

Anvisningar för stöd till MR- och demokratiprojekt på Västra Balkan

(2000-11-09)

0. Innehållsförteckning

1. INLEDNING OCH SYFTE	1
1.1. Vad vill Sida uppnå med anvisningarna?	1
1.2. Definition av MR/demobiståndet	1
1.3. Något om demokrati och MR i utvecklingssamarbetet	2
1.4. Mätbarhet och kausala samband	2
1.5. Bakgrundsdokumentation	3
1.6. Dessa anvisningar ersätter de tidigare	3
1.7. Vem kan söka bidrag?	4
1.8. Tidsperspektiv	4
2. STRATEGISKA FRÅGOR OCH FÖRUTSÄTTNINGAR	4
2.1. Genomgång av det politiska läget i regionen.	4
2.2. Ett regionalt synsätt	5
2.3. Problematiken med regionalt bistånd	5
2.3.1. Likheter och olikheter mellan länderna	5
2.3.2. Erfarenheter av regionalt stöd	6
2.4. Förutsättningar för partnerskap	6
3. PRIORITERADE INSATSER	7
3.1. Vad vill Sida uppnå med stödet?	7
3.2. Regionalt	8
3.3. Kroatien	9
3.4. Bosnien-Hercegovina	10
3.4.1. Federationen Bosnien-Hercegovina	12
3.4.2. Republika Srpska	12
3.5. Förbundsrepubliken Jugoslavien	12
3.5.1. Serbien	12
3.5.2. Montenegro	13
3.5.3. Kosovo	13
3.6. Makedonien	14
3.7. Albanien	15
4. ANSÖKNINGAR	16
4.1. Tidsperioder	16
4.2. LFA-uppbyggnad	16
4.3. Allmänna regler	16
4.4. Ramavtal	16

1. Inledning och syfte

1.1. Vad vill Sida uppnå med anvisningarna?

Detta dokument återspeglar Sidas syn på situationen rörande mänskliga rättigheter och demokrati på Västra Balkan (Kroatien, FR Jugoslavien med Kosovo, Bosnien-Hercegovina, Albanien och Makedonien). Tillsammans med de allmänna riktlinjer som finns att läsa i relevanta bakgrundsdocument (se 1.5.) skall anvisningarna därmed fungera som vägledande dokument för alla organisationer och andra samarbetspartners som med Sidas medel genomför MR- och demokratiprojekt i regionen.

Dessa anvisningar ämnar inte definiera vad som egentligen kan klassificeras som MR- och demokratibistånd, utan peka på vilka typer av projekt som kan erhålla stöd från Sida-Östs budget för denna typ av bistånd. Sida-Öst har en relativt vid bedömning av vad som kan klassas som MR- och demokratibistånd. Hittills har detta omfattat stöd till oberoende medier, icke-formell utbildning i demokrati, forskning kring demokrati, konferenser och rundabordsamtal, dialogskapande åtgärder, information, ungdomsprogram, program för jämställdhet, åtgärder mot människohandel, kulturstöd m m. Ibland är det svårt att dra en klar gränslinje mellan MR- och demokratibistånd och t ex hälsobistånd¹. En del projekt kan vara svåra att motivera ur en ren MR/demokrati-aspekt men har av Sida ändå ansetts ha stort värde. Samtidigt finns det projekt inom MR- och demokratisektorn som inte erhåller stöd.

1.2. Definition av MR/demobiståndet

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att minska fattigdomen i världen. Demokratimålet bidrar till det övergripande fattigdomsmålet genom att tillföra den politiska dimensionen.² Demokrati är ett koncept som är nästan omöjligt att definiera. Det är inte ett system som förkroppsligar alla demokratiska ideal, utan ett där dessa finns representerade i rimligt mått.³ Med motsvarande definition av demokratibiståndet kan nästan alla Sidafinansierade projekt på Balkan ses som MR- och demokratirelaterade. Ett av de mest framstående MR-projekten är de integrerade områdesprogrammen⁴, som gör det möjligt för flyktingar att återvända hem, samtidigt som de främjar samarbete och försoning över de etniska gränserna.⁵ Likaså kan de många förvaltningsprogrammen som Sverige stöder klassas som demokratiprojekt, då de alla främjar *rule of law* och demokratiskt deltagande. Även stöd till kulturprojekt är av stor vikt, bl a då kulturen utgör ett viktigt identifieringsobjekt, liksom en möjlighet att

¹ Ett exempel på detta är insatserna mot trafficking (smuggling av och handel med) av kvinnor, som tvingas prostituera sig. Detta är huvudsakligen ett MR-projekt men innehåller också inslag av medicinsk vård av de drabbade kvinnorna.

² Svensk politik på detta område utvecklas i regeringens skrivelse *De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar*, SKR 1996/97:169

³ Arend Lijphart: *Democracy in Plural Societies*, Yale University 1977, s. 4

⁴ Sidas återuppbyggnadsprogram karakteriseras av flera komponenter: förutom att husägaren får materiell hjälp att bygga upp sitt eget hus, arbetar Sida och dess implementerande organisationer med infrastruktur (t ex vatten och el) samt arbetsskapande åtgärder (t ex mikrokrediter eller jordbruk), allt detta för att de återvändande även skall ha en reell möjlighet att stanna kvar i sitt hem när han återvänt.

⁵ De som återvänder och bygger upp sina hus "tvingas" att samarbeta med sina tidigare grannar, ofta med annan etnisk bakgrund, och får på så sätt kämpa tillsammans med dem för gemensamma mål. Erfarenheten har visat, att de mest lyckade "försoningsprojekten" är de, där folk har gemensamma intressen och måste samarbeta för att förverkliga dessa intressen. I återvändandeprogrammen kan detta vara ekonomiska intressen eller gemensamma problem rörande säkerhet, vattenförsörjning eller minor.

föra fram det fria ordet och fria tankar. Jämställdhetsaspekten är mycket viktig och Sida försöker införa jämställdhetstankar i alla projekt.

1.3. Något om demokrati och MR i utvecklingssamarbetet

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att ”höja de fattiga folkens levnadsnivå”. ”Att bidra till en demokratisk samhällsutveckling” har varit ett delmål sedan 1962. Vi uttolkar idag fattigdom som något bredare än materiell nöd. Det handlar också om makt/maktlöshet, handlingskraft (empowerment) och möjligheter. Den bredare definitionen inkluderar en politisk dimension, som inte finns i den snäva materiella definitionen. Poängen med fattigdom som övergripande mål är dock att man fokuserar även demokratibiståndet på de som är värst utsatta (materiellt, socialt och politiskt).

Mänskliga rättigheter har kommit in i utvecklingsagendan efter Berlinmurens fall. De utgör ett normativt ramverk, en utgångspunkt för vad vi vill uppnå med våra utvecklingsansträngningar. Det kan sammanfattas i ”rätten till ett värdigt liv” – och här finns återigen kopplingen till ett bredare fattigdomsbegrepp. MR-konventionerna och rapporteringen under konventionerna kan också användas som verktyg i samarbetet, som utgångspunkt för dialog och som hjälpmedel för att identifiera eftersatta områden.

