

# Civila samhällets roll i utvecklingsprocessen

Seminarium 26–27 oktober 2000

Statsvetenskapliga institutionen,  
Uppsala universitet



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT  
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda  
organisationer och humanitärt bistånd



---

# CIVILA SAMHÄLLETS ROLL I UTVECKLINGSPROCESSEN

---

*Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet*  
*Sida/SEKA*

## Förord

Under hösten 2000 anordnade Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet tillsammans med Sida/SEKA en fortsättningskurs om det civila samhällets roll i utvecklingsprocessen. Kursen innebar fortsättningen på ett samarbete mellan Uppsala universitet och Sida som inleddes redan 1997 och som hittills resulterat i tre kurser på temat civila samhället i tredje världen. De två tidigare kurserna har varit av introduktionskaraktär emedan nuvarande kurs på ett tydligt sätt ville bidra till fördjupning och problematisering av det civila samhällets roll i utvecklingsprocessen, och därmed bör betecknas som en fortsättningskurs. Ytterligare en skillnad utgjordes av att samarbetet utökats till att omfatta forskare från Lunds universitet och Göteborgs universitet.

Föreliggande skrift är en dokumentation av kursen och sammanfattar de föreläsningar som hölls under densamma. Efter sammanfattningen av varje föreläsning följer en kortfattad resumé av frågor och kommentarer. Avslutningsvis följer en redogörelse för paneldiskussionen. Gruppdiskussioner baserade på redovisning av fem fallstudier (genomförda i Nicaragua, Etiopien, Ecuador, Indien och Zambia) utgjorde ett centralt inslag under kursen. Dokumentationen omfattar dock inte detta moment. Eventuella felaktigheter och missuppfattningar tillskrivs författaren. Föreläsare och kursdeltagare kan således inte hållas ansvariga för nedanstående text.

Hans Blomkvist  
Statsvetenskapliga institutionen  
Uppsala universitet

Fredrik Nornvall  
Statsvetenskapliga institutionen  
Uppsala universitet

## Innehåll

1. Inledning: Socialt kapital – Förslösat eller bara omplacerat?	3
<i>Hans Blomkvist</i> Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet	
2. Civila samhällets roll i demokratins konsolidering	6
<i>Caroline Boussard</i> Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet	
3. Organisationer och socialt kapital i fem indiska delstater	11
<i>Hans Blomkvist</i> Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet	
4. När folket tar över: Exemplet skogsskötsel i Orissa, Indien	12
<i>Gunnar Köhlin</i> Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet	
5. Den etniska politikens utmaning mot det civila samhället	19
<i>Axel Hadenius</i> (Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet) <i>Kerstin Wallin</i> <i>Svante Sandberg</i> (Forum Syd)	
Deltagarlista	30

## Inledning:

### Det civila samhällets roll i utvecklingsprocessen

*Hans Blomkvist*

I vetenskaplig forskning ges definitioner av begrepp stort värde. Ofta finns flera definitioner i omlopp. Dess giltighetsgrad är ofta svår att uttala sig om utan att det sätt i relation till den faktiska användningen av begreppet. Detta gäller inte minst begreppet civila samhället. Forskare, liksom praktiker på olika nivåer ger begreppet dess innebörd utifrån olika förutsättningar. Svaret på frågan om hur vi bör uppfatta civila samhället är alltså långt ifrån givet, och bör kanske inte heller vara det.

En vanlig definition går ut på att civila samhället utgör en sfär mellan staten och den privata sfären, familjen. Detta illustreras i följande uppställning:

#### STAT

Polis, militär, skattesystem,  
(tvångsmakt och myndighets-  
utövning)

Politiska partier  
Polisförbundet  
Kyrkan

#### CIVILT SAMHÄLLE

Fackförening  
Idrottsföreningar  
Idéburna föreningar

Släkter (kinship networks)  
Kaster (jats)  
Bröllop, begravning med 20,000  
deltagare

