom sitt stöd till organisationer som Röda Korset, m.fl.

”*Mine awareness*” stöds inom ramen för stöd till minrövning eller som egen verksamhet

”*Stockpile destruction*” stöds normalt inte av Sida då det bör ses som en militär åtgärd snarare än en biståndsinsats.

Stödja det internationella samfundet med uppbyggnad av samordningsfunktionen för minhantering vid FN insatser

Avgörande för en effektiv minrövning i humanitära situationer i anslutning till konflikter är samordning och integrering av insatser. För närvarande är stöd till detta genom FN-systemet mest aktuellt. På sikt kan i vissa situationer andra organisationer främst EU ses som ett alternativ till FN som ansvarig för samordningsmekanismen.

Överväga en mer långsiktig finansiering av stödet till minhantering,, främst vid uppbyggnad av nationella strukturer

Mot bakgrund av att ”mine action” till sin natur är en långsiktig verksamhet bör finansieringsformerna anpassas på lämpligt sätt.

Stödja kunskapsöverföringen till drabbade länder.

Av ekonomiska skäl är deltagandet av representanter för drabbade länder ofta begränsat i det internationella samarbetet inom minhantering. Ett större deltagande från dessa länder skall stödjas.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm, Sweden

Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64

Hemsida: <http://www.sida.se>