Demokrati är en systemlösning som svarar på frågan hur de värden som beskrivs i MR-konventionerna kan bli verklighet. Det är ett system för kollektivt beslutsfattande och ett system som fördelar makt med utgångspunkten en person/en röst. Detta är återigen en parallell till principen om individens rättigheter i MR-texterna. En formell demokrati finns på papperet och respekterar i sin lagstiftning vissa principer om regelbundna val, maktindelning, maktbalans, ansvarsutkrävande osv. En reell demokrati fyller dessa formella kriterier med innehåll – en demokratisk kultur. Denna präglas av attityder och värden som tolerans, dialog, inklusivitet, konsultationer, respekt för minoriteter, förankring, representativitet osv. Ett formellt demokratiskt system som kränker minoriteter anser inte vi vara en reell demokrati.

Förvaltningen är det politiska systemets verkställande arm. Den behöver i sig inte vara demokratisk (det demokratiska genomslaget sker snarast i det beslutsfattande som föregår verkställigheten). Förvaltningen skall präglas av god samhällsstyrning, d v s tjäna en demokratiskt vald regim, effektiv hushållning med knappa resurser, respekt för demokratiskt fattade beslut, öppenhet i beredning/process/beslut/uppföljning, transparens och ansvarsutkrävande, offentlighet och regelstyre. Förvaltningsinsatser som inte sätts in i en kvalitativ analys och bedömning av det politiska systemet riskerar att främja regimer/maktutövning som inte är demokratiska, d v s är kontraproduktiva till våra övergripande mål. Ensidig fokusering på effektivitet är därför riskabelt.

I uppdraget att bidra till demokratiskt styrda samhällen förmedlar vi värderingar. Det gör man bäst genom att leva som man lär och att kunna föra värdebaserade diskussioner närhelst tillfälle ges.

1.4. Mätbarhet och kausala samband

Arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter är ett svårt ämnesområde inom utvecklingssamarbetet. Bl a konstaterar regeringen i sin skrivelse om demokrati och MR att “det är väsentligt att komma ihåg att utvecklingssamarbetet för demokrati och

mänskliga rättigheter är ett bistånd som i grunden handlar om att påverka värderingar. Det kan vara svårt att se omedelbara och konkreta resultat eftersom sambanden mellan insatser och resultat ofta är komplexa och indirekta. Många faktorer kan spela in och äventyra resultaten.⁶ Genom att påverka värderingar kan vi leda till ett förändrat beteende.

Detta gäller i högsta grad för arbetet på Västra Balkan. Likväl är det önskvärt att projekten och projektmålen blir så konkreta som möjligt. Projekten måste utformas så, att målen blir mätbara, gärna med såväl kvalitativa som kvantitativa indikatorer. Rapporteringen skall ge en bild av huruvida projektet bidragit till att det övergripande målet uppnås och inte bara, i brist på konkreta resultat, kommentera aktiviteterna. De sökande organisationerna bör också göra konfliktkonsekvensbedömningar, d v s redovisa hur de planerade insatserna påverkar och påverkas av (risken för) väpnade konflikter.

1.5. Bakgrundsdocumentation

Sveriges arbete med mänskliga rättigheter och demokrati baserar sig på regeringens skrivelse SKR 1997/98:76. Detta dokument behandlar dock inte huvudsakligen Central- och Östeuropa utan koncentrerar sig på Sveriges samarbete med utvecklingsländer i Syd.⁷ Sida har därutöver tagit fram ett program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter.⁸ Detta handlingsprogram pekar ut på vilket sätt Sida kan underlätta och stimulera samarbetsländernas arbete för att bygga demokrati och skydda de mänskliga rättigheterna.

Regeringen har på förslag av Sida fastställt landstrategier för Bosnien-Hercegovina, FR Jugoslavien (med en separat strategi för Kosovo), Albanien samt Makedonien. Dessa strategier och program lägger fast de generella riktlinjerna för Sveriges utvecklings-samarbete med respektive land eller område. Detta gör, att Kroatien är det enda landet i regionen utan en egen landstrategi.

1.6. Dessa anvisningar ersätter de tidigare

Sida har tidigare publicerat *Anvisningar för Sidas stöd till enskilda organisationers verksamhet för demokrati och mänskliga rättigheter i foma Jugoslavien* (maj 1997). De föreliggande anvisningarna ersätter de tidigare anvisningarna vad gäller inriktning på arbetet. För konkreta detaljer rörande ansökning, bedömning och avtalsskrivning hänvisas enskilda organisationer till Sidas *Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer* (juni 1999) samt till tillämpliga delar av *Anvisningar för Sidas bidrag till enskilda organisationer för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande* (Sida/SEKA/HUM, juli 2000) och *Anvisningar för Sidas stöd till enskilda organisationers utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa* (Sida/SEKA/EO, september 1998).⁹ Svenska företag, institutioner, konsulter och myndigheter hänvisas till *Co-operation in the Western Balkans, Information to external parties* (1999). Detta papper (endast på engelska) innehåller också relevant information för enskilda och internationella organisationer.

⁶ Regeringens skrivelse SKR 1997/98:76: Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete, Stockholm 1998, s 78 f.

⁷ Ibid. s. 9

⁸ Rättvisa och fred – Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter, Stockholm 1998.

⁹ Tillämpliga delar är för SEKA/HUM:s anvisningar kapitel 4.1, 4.2, 5 och 6. Dock bör det humanitära perspektivet (katastrofperspektivet) ersättas av ett MR- och demokratiperspektiv. FÖR SEKA/EO:s anvisningar är följande delar tillämpliga: kapitel 1 och 6. För ramorganisationer gäller även kapitel 3.1 och 3.2, dock skall medieorganisationer läggas till de organisationer som kan erhålla stöd.

1.7. Vem kan söka bidrag?

Grundläggande för Sidas bedömning av sökande organisation är dess biståndskunnande och kapacitet. I Sida/SEKA:s anvisningar (se punkt 1.5.) finns grunderna för bedömning samt de formella krav som en organisation måste uppfylla uppräknade. Alla organisationer, svenska, utländska och internationella, som uppfyller dessa krav, kan söka bidrag från Sida för MR- och demokratiprojekt på Västra Balkan. Av utländska samarbetspartners förväntar sig Sida, att de känner till svenskt bistånd och Sidas arbete i regionen.

I undantagsfall kan även lokala organisationer söka bidrag direkt från Sida. Generellt vill dock Sida, att lokala ansökningar skall kanaliseras genom svenska organisationer. Detta förutsätter, att den förmedlande organisationen har ett nära samarbete med den genomförande organisationen och inte bara förmedlar pengarna vidare. Sida vill ha så få led som möjligt mellan finansiär och genomförare.

Tidsperspektiv

Dessa anvisningar är tänkta att gälla under perioden 2001 – 2002. Då förutsättningarna för arbetet ändras snabbt på Balkan och då stora politiska omvälvningar kan göra delar av eller hela anvisningarna inaktuella kan dessa komma att ändras redan innan periodens slut.