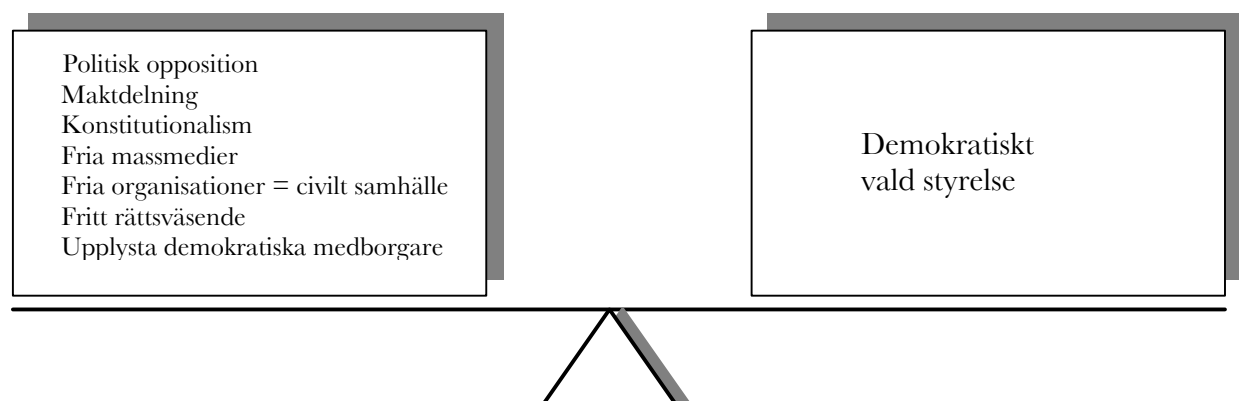
#### FAMILJ

Kärnfamiljen  
Familjedop  
50-års kalas

Ovanstående ger vid handen att det kan vara svårt att ta ett ensidigt grepp om det civila samhället. Ingen ifrågasätter visserligen att polis, militär och rättsväsende tillhör staten. Likaså är de föreningar som anges i exemplet tämligen omtvistade exempel på aktörer inom det civila samhället. På samma sätt kan vi enkelt placera in kärnfamiljen och dopet i den privata sfären. Men det finns också en mängd företeelser som är svåra att placera, särskilt i ett tredje världens perspektiv. Marknaden med företagen i spetsen utgör vidare exempel på aktörer som ingalunda kan placeras in utan en långtgående diskussion utifrån det specifika fallet. Viktigt att poängtera i detta sammanhang är att civila samhället handlar om sociala integrationsprinciper. Detta innebär att det inte existerar på en särskild plats utan är inneboende i relationer. Samverkan av något slag är således viktigare än den organisatoriska formen för samverkan.

Varför upplevs då det civila samhället som positivt för demokratin? Om man väljer att ta sig an frågan på en övergripande nivå kan man tala om det civila samhällets två huvudfunktioner. För det första kan man tala om en pluralistisk funktion i betydelsen motvikt till statsmakten. Detta innebär bland annat att det civila samhället stimulerar till politiskt deltagande, utgör en viktig kanal för politiskt inflytande och att det sprider viktig information. Det civila samhället skapar alltså en maktbas utanför staten. Detta resonemang bygger på tankegångar som den engelska upplysningsfilosofen John Locke utvecklade. För det andra kan man tala om en utbildande funktion i betydelsen att man uppfattar det civila samhället som något av en skola i demokrati. Denna uppfattning har sin grund i fransmannen Alexis de Tocquevilles studier av demokratins utveckling i Amerika under 1800-talet. Tocqueville menade bland annat att "föreningar är som stora, fria skolor där alla samhällets medlemmar går för att lära sig demokratins allmänna teori." Vidare betonar denna syn på det civila samhällets inverkan på demokratin bland annat möjligheten att ta in andras preferenser i sina egna ("det upplysta egenintresset"), möjligheten att göra "klienter" till medborgare, överlappande medlemskap ("cross-cutting cleavages") som kan öka tolerans och skapa överbryggande socialt kapital. Det senare innebär att den som skaffar sig politisk erfarenhet utanför familjens sfär upptäcker att det finns andra grupper - klasser, etniska och religiösa grupper etc. - vars intressen och förhållningssätt är rimliga och har legitimitet. Dessutom leder det civila samhällets utbildande funktion till effektivare rekrytering och träning av nya politiska ledare.