2. Strategiska frågor och förutsättningar

2.1. Genomgång av det politiska läget i regionen.

Läget på Västra Balkan har sedan början av 90-talet karakteriserats av krig och förtryck, vilket lett till att de mänskliga rättigheterna på många håll har åsidosatts. Även i de länder, som inte drabbats av krig (Albanien och Makedonien), har respekten för de mänskliga rättigheterna lämnat mycket övrigt att önska. Etniska spänningar har varit kännetecknande för konflikterna och många av brotten mot de mänskliga rättigheterna har haft en etnisk bakgrund. Människor har fördrivits från sina bostäder, tvingats att lämna sitt hemland, berövats sina liv m m. Nästan alla de mänskliga rättigheter som omnämns i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) har vid ett eller flera tillfällen grovt kränkts.

Samtidigt befinner sig regionen i en pågående transition från kommunism (enpartistat, planekonomi) till någon form av politisk pluralism och marknadsekonomi. Denna transition har orsakat stora omvälvningar både politiskt och ekonomiskt. Många problem har accentuerats av krigen i regionen men den underliggande strukturförändringen är i sig nog för att orsaka svåra sociala problem. De senaste åren har dock några av länderna kommit längre än andra på vägen mot demokrati. I vissa fall kan man kanske t o m tala om att konsolidera demokratin.

Den komplicerade situationen ställer stora krav på de organisationer och individer som genomför projekt till stöd för MR och demokrati. Projekten måste anpassas efter situationen i det aktuella landet och vara relevanta för den fas just det landet befinner sig i. Projekt som är ytterst relevanta i ett land kan vara helt ovidkommande för ett annat. Samtidigt erbjuder denna situation möjlighet att använda tidigare erfarenheter från ett

land i ett annat, när detta befinner sig i samma utvecklingsskede. Ett exempel på detta är den lokala valövervakning, som genomfördes i Kroatien av NGO-koalitionerna Glas 99 och GONG, och som sedan ”exporterades” till Jugoslavien.

2.2. Ett regionalt synsätt

Västra Balkan utgör en sammanhållen region, där en i stora delar gemensam historia och stora språkliga likheter utgör de huvudsakliga sammanbindande faktorerna. Många av problemen som nu hotar regionen är också likartade och baserar sig på etniska, politiska och ekonomiska spänningar. Även om samtidigt olikheterna mellan de olika länderna i regionen är betydande, verkar det rimligt att applicera ett regionalt synsätt på arbetet och eftersträva en samverkan mellan insatserna i de olika länderna. Målet är ytterst att få länderna i regionen att samarbeta med varandra för att lösa gemensamma problem. Detta synsätt tillämpas av Stabilitetspakten för sydöstra Europa, som främjar ett regionalt synsätt avseende omvärldens samarbete med länderna i regionen och många givare, bland dem Sida, försöker tillämpa ett dylikt tänkande, för att uppnå synergieffekter där så är möjligt.

2.3. Problematiken med regionalt bistånd

Trots att alltså regionen har mycket gemensamt, finns likväl stora skillnader; där finns tre religioner, två alfabet samt, i skuggan av det serbisk/bosnisk/kroatiska språk-systemet, flera andra olika språk, där albanska inte ens tillhör den slaviska språkgruppen. En del länder har kommit relativt långt på vägen mot demokrati, andra håller just på att ta sig ur en diktatur och i vissa områden finns inte ens statsstrukturer, utan de styrs som protektorat utifrån. Dessa olikheter gör, att man inte kan behandla regionen som ett homogent område med en generell strategi för hela regionen. Detta leder också till att kriterierna för ett uthålligt utvecklingsbistånd/samarbete kan se olika ut för olika länder eller områden inom länderna. Genom samverkan och erfarenhetsutbyte mellan olika implementerande organisationer vill Sida verka för en öppen dialog kring dessa kriterier så att organisationerna kan anpassa sina egna strategier för att därigenom uppnå den bästa uthålligheten i projekten.

2.3.1. Likheter och olikheter mellan länderna

Likheterna består naturligtvis främst av, att länderna i regionen (utom Albanien) mellan 1919 och 1991 (med avbrott för tiden under andra världskriget) varit del av samma statsbildning. Därigenom har man en gemensam politisk kultur och ett modernt kulturarv. Alla länder i regionen (utom Albanien och majoriteten i Kosovo) talar dessutom ett eller flera slaviska språk. Även långt tillbaka i historien finns mycket kontakter mellan länderna – ibland vänskapliga, ibland fientliga. Territorier har utbytts¹⁰, folkvandringar mellan länderna har skett, och folkgrupper har blandats med varandra.

Trots detta finns stora olikheter. Det finns tre större religioner i området och en mängd mindre, två alfabet, en mängd olika kulturarv¹¹, geografiska olikheter, skillnader i

¹⁰ Ett exempel är den gamla dam i Ivanjska utanför Banja Luka, född i början av 1900-talet, som utan att ha flyttat från sin lilla by hade bott i sex länder under sin livstid: Osmanska väldet fram till 1908, Österrike-Ungern till 1919, SHS-riket/Konungariket Jugoslavien fram till 1941, NDH-staten till 1945, det socialistiska Jugoslavien till 1992 och Bosnien-Hercegovina från 1992.

¹¹ Medan den kroatiska kusten tillhör den mediterrana kultursfären är de norra delarna av landet och stora delar av Jugoslavien mycket centraleuropeiska till sin karaktär och har ärvt mycket från den

ekonomisk utveckling och i politisk kultur. Dessa olikheter måste naturligtvis beaktas vid genomförandet av program. Även om ett av målen med biståndet skall vara en strävan efter utökad kontakt mellan de olika grupperna, måste försiktighet iakttas, så att en grupp inte favoriseras på en annans bekostnad, eller att denna utökade kontakt eller närmande uppfattas som en vilja att radera ut en annan kultur eller förminska dess värde.

2.3.2. Erfarenheter av regionalt stöd

Vissa erfarenheter kan appliceras regionalt. Sida ställer sig t ex tveksamt till många av de stora satsningar på seminarier och rundabordsamtal som gjorts (dock sällan med Sidabidrag). Ingår dessa i ett större sammanhang eller en långsiktig strategi, kan ett stöd vara motiverat; vid de fristående projekt som genomförts hittills har ofta alltför få sådana resultat kunnat dokumenteras för att motivera ett fortsatt, generellt stöd. Ofta attraherar dessa aktiviteter samma människor och nyrekryteringen till målgruppen är liten. Småskaliga seminarier kan dock ha ett eget värde, framför allt i startfasen av nya projekt. Den sökande organisationen måste kunna påvisa, att erfarenheterna sprids vidare av deltagarna när de återvänder till sitt dagliga liv.¹²

Utbildningar i MR och demokrati måste kopplas till konkreta åtgärder och ingå i en större strategi. Erfarenheten från bl a Bosnien-Hercegovina visar, att de försoningsprojekt som lyckats bäst är de, där folk tillsammans fått kämpa för gemensamma, konkreta mål.

2.4. Förutsättningar för partnerskap

Förutsättningarna för ett genuint partnerskap på bilateral nivå är i de flesta fall små. Inget av länderna i regionen deltar aktivt i formuleringen av biståndsinsatserna och det finns inga bilaterala avtal på biståndsområdet (förutom de proceduravtal som nu undertecknas med Bosnien-Hercegovina, Makedonien och Albanien). Däremot kan naturligtvis Sidas svenska och internationella samarbetspartners i sin tur ingå partnerskap med sina lokala motparter. Detta stöds av Sida. Samtidigt uppmuntrar Sida till att den svenska partnern deltar aktivt i planeringen och genomförandet av projekten och, där så är möjligt, etablerar egen närvaro på plats. Det har visat sig, att detta väsentligt underlättar koordination på platsen, ”reaktionshastigheten” samt återförandet av erfarenheter till den svenska organisationen. Framför allt är detta viktigt i områden med svaga lokala organisationer. Vid genomförandet är det dock viktigt att den svenske eller internationelle partnern inte tar över styrningen av projektet utan att man fungerar som en resurs med rådgivning. Det viktiga är att ett genuint samarbete kommer till stånd.

Det är också viktigt att bygga nätverk mellan såväl de internationella genomförarna som mellan de lokala organisationerna. Internationella organisationer och lokala dylika arbetar på olika sätt och har olika kontaktnät. Genom ett nära samarbete, kan båda grupperna bli effektivare. Internationella organisationer kan på så sätt nå ut bättre och de lokala organisationerna får tillgång till de internationellas resurser.

österrikiska tiden. I stora delar av Bosnien, Makedonien och Albanien syns fortfarande det turkiska inflytandet osv.

¹² Jämför stycke 1.4. om kvantitativ och kvalitativ analys.

3. Prioriterade insatser

3.1. Vad vill Sida uppnå med stödet?

Sidas mål med allt arbete rörande MR och demokrati är att stärka människors möjligheter och förmåga att leva under fredliga förhållanden, att delta i och att utveckla den demokratiska processen. Målet är också att främja respekten för och efterlevnaden av mänskliga rättigheter.¹³ För att uppnå detta, måste de processer, som främjar en utveckling mot fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter stärkas. I många av regionens länder är staten svag eller odemokratisk, och där måste biståndssamarbetet inriktas på att stödja det civila samhället. Där så är möjligt, skall dock stöd ges även till förvaltning och institutioner. Särskild vikt läggs då vid insatser som förbättrar den offentliga förvaltningens öppenhet, legitimitet och ansvarighet gentemot sina uppdragsgivare, god samhällsstyrning.¹⁴ Möjligheten att ge sådant stöd till den centrala förvaltningen tycks under det senaste året ökat i flera av regionens länder. Detta stöd skall så långt som möjligt kopplas ihop med stödet genom enskilda organisationer till det civila samhället genom att NGO's med sitt specifika arbetssätt arbetar inom samma sektorer. Detta främjar pluralism och framväxten av demokrati.

Trots att den sista auktoritära regimen i området nu har fallit¹⁵ finns det fortfarande varningssignaler för nya konflikter i området (som dock inte behöver resultera i öppet krig). Projekt rörande MR och demokrati bör ta hänsyn till detta och ha ett konfliktlösande perspektiv, samtidigt som det görs en ordentlig riskanalys.

Naturligtvis krävs en fysisk återuppbyggnad av hus och infrastruktur. För att uppnå bärkraftig ekonomisk tillväxt och stabilitet är dock ett välutvecklat civilt samhälle tillsammans med oberoende medier och pålitliga polisiära och legala strukturer lika viktiga som den fysiska återuppbyggnaden.¹⁶ Enskilda organisationer är ofta väl lämpade att arbeta med kontakter mellan människor då de ofta har tillgång till grupper och organisationer som är ansvariga för de etniska spänningarna.¹⁷ Statliga organisationer har inte samma kontakt på gräsrotsnivå, där dessa personer ändå befinner sig. Därför utgör de enskilda organisationerna ofta ett gott komplement till insatser genomförda av statliga organisationer. Detta samarbete bidrar till att skapa ett pluralistiskt samhälle genom att blanda olika typer av aktörer i projektdesign och genomförande. NGO-projekt är ofta baserade på gräsrotsnivå och kompletterar därför bilaterala program, som tenderar att fokusera på statliga frågor.¹⁸ Sida ser positivt på samverkan mellan NGO-projekt på gräsrotsnivå och statliga organisationer, bl a för att öka legitimiteten för projektens innehåll bland lokala beslutsfattare. Därigenom underlättas uthålligheten och ett eventuellt framtida lokalt övertagande av projekten.

¹³ *Rättvisa och fred – Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter*, Stockholm 1998, s. 10

¹⁴ Ibid. s. 16

¹⁵ Det kan i och för sig diskuteras hur demokratiska de nuvarande regimerna är – den tidigare serbiska och jugoslaviska regimen stod dock i särklass rörande totalitärt styre.

¹⁶ Joost Lagendijk: *Stability Pact: Time for Action* i Focus Balkans, Issue 2, maj 2000, s. 1

¹⁷ Paul van Tongeren: *Exploring the Local Capacity for Peace – The Role of NGO's*.

<http://www.oneworld.org/euconflict/guides/themes/pp3a.html>

¹⁸ VOICE: *The Essential Role of NGO's in the Reconstruction of War-torn Countries: The Case of Former Yugoslavia*, Bryssel, 21 september 2000, s. vi

3.2. Regionalt

I regionens alla länder förekommer minoriteter, vars rättigheter ofta är hotade. Den etniska grupp som är i majoritet i ett land utgör ofta en minoritet i ett annat. Ofta har minoritetsgrupper fördrivits från ett land till ett annat och i bästa fall pågår nu en återvandringsprocess. Denna återvandring bör stödjas, främst genom lokala initiativ som har stöd av ansvariga myndigheter. Risken är annars, att det internationella samfundet tvingar fram initiativ, som inte är bärkraftiga i sig. Romerna utgör en egen etnisk grupp, som inte har ett eget "hemland" och vars situation är ytterst svår. Det är viktigt att stärka romernas roll i samhället och att öka förståelsen för deras problem. Det etniska och religiösa perspektivet har utnyttjats av politikerna, trots att grunden till spänningarna i regionen egentligen är politiska och ekonomiska. Detta bör beaktas vid projekt som syftar till konfliktförebyggande.

Den senare tiden har uppmärksamheten fästs vid människohandel i regionen, s k trafficking. Ofta är offren för denna handel unga kvinnor från Östeuropa (framför allt är Moldavien svårt drabbat) som under förespeglning om arbete i Väst Europa eller genom regelrätt kidnappning förslas till Balkan, där de sedan tvingas prostituera sig. Problemet är speciellt stort i Kosovo (p g a den stora internationella närvaron) och Albanien (p g a landets funktion som "transitland" till EU) men har snabbt utvecklats till ett regionalt problem. Detta är en sektor, som det svenska biståndet bör fokusera på, framför allt genom att stödja initiativ, som täcker hela eller delar av regionen och inte är nationellt begränsade.