Om vi för ett ögonblick återgår till det civila samhällets pluralistiska funktion, så kan det sägas ingå som en del i en uppfattning av demokrati som enklast kontrasteras mot en s.k. jakobinsk demokratisyn, där det enda kravet är att nationen styrs av en demokratisk vald styrelse. Utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv kan vi alltså se civila samhället som en av de institutioner som ska disciplinera en annars övermäktig statsmakt. Följande "demokratiska gungbräda" förklarar resonemanget:



Tillsammans med domstolar, fria massmedia, politisk opposition och upplysta medborgare skall fria organisationer balansera statens makt samt utgöra en kanal för medborgarna att uttrycka sin vilja.

Det är viktigt att notera att organisationer kan uppfylla den pluralistiska funktionen, men inte den utbildande. Drag som utmärker sådana organisationer är

förekomsten av en stark ledare som sätter den interna demokratin på undantag. Därmed inte sagt att ledaren är oduglig. Tvärtom, han eller hon kan ofta kämpa hårt för sin organisations framgång. Ytterligare en viktig aspekt att notera är att det inte behöver råda motsättning mellan den utbildande och den pluralistiska funktionen. Konkurrens kan effektivisera förhållanden, något som inte bara gäller marknaden utan även förhållandet mellan staten och det civila samhället. Detta har bland annat Robert D Putnam visat i sin vida omskrivna studie om demokratin i Italien.

Naturligtvis har en rad invändningar rests mot det civila samhället som analyskategori. Utan att närmare beröra dessa kan vi ändå notera att kritiker bland annat påpekat att betoningen på civila samhället tenderar att dölja andra konflikter (klass), att särintressen tillåts stort inflytande, att partiernas roll undervärderas med mera.

Översiktliga resonemang som ovanstående ger oss ofta inte hela bilden. Det är därför viktigt att vi påminner oss om att situationen skiljer sig mellan olika områden och länder. Till exempel finns en stor spridning mellan olika länder i fråga om individers medlemskap i organisationer. Norden och Nederländerna tenderar att ofta ligga högt på sådant mått, men även länder i Sydeuropa är medlemskap i organisationer relativt högt. Detta visar bland annat data från de stora World Value Surveys. Begreppet medlemskap i förhållande till en utförd handling (deltagande) är heller inte helt oproblematiskt i detta sammanhang.

### **Diskussion och frågor**

Frågan om vad medlemskap i organisation egentligen innebär lyftes fram till diskussion. Detta är en synnerligen svår fråga att besvara. Härvidlag påpekades att medlemmar kan vara passiva, att man kan delta utan att vara medlem och att begreppen skiljer sig åt mellan olika länder. Frågan om passivt och aktivt medlemskap berördes kortfattat.

Nätverk är en annan intressant aspekt av detta resonemang. Hur ska vi till exempel så på den aktivitet som har utbrutit i kölvattnet på Estonia-katastrofen? Föreläsaren replikerade att nätverk är en viktig del att diskutera i dessa sammanhang men att problem med gränsdragning med nödvändighet blir uppenbara i sådana diskussioner. Därmed inte sagt att nätverk är betydelselösa, tvärtom. Vid detta tillfälle påmindes vi om Edwards korrekta påstående "civil society is an arena, not a thing". Samverkan är alltså viktigare än organisationsformen. Föreläsaren höll med om detta resonemang och påpekade att samverkan är viktigare än det egentliga medlemskapet, särskilt när man rör sig från Norden mot Sydeuropa där kafé och tavernan blir viktiga arenor. Det som är intressant är den arena där medborgare kan mötas och föra samtal. Vi vet till exempel från diktaturstater att om inte civila samhället existerar så är det mycket svårt att starta från grunden. Till exempel trodde vi att folket i Östeuropa skulle samlas som en kraft när staten föll, men erfarenheten visar att det är betydligt mer komplicerat än så.