Kvinnans roll i regionen är komplicerad. Under kommunisttiden gjordes i många av länderna kraftiga ansträngningar för att öka utbildningsnivån bland kvinnor och att främja kvinnornas deltagande i det offentliga livet. Samtidigt kännetecknas framför allt de södra delarna av regionen av mycket traditionella, patriarkaliska värderingar som motverkar kvinnornas deltagande i det civila samhället. Även utöver prostitutionsproblematiken bör alltså speciell uppmärksamhet fästas vid kvinnors problem och kvinnors roll i samhället. Speciella projekt riktade till kvinnor måste dock anpassas efter förutsättningarna i landet. Alla projekt skall genomgå en genderbedömning, där projektets genderperspektiv skall redovisas. Sida tillämpar mainstreaming av genderfrågor. Detta innebär, att ett genderperspektiv skall bakas in i alla projekt. Har projektet inget speciellt genderperspektiv, skall detta noteras och motiveras.

Sida ämnar även knyta kvinnoprojekt till de integrerade områdesprogrammen. Detta har redan gjorts i Kosovo och diskuteras nu specifikt i samband med återvandring till Bratunac och Srebrenica i Bosnien och Hercegovina. Även i Kroatien pågår försök med sådana kopplingar. Generellt bör jämställdhetsprojekt knytas till andra konkreta projekt, varvid experthjälp kan vara nödvändig.

Projekt för och med ungdomar bör också ses som prioriterade. Även om detta arbete inte faller under klassiskt MR- och demokratiarbete, har det visat sig, att ungdomsarbete är av stor vikt för utvecklingen i regionen. Många ungdomar ser idag ingen framtid i det egna landet utan söker sig till andra länder. Därigenom drabbas Balkan av en "brain-drain" som är oerhört allvarlig för regionens framtida utveckling. Denna trend måste stoppas genom att ge barn och ungdomar möjligheter att skapa sig en framtid i det egna landet. Sådana projekt kan se ut på flera olika sätt, och kan omfatta teoretisk eller praktisk utbildning, fritidsaktiviteter, ekonomiska projekt m m. Det är viktigt, att ungdomarna animeras att arbeta själva och aktivt delta i projektens genomförande.

Ungdomsprojekt hör till de projekt som med fördel kan göras regionalt, med ett omfattande samarbete mellan regionens länder. Ett exempel på detta kan vara IT.

Kanske är Internet det mest demokratiska av alla kommunikationssätt. Genom Internet kan alla med tillgång till egen dator eller s k Internetcaféer, snabbt få tillgång till information från hela världen. Internet har redan använts i spännande dialogprojekt mellan kosovoalbaner och serber¹⁹ och möjligheterna är stora. Det stora problemet med Internet är att det ännu är så få som har tillgång till det. Därför bör prioritet ges till konkreta projekt som ökar tillgången till Internet eller som tillhandahåller intressant information via nätet. De lokala regeringarnas njugga inställning till informationsfrihet gör att hela regionen löper risk att bli ohjälpligt efter i Internetutvecklingen.

Medier och regimernas utnyttjande av medier har till stor del bidragit till konflikterna på Balkan. Därför är fortfarande stöd till fria, oberoende och objektiva medier av stor vikt. Dock är inte mediasituationen densamma överallt, varför stödet måste ta sig olika former i de olika länderna. Dessa olika former kan inkludera satsningar på journalistutbildning eller utbildning i management, och en avvägning måste göras mellan gävbistånd och krediter.

I de tidigare anvisningarna (1997-04-23) framhålles också stöd till forskning inom MR, demokrati och media. Resultatet av de forskningsprojekt som bedrivits har inte varit banbrytande, och även om standarden på programmen varit god, har inte denna forskning varit av avgörande betydelse för främjandet av mänskliga rättigheter i regionen. Sida kommer därför inte att prioritera forskningsprojekt i framtiden.

Sida arbetar inte inom utbildningssektorn Västra Balkan. Dock kan bidrag till projekt kring folkbildning och informell utbildning utgå. Sådana projekt skall då vara direkt relaterade till någon av de sektorer som erhåller stöd.

En grundläggande förutsättning för en ekonomisk och social utveckling är arbetstillfällen. För Sidas räkning bör sådana projekt dock hänskjutas till näringslivssektorn. Det är viktigt, att projekt för att skapa arbetsplatser också är ekonomiskt bärkraftiga och inte bara "konstgjord" andning, som är beroende av bistånd utifrån. Ett effektivt sätt att hantera denna fråga är genom mikrokrediter.

Det är viktigt att inse, att projektförslag ofta omfattar flera sektorer. Sida ser gärna en sådan vidgning av projekten och kommer vid sin bedömning att utgå från en helhetsbild av projektet.

3.3. Kroatien

Parlaments- och presidentvalen i Kroatien under år 2000 har bidragit till stora förändringar i det kroatiska politiska landskapet. Den tidigare politiska oppositionen har nu tagit makten, och det tidigare statsbärande partiet HDZ har tvingats till en rad interna reformer. Kroatien har förklarat sig villigt att samarbeta med Haagtribunalen och verkar uppriktigt sträva mot regionalt samarbete och integration med övriga Europa. Även om en sådan total förändring inte sker över en natt, pekar mycket på en

¹⁹ Den Belgradbaserade nyhetsbyrån Beta hade ett projekt tillsammans med den kosovoalbanska tidningen Koha Ditorë, där ledande serbiska och albanska intellektuella debatterade aktuella temata över Internet. Projektet var mycket spännande och ett av de få fora, där intellektuella från de båda sidorna kunde nå ut med sina argument. Tyvärr lades projektet i malpåse under kriget i Kosovo.

utveckling till det bättre, i alla fall på nationell nivå. På lokal nivå ute i landet är situationen annorlunda, men även där kan man skönja vissa tecken på förändring. Återvändandeprocessen har tagit fart och den kroatiska regeringen har aktivt försökt uppmuntra de serber som flytt från Krajina att återvända till sina gamla hem. Säkerhetssituationen för dessa återvändande har förbättrats drastiskt den senaste tiden och i vissa områden kring Knin är serberna lokalt åter i majoritet²⁰.

Denna utveckling har skapat ett möjligheternas fönster som bör utnyttjas innan alltför lång tid har gått. Insatser som främjar återvändande av flyktingar bör därför prioriteras. Härvid är det viktigt att tillse, att de återvändande flyktingarna inte åtnjuter extra privilegier som kan framkalla avundsjuka hos dem som ej flytt. Dessa insatser bör också omfatta minoritetsgrupper, som stannat kvar i Kroatien och främja samarbete över de etniska gränserna. Rena försoningsprojekt bör ha en praktisk komponent knuten till programmet – rena kurser och seminarier är sällan en fullgod lösning. Även om den kroatiska regeringen nu aktivt verkar för ett återvändande, finns på många ställen det tidigare statsbärande nationalistiska partiet (HDZ) kvar i lokal maktställning och kan fortfarande blockera återvandringen.

Trots detta och en rad andra positiva händelser, är dock situationen för mänskliga rättigheter långt ifrån tillfredsställande i Kroatien. Det föreligger dock ej längre ett generellt behov av MR-insatser på samma sätt som tidigare. Därför kan ej längre oberoende media räkna med samma typ av stöd som tidigare. När en fri mediemarknad nu håller på att växa fram, kan inte utländska givare gå in och snedvrیدا den marknaden med selektivt stöd. I stället bör stöd till medier utformas som krediter, gärna i samarbete med MDLF (Media Development Loan Fund) eller liknande organisationer, som förutom krediter även bistår med utbildning i management och företagskultur. Speciellt stöd kan dock fortfarande utgå till medier i återvandringsområdena.

Projekt som är speciellt inriktade på kvinnor är fortfarande av stor vikt. Framför allt bör dessa stärka kvinnans inflytande i samhälle och politik. Det är också viktigt, att barn och ungdomar får en plats i samhället och möjlighet till utbildning i demokrati. Det kan också bli aktuellt med projekt för att stärka den kroatiska förvaltningen och bidra till en demokratisk utveckling inom den, samtidigt som den effektiviseras.

I den ekonomiska situation som råder i Kroatien idag, är det viktigt att skydda arbetarnas rättigheter och minska de sociala spänningarna i landet. Konkret samarbete med fackföreningar och andra socialt medvetna institutioner är därför önskvärt.

Sektorer som inte kan räkna med generellt stöd är medier (se ovan), forskningsinsatser och formell utbildning.

3.4. Bosnien-Hercegovina

Bosnien-Hercegovina (i fortsättningen Bosnien) kännetecknas av en stark (om än minskande) internationell närvaro och en mängd stora internationella MR- och demokratiprojekt (t ex OBN, Radio FERN, OSSEs valrelaterade projekt m m). Samtidigt finns en uppsjö av lokala NGOs med mer eller mindre konkreta program. Stor vikt har lagts vid teoretiska försoningsprogram, vars framgångar dock varit relativt små. Sidas strategi för Bosnien menar, att det finns fortsatta behov av stöd till demokrati,

²⁰ Uppgifter från UNHCR och LWF vid besök i Korenica och Knin, maj 2000.

mänskliga rättigheter, kultur och ökad jämställdhet och att demokrati och respekt för mänskliga rättigheter skall vara ett av de fyra övergripande målen för Sveriges arbete där.²¹

En tyngdpunkt för Sidas arbete i Bosnien har ända sedan 1995 varit de integrerade områdesprogrammen. Under 2000 har äntligen en minoritetsåtervandring påbörjats och flera av de organisationer, som på Sidas uppdrag genomför återuppbyggnadsprogram, har snabbt anpassat sina program till de nya flyktingströmmarna. MR-projekt, som på ett konkret sätt adresserar de problem som uppstår genom denna återvandring bör ges prioritet. Folkförflyttningar som är mindre önskade är människohandel (trafficking) som är ett stort problem på Balkan. Bosnien är drabbat av detta och insatser mot människohandel är önskvärda även här.

En effektiv och demokratiskt uppbyggd förvaltning är av stor vikt för ett demokratiskt samhällsliv. Sidas strategi för Bosnien vill se en förstärkning av förvaltningskapaciteten inom såväl den centrala förvaltningen som på kantonal och kommunal nivå.²² Härvid nämns bl a rättsväsendet, äganderättskommissionen och polisutbildning, vilka alla har relevans för de mänskliga rättigheterna. Insatser som görs av svenska myndigheter eller konsulter kan ofta kompletteras av de enskilda organisationernas arbete. Det är dock viktigt, att alla insatser koordineras noga. Härvid har Sidas kontor i Stockholm och i Sarajevo en viktig roll att spela. Organisationer som genomför projekt måste i största möjliga mån undvika duplicering, bl a genom att kontrollera med såväl Sida som med relevanta organ i Bosnien.

Liksom i de övriga länderna i regionen har Sida finansierat många medieprojekt i Bosnien. Även i fortsättningen kommer medier att utgöra en tyngdpunkt, både i Federationen och i Republika Srpska. Framför allt bör inhemska medier stödjas, kanske på bekostnad av de stora internationella projekten. OHR har tillkännagivit, att deras mål är att Bosnien inom några år skall gå över till digital markbaserad TV. Detta skulle kunna påbörjas i och med OBNs övergång till ett rikstäckande PBS-nätverk (Public Broadcasting Service). Sida ifrågasätter denna policy, då det verkar föga troligt att detta skulle leda till ökat tittande. Erfarenheterna från bl a Sverige visar, att allmänheten drar sig för att skaffa ny, digital utrustning, även om den är nästan gratis. Minskad tillgänglighet för neutrala medier ökar allmänhetens beroende av de nationalistiskt inriktade medier, som OHR vill begränsa. Samtidigt är det viktigt, att medierna i Bosnien blir landstäckande och inte entitetsbundna. Medieprojekten bör noga följas upp och effekterna dokumenteras. Ännu är inte den bosniska mediemarknaden generellt sett mogen för en övergång till krediter men så snart detta är möjligt bör mediabiståndet styras över till krediter via t ex MDLF.

Försoningsprojekt bör kopplas till konkret arbete. Rundabordssamtal och seminarier är inte alltid så effektiva som önskat. Däremot bör så ofta som möjligt försoningsaspekter inkorporeras i andra projekt, som t ex återuppbyggnad och förvaltning. I framtiden kommer mycket av det svenska biståndet att gå till förvaltningsinsatser och det är viktigt att även dessa främjar försoning och kontakter över entitetsgränsen.

²¹ Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Bosnien-Hercegovina, s. 8.

²² Ibid, s. 12.

Sida-Öst stödjer inte partipolitiskt arbete. Däremot bör stöd ges till politiska program som strävar efter inklusion, försoning och framåtsträvan. Det är viktigt att befolkningen känner sig inkluderad i det politiska livet och att en viss politisk mognad uppnås.

3.4.1. Federationen Bosnien-Hercegovina

Av speciell vikt för arbetet i Federationen är förhållandet mellan bosnjaker och kroater. Även om återvandringen påbörjats på många ställen, finns det fortfarande områden, där flyktingåtervändande är en omöjlighet. Just på dessa orter är det viktigt att kontaktpunkter skapas och att återvandringsprocessen sätts in i ett MR-perspektiv. Under året har även en återvandring av serber till Federationen påbörjats och förhoppningsvis kommer denna återvandring att öka kraftigt under 2001. Då måste det finnas en beredskap för detta – både inom de integrerade områdesprogrammen och inom MR-arbetet.

3.4.2. Republika Srpska

Sida måste acceptera, att det är en stor regional skillnad i Bosnien rörande vilka projekt som kan genomföras samt hur de genomförs och man kan inte ställa samma krav på resultat (eller ens rapportering) på ett projekt i t ex Višegrad eller Foča som i Banja Luka och Sarajevo. Därför måste Sida närma sig bedömningen av projekt på ett flexibelt sätt, framför allt i östra RS och västra Hercegovina.

3.5. Förbundsrepubliken Jugoslavien

3.5.1. Serbien

Efter valen i september 2000 förändrades situationen i Serbien mer eller mindre över en natt. De tidigare oppositionspolitikerna är nu ministrar i den federala regeringen och inom en månad har Jugoslavien upptagits i såväl Stabilitetspakten som FN. Situationen för MR-projekt har naturligtvis också förändrats, men ännu är det för tidigt att säga om förändringarna är bestående.