Frågan om marknaden, företagen väckte stort intresse. Till exempel ställdes frågan huruvida organisationer måste vara icke-vinstdrivande för att betecknas som en del



av det civila samhället. Detta är en fråga som är svår att ge ett generellt svar på, då det skiljer sig från fall till fall. Ett jordbrukskooperativ kan utgöra en viktig del i civila samhället, även om det finns ekonomiska intressen bakom sammanslutningen. Utgångspunkten måste alltid vara att man vill göra något tillsammans och därmed skapar någon form av beredskap, en kollektiv resurs som bygger på att vi känner varandra och respekterar varandra. Frågan om storföretagens roll och relationen mellan politik och ekonomi berördes ur flera perspektiv.

# Civila samhällets roll i demokratins konsolidering

*Caroline Boussard*

## Inledning

Presentationen tar sin utgångspunkt i att intresset från såväl forskare inom empirisk demokratiteori som givarsamfundet alltmer inriktar sig på frågan om hur man ska få demokratin att bestå, alternativt konsolideras. Huvudfokus för diskussionen är civilsamhällets roll i demokratiseringsprocessen i allmänhet och konsolideringsfasen i synnerhet. Som ram för diskussionen kommer relationen mellan forskarsamfundet, givarsamfundet och mottagarländerna att användas.

Nedan argumenterar jag för att vår förståelse av civilsamhället grundar sig på ett flertal olika teorier vars förenlighet kan ifrågasättas och detta får konsekvenser för såväl vår syn på civilsamhällets roll under en demokratiseringsprocess som vilka resultat vi förväntar oss av stöd till och via civilsamhället. Avslutningsvis kommer jag att diskutera några eventuella önskade effekter av ambitionen att stärka civilsamhället som en metod att förstärka demokratin samt försöka ge några konkreta förslag till hur man kan komma till rätta med denna problematik.

## Definitioner av det civila samhället – talar vi om samma sak?

En betydande del av den statsvetenskapliga litteraturen fokuserar på begreppsproblematiken kring det civila samhället. På gott och ont skulle man kanske kunna säga. Å ena sidan måste vi naturligtvis klargöra vad vi diskuterar för att undvika begreppsmässig förvirring, å andra sidan måste vi kunna gå vidare och finna ett användbart operativt begrepp att sätta in i en modell eller i ett kausalt sammanhang.

Det finns två huvudproblem med begreppet civilt samhälle. Det första rör hur vi använder begreppet. Vi kan här urskilja tre huvudsakliga användningsområden: som en empirisk analyskategori, som ett normativt ideal och, slutligen, som ett politiskt laddat begrepp. Ett vanligt förekommande problem är att dessa olika användningsområden tenderar att sammanflätas; praktiker såväl som teoretiker är helt enkelt otydliga med att visa hur begreppet används. Problemet uppstår framförallt när begreppet används som en analytisk kategori samtidigt som det är baserat på implicita normativa föreställningar om det civila samhällets positiva effekter.

Det andra problemet rör definitionen av det civila samhället som sådant. De flesta definitioner betonar att det civila samhället endast omfattar medborgare som agerar kollektivt i syfte att driva eller beskydda sina intressen gentemot staten. Begreppet avser således den sfär som varken är en del av staten eller av familjen. I begreppet det civila samhället, så som det används idag, ryms emellertid två versioner av det civilsamhället vars förenlighet kan ifrågasättas. Å ena sidan betonas det civila samhällets "civicness", vad man ofta refererar till när man talar om det civila samhällets förmåga att fostra demokratiska medborgare. Denna syn på civilsamhället uppfattar härvidlag det civila samhället som något som stöttar demokratin. Å andra sidan finns det i begreppet inbyggt bilden av det civila samhället som en "countervailing power" gentemot statsmakten. Ett civilt samhälle

anses då kunna bidra till regimers fall (inom transitionslitteraturen är det givetvis auktoritära regimer som avses, men man skulle kunna argumentera för att detta även gäller för demokratiska regimer).