Tidigare har stor tyngd lagts vid stöd till oberoende medier i Serbien. Detta stöd måste fortsätta under överskådlig tid, men inriktningen måste ändras. Jugoslaviska journalister måste nu lära sig att inta en kritisk hållning till alla myndigheter för att utveckla ett riktigt oberoende. Samtidigt kommer många av de tidigare oppositionstidningarna att få problem på en fri marknad, då den tidigare regimstyrda pressen nu tävlar om samma läsare. Donatorerna måste vara medvetna om detta, så att de inte skänker stora summor pengar till medier som inte har möjlighet att klara sig själva efter en övergångstid. Samtidigt får vi inte "bränna våra skepp" – vi har inga garantier för hur situationen utvecklar sig i framtiden.

Den serbiska NGO-världen är splittrad. Många NGOs åtnjuter lokalt ett dåligt rykte, vilket försvårar deras arbete. Huvudsakligen är detta ett tecken på, att den tidigare regimen lyckats i sitt arbete med att smutsa ned det viktiga arbete som görs av de serbiska organisationerna men det finns även andra orsaker till detta som intern splittring, personlig ärelystnad och rena felaktigheter i somliga organisationers arbete. Splittringen mellan icke-nationalister, pro-serber och "jugonostalgiker" inom såväl den politiska som NGO-världen leder till ineffektivitet hos den senare sektorn. Internationella NGOs tenderar att ha ett bättre rykte, även om de också till stor del utsatts för regimens smutskastning.

Samarbetet med lokala NGOs bör inriktas på att involvera befolkningen, gärna genom genuina gräsrotsrörelser. Dessutom bör kontakter med lokala NGOs i andra ex-jugoslaviska länder, framför allt Bosnien och Kroatien, främjas. Prioritet bör ges till projekt och organisationer som arbetar med unga människor och som involverar yngre i genomförandet av projekten. Nu finns också en möjlighet till insatser rörande information kring Haagtribunalens arbete.

Serbien kommer att bli föremål för stort intresse den närmaste tiden och astronomiska summor kommer att investeras där. Risker är, att västvärlden kommer att "älska ihjäl" Serbien och dess företrädare. Det är därför viktigt att Sida och dess partners inte gör avkall på sina höga krav på projektens kvalitet. MR-organisationer måste, liksom medierna, inta en kritisk roll till MR-kränkningar på alla håll.

Arbetet med stöd till kommunerna kommer att fortsättas (Szegedprocessen inom ramen för Stabilitetspakten). Det är viktigt, att konkreta förbättringar kommer till stånd i landet så fort som möjligt och därför bör Sida, liksom före valen 2000, samarbeta direkt med kommunerna kring enkla och synliga projekt, till gagn för den lokala befolkningen. Sverige undersöker också möjligheterna till fortsatt samarbete med enskilda kommuner genom *Association of Free Municipalities in Serbia*. Detta kan leda till någon form av kommunsamarbete mellan Sverige och Serbien.

Så fort som de nya myndigheterna har etablerat sig på de olika nivåerna (federalt, republikanskt och lokalt) finns möjligheter att överväga samarbete inom institutionsbyggande och förvaltning. Det tar dock tid innan sådana projekt kan genomföras i större skala.

3.5.2. Montenegro

Situationen i Montenegro är inte som i Serbien. Den flora av NGOs som finns i Serbien verkar inte ha spritt sig till den mindre jugoslaviska delrepubliken. Medierna har bättre möjligheter att stå på egna ben och regimkritiska medier drabbas inte av samma repressalier som tidigare i Serbien. Här finns möjlighet att arbeta med krediter. Dock måste hänsyn tas till de stora regionala skillnaderna mellan norra och södra Montenegro. I de norra delarna av landet är mediasituationen mycket svårare än i söder.

Det finns potential för kraftiga etniska spänningar i Montenegro, där montenegriner, serber och albaner utgör de stora etniska grupperna. Projekt som motverkar en utveckling liknande den i Kosovo och Bosnien (samt delvis även Makedonien, beroende på hur situationen där utvecklar sig) bör erhålla stöd.

Även om den politiska ledningen i Montenegro är öppnare och mer demokratisk än i Serbien finns det mycket att göra för att öka transparensen och stärka den demokratiska kulturen.

3.5.3. Kosovo

De etniska spänningarna i Kosovo är starkare än i de flesta andra områden på Västra Balkan. Här bör konkreta projekt som främjar samarbete över de etniska gränserna prioriteras. Ett stort problem är det faktum, att det ännu är oklart hur Kosovos framtida politiska status kommer att se ut. Därför bör projektförslag vara oberoende av den

politiska framtiden. I den mån det är möjligt bör kontakter skapas mellan de olika etniska grupperna och incitament ges för att få dem att samarbeta i konkreta frågor.

Ungdomen är en nyckelgrupp, ännu mer så än på andra ställen i regionen. Kosovos befolkning är mycket ung och det gäller att ge ungdomen incitament för att stanna kvar och arbeta för framtiden. Även kvinnoprojekt bör ges hög prioritet – den patriarkala strukturen, som är ännu prominentare i Kosovo än annars på Balkan, bidrar till en svår situation för många kvinnor, framför allt på landsbygden. Problematiken kring människohandel, som finns i hela regionen, är speciellt framträdande i Kosovo, mycket beroende på den stora internationella närvaron. För närvarande finns endast ett par exempel på kvinnor som smugglats *ut* ur Kosovo men det är förmodligen bara toppen på ett isberg.

Mediesituationen är speciell. Det finns en stor mängd dagstidningar och mindre, lokala radiostationer. Ingen av de sju stora dagstidningarna skulle klara sig utan stöd utifrån. Många av Kosovos medier är nära knutna till ett politiskt parti, vilket exkluderar dem från Sidas stöd. Skall satsningar göras på medier, måste stor vikt läggas vid att dessa medier inte ägnar sig åt hatpropaganda. Framför allt bör stöd ges till politiskt neutrala medier för minoriteter. Sida är tveksamt till stöd till RTK (Radio Television Kosovo), som i sin nuvarande utformning (oktober 2000) är ett dyrt projekt med begränsad räckvidd. Förhandlingar pågår dock med EU och DFID om att förbättra projektets kostnadseffektivitet och utformning, och Sida kan tänka sig att stödja RTK om dessa förhandlingar skulle visa goda resultat.

På kort sikt kräver situationen i Kosovo speciell uppmärksamhet. Så sent som 1999 fick inte fler än fem kosovoalbanska samtidigt samlas till ett möte. Den nyvunna friheten och den stora tillgången på utländska medel har gjort att en stor mängd lokala NGO:er vuxit fram. Framför allt förefaller det lätt att få stöd för medie- och kvinnoprojekt. Det svenska stödet bör balanseras mot det totala biståndsförlödet och se till att seriösa och etablerade organisationer inte kvävs. Sidas samarbetspartners bör satsa på att skapa stabila lokala organisationer genom att utbilda dem i bl a organisationsform, ekonomi och relevant juridik.

Många av de organisationer som har närvaro i Kosovo är koncentrerade till Priština, liksom många av de mer välkända lokala organisationerna. Det är därför viktigt att biståndet inte koncentreras enbart till huvudstaden, utan att projekt äger rum även på landsbygden.

3.6. Makedonien

Den etniska balansen i Makedonien är ytterst bräcklig, en situation som försvåras av att flera av de omkringliggande länderna har mer eller mindre uttalade territoriella krav på Makedonien. Den albanska gruppen, som företrädesvis finns i landets västra delar och där utgör en lokal majoritet, ses av etniska makedonier som ett hot mot den makedonska nationalstaten. De makedonska albanerna vill i sin tur inte integreras i en makedonsk nationalstat. Därför bör projekt som främjar samverkan mellan de olika etniska grupperna i Makedonien prioriteras. Projekt som verkar för förbättrade minoritetsrättigheter kan också bli aktuella. Viktigt är emellertid att sådana insatser utformas så att spänningar motverkas, inte spås på. ICG (International Crisis Group) hänvisar i sin rapport från den 2 augusti 2000 till ett "möjligheternas fönster" vad gäller insatser just

nu.²³ ICG menar i samma rapport, att frågan om exakt *vad* de etniska albanerna i Makedonien eftersträvar är en av de känsligaste frågorna på södra Balkan just nu. Romerna ses inte som ett hot mot det makedonska samhället, men deras situation är ytterst svår. Projekt med den romska gruppen har visat sig svåra att genomföra, huvudsakligen p g a interna strider mellan olika romska grupper. Arbete med romer kräver därför stor kännedom om situationen och bra lokala samarbetspartners.

Enligt uppgift²⁴ har den albanska gruppen i Makedonien ett än mer traditionellt och patriarkaliskt synsätt på kvinnornas roll i samhället än övriga grupper på Balkan. Därför är det viktigt med projekt som riktar sig till kvinnor och främjar deras deltagande i de offentliga livet. Problematiken kring trafficking, som nämns i samband med Kosovo och Albanien, är också stor i Makedonien. Ansträngningar bör göras att skapa regionala insatser mot trafficking av kvinnor, varvid arbetet i Makedonien spelar en viktig roll.

Den makedonska förvaltningen bör vara föremål för insatser avseende god samhällsstyrning. Detta gäller framför allt den lokala förvaltningen, men även centrala strukturer. Det är viktigt att utveckla en demokratisk kultur i Makedonien, något som inte finns i speciellt stor utsträckning just nu. Insatser bör kopplas till NGO-insatser kring demokratiskt styrelseskick och deltagande. Speciellt viktigt är det att få med etniska minoriteter i det demokratiska arbetet.

Mediasituationen i Makedonien är komplicerad och stöd bör fortsätta att utgå till privata medier. Ett stort problem för dessa är, att kompetenta journalister genom erbjudande om högre löner ofta värvas som översättare till internationella organisationer. Dessutom bör en satsning göras på utbildning av unga journalister.²⁵ Kvaliteten på journalistiken i Makedonien är oftast mycket låg och journalisterna verkar ha svårt att se sin roll som kritiska samhällsgranskare.

3.7. Albanien

Många av de strukturer som Sida normalt samarbetar med i MR- och demokratiprojekt finns inte i Albanien. Staten är mycket svag och en NGO-värld av betydelse har dykt upp först på senare år, mycket beroende på, att folk ser det som en karriärmöjlighet att starta en NGO i en sektor, där det finns gott om internationella pengar att söka, exempelvis MR och demokrati. Korruptionen är mycket utbredd på alla nivåer i samhället.

Det finns seriösa MR-organisationer i Albanien som är beredda till ett samarbete med Sverige. Detta kräver dock minutiösa förberedelser från svensk sida och f n har ingen svensk NGO inom MR/demokratiområdet permanent närvaro i Albanien. Sektorer som skulle kunna komma i fråga för svenskt bistånd är utbildning i demokrati samt utbildning av journalister. Detta behöver inte ses som stöd till utbildningssektorn utan är snarast ett stärkande av det demokratiska samhället. Problemet för medierna i Albanien är inte så mycket bristande yttrandefrihet som låg kvalitet på journalistiken samt mediernas beroende av affärsintressen.

²³ International Crisis Group: *Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf*, ICG Balkans Report N° 98, 2 August 2000, s. iii

²⁴ Bl a enligt Rikard Elfving, UNDP samt Madeleine Hägg-Liljeström, OSSE/Skopje

²⁵ Jfr. ICG ovan, s. iv

Sedan tidigare arbetar Sida med människohandel, som är ett stort problem i Albanien. Det finns professionella organisationer som arbetar med dessa frågor (t ex IOM, International Organisation for Migration). Sida vill även i fortsättningen satsa på detta område och gärna i ett regionalt perspektiv. Stöd till den centrala förvaltningen i landet kan också bli aktuellt.

Sida satsar på Korçaregionen i sydöstra Albanien som ett pilotområde för projekt rörande bl a jordbruk. Det finns fördelar med att även koncentrera det svenska MR-arbetet dit: det finns en existerande NGO-värld i Korça, det finns ett universitet med bl a en lärarhögskola samt Korça har sedan tidigare en demokratisk tradition, som man fortfarande ser spår av.

4. Ansökningar

4.1. Tidsperioder

Sida-Öst har inga speciella tidsperioder för mottagande av ansökningar. Ansökningar kan lämnas in löpande under året.

4.2. LFA-uppbyggnad

Ansökningarna skall vara uppbyggda enligt LFA-principen (Logical Framework Approach). Information om hur detta går till finns i *Anvisningar för Sidas bidrag till enskilda organisationer för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande* (Sida/SEKA, juli 2000). Sida anordnar regelbundet kurser i LFA för sina samarbetspartners, både i Sverige och på fält. Deltagande i dessa kurser rekommenderas varmt.

4.3. Allmänna regler

Detaljerade regler för enskilda organisationer finns i Sidas *Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer* (juni 1999). Dessutom har Sidas avdelning för humanitärt bistånd och samarbete med enskilda organisationer tagit fram *Anvisningar för Sidas bidrag till enskilda organisationer för humanitärt bistånd och konfliktförebyggande* (Sida/SEKA, juli 2000). Dessa anvisningar är främst tänkta för arbete i katastrofsituationer och är därför inte helt tillämpliga på långsiktigt bistånd. I väntan på enhetliga regler för Sidas olika avdelningar hänvisas till tillämpliga delar av dessa anvisningar. Svenska företag, institutioner, konsulter och myndigheter hänvisas till *Insatser i Central- och Östeuropa – Information till svenska parter* (Sida-Öst, september 1999, finns på Sidas hemsida www.sida.se).

4.4. Ramavtal

Organisationer som har många projekt i regionen uppmanas att lämna in projekt-ansökningarna samlat. Efter en tids samarbete på detta sätt kan organisationen ansöka om ett ramavtal på tre år med Sida. Detta ramavtal möjliggör för organisationen att planera för framtiden på ett samlat sätt med bibehållen flexibilitet. För mer information om ramavtal se *Anvisningar för Sidas stöd till enskilda organisationers utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa* (Sida/SEKA/EO, september 1998), kapitel 3 och 4.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91-586-0205-4