Egentligen talar vi här om de två olika men delvis överlappande begreppen "civil society" och "civic society". "Civic society" kan ses som bredare och smalare än begreppet "civil society" – bredare, då det omfattar alla typer av organisationer, men smalare i den bemärkelsen att det endast omfattar organisationer med interna horisontella strukturer baserad på tillit eller "trust". "Civil society" kan istället sägas omfatta alla typer av organisationer med ett mer allmänt intresse (dvs. inte familjära organisationer) oberoende av den interna organisationens karaktär. Begreppet "civic society" täcker således ett bredare spann av organisationer men är samtidigt snävare i det avseendet att betoningen här läggs på organisationens interna struktur.<sup>1</sup>

Distinktionen mellan "civic society" och "civil society" illustrerar problemet med tautologiska förklaringar. Om det civila samhället ska vara teoretiskt användbart, t.ex. som förklaring till demokratisk konsolidering, måste man undvika att sätta likhetstecken mellan det civila samhället och demokrati.<sup>2</sup> En organisation kan ha en odemokratisk, hierarkisk intern struktur och ändå uppfylla de kriterier som definitionen av det civila samhället kräver. Vi ska dock akta oss för att göra detta till en definitionsfråga. I grunden är det en frågeställning som bör vara föremål för empirisk prövning. I linje med detta resonemang kan man hävda att i den mån det civila samhället befolkas av odemokratiska organisationer, så är det mindre gynnsamt för en demokratisk utveckling.

Mot denna bakgrund skulle man kunna hävda att det är "civic society" snarare än "civil society" som har en direkt koppling till demokrati. Frågan är dock om "civic society" trots allt har så stort inflytande på demokratin. Hur kan sådana privata organisationer spela en demokratiserande roll? Möjligen skulle man här kunna säga att "civic society" tenderar att generera om inte institutionell tillit, så möjligen personlig tillit.

### **Det civila samhällets roll i demokratiseringsprocessen**

Ett vanligt argument inom både forskar- och praktikvärlden är att det civila samhället är centralt för demokratiseringsprocessen. Vi saknar emellertid såväl tydliga kausala modeller som empiriska belägg för detta förhållande. För att förstå det civila samhällets betydelse för demokratisk utveckling bör man skilja på det civila samhällets roll under transitionsfasen (liberalisering och demokratisering) och dess roll under konsolideringsfasen.

Under transitionsfasen är det civila samhällets roll i första hand att delegitimera den sittande auktoritära regimen. Ofta anlägger man här elitperspektiv. Regimkritik kommer i första hand från en mindre skara intellektuella och konstnärer, och först efter att demokratiseringen inletts initieras ett bredare

---

<sup>1</sup> Se Larry Diamond (1999) *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins.

<sup>2</sup> Ibid.

deltagande.<sup>3</sup> Emellertid är det ovanligt att det civila samhället med egen kraft inför demokrati, utan det är just som delegitimerande faktor som det kan komma att spela en roll. Vad vi här refererar till är alltså "civil society" snarare än "civic society" som istället kan sägas uppfostra befolkningen i ett slags medborgerliga dygder. Diskussionen kring det civila samhället har dock aldrig fått ett särskilt stort utrymme inom transitionslitteraturen, utan det är inom konsolideringslitteraturen som diskussionen fått sitt stora genombrott.

Ett av de vanligast förekommande argumenten inom konsolideringslitteraturen är att det civila samhället är centralt för demokratins konsolidering, främst genom att det kan bidra till framväxten av en demokratiskt politisk kultur. Genom deltagande i organisationer möter individer demokratiska normer och värderingar, och lär därmed känna demokratins spelregler. På så vis socialiseras medborgarna in i demokratiska attityder och beteenden. Kulturargumentet får oss att återvända till definitionsproblematiken. För att medborgaren genom deltagande ska kunna ta till sig demokratiska normer och kunskaper om den demokratiska processen måste organisationerna åtminstone ha en viss intern demokratisk struktur samt vara öppna för ett någorlunda jämlikt deltagande. Jag vill således hävda att det främst är "civic society" som har denna effekt på kulturen och inte "civil society". Huruvida det senare kan ha denna effekt beror helt enkelt på organisationernas karaktär, dvs. i vilken utsträckning de är öppna för ett jämlikt deltagande och har interna demokratiska strukturer.

En viktig aspekt av det civila samhällets betydelse för en förändring av den politiska kulturen är tidsperspektivet. Kulturella mönster förändras synnerligen långsamt jämfört med institutionella arrangemang. Även om det finns ett brett folkligt deltagande och ett vitalt demokratiskt civilt samhälle kan det ta generationer innan detta avspeglas i den politiska kulturen. I analysen brottas vi därför med svårigheten att spåra en sådan försenad effekt, vilket försvårar sökandet efter kausala samband.

Ytterligare en förklaring till det civila samhällets betydelse för demokratins konsolidering är dess förmåga att stärka de politiska institutionerna. Dels kan det civila samhället sprida kunskap om hur den demokratiska processen fungerar och vilka rättigheter såväl som skyldigheter institutionerna respektive medborgarna har i en demokrati. Dels kan det fungera som en legitimitetsskapande källa. Genom att erkänna politiska institutioner och dess arbete kan förtroendet för den demokratiska processens effektivitet och legitimitet växa. Det civila samhället kan också bidra till att stärka det politiska samhället genom att generera ett nytt demokratiskt politiskt ledarskap. En ny generation av politiker kan växa fram som har sin bakgrund inte i de traditionella politiska partierna – som ofta associeras med den auktoritära regimen – utan i olika organisationer, nätverk, folkrörelser etc.

När man på så sätt analyserar det civila samhället är det, menar jag, i första hand kanske "civil society" man utgår från snarare än någon form av "civic society".

---

<sup>3</sup> Se t.ex. Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins.

Man måste dock hålla i minnet att gränsen mellan det politiska samhället och det civila samhället är hårfin och är inte på något sätt oproblematisk.

En tredje förklaring till varför det civila samhället är viktigt för demokratins konsolidering är dess verkande för en minskning av den utbredda fattigdomen, som enligt många bedömare utgör ett av de största hindren mot en fungerande demokrati. Trots att detta utgör det civila samhällets kanske mest traditionella verksamhet och trots att fattigdom och avsaknaden av konsoliderad demokrati intimt hänger starkt samman, så har denna aspekt på något vis tenderat hamna i skymundan i empirisk demokratiteoretisk forskning.

Det argument som länge förts fram inom biståndsdiskursen är att det civila samhället, genom att driva olika typer av utvecklingsprojekt, relativt effektivt kan agera för en minskning av fattigdomen. Det civila samhällets organisationer anses därvidlag vara mer flexibla i sitt agerande, de har ofta bättre lokalkännedom och kontakter, och tenderar att vara mindre kostnadstunga, byråkratiska och korrupta.<sup>4</sup> Ett annat förekommande argument är att det civila samhället på olika sätt kan arbeta med att föra upp fattigdomsfrågan på den politiska agendan och därigenom tvinga de politiska aktörerna att erkänna frågan.

Det civila samhället kan även agera genom att aktivt arbeta med att finna lösningar på och sprida kunskap om skuldsättningsproblemet, som indirekt tenderar att förstärka fattigdomen. För att återknytta till diskussionen ovan kring de demokratiska institutionernas legitimitet, så kan det civila samhället här spela en synnerligen viktig roll genom att sprida information om de villkor som ställs utifrån, vilket i förlängningen kan skapa en förståelse för att en vald regering inte har obegränsad handlingsfrihet.

Det är tydligt att man i diskussionen om minskning av fattigdom vanligtvis utgår från den klassiska synen på det civila samhället. Det spelar således ingen roll om organisationerna är demokratiska eller ej, så länge de lyckas med att förmedla bistånd.

### **Stöd till det civila samhället – ett problem för demokratiseringen?**

Vad det gäller bistånd till lokala civilsamhällen i syfte att stärka dessa kan man identifiera flera argument, baserade på olika typer av teoretiska föreställningar. Ett sådant argument är att det finns en tydlig koppling mellan det civila samhället och ekonomisk prestation i stort. Stöd till det civila samhället skulle kunna öka den ekonomiska tillväxten genom att exempelvis entreprenörskapsandan gynnas. Den kanske viktigaste idén i sammanhanget är emellertid att lokala civilsamhällen kan stärka demokratin i bemärkelsen fördjupa eller konsolidera den, samt öka respekten för mänskliga rättigheter. Genom ett ökat folkligt deltagande kan den politiska kulturen förändras i demokratisk riktning. Man måste dock vara observant på eventuella negativa bieffekter som biståndet kan ha och jag ska här ge fyra exempel på sådana oönskade resultat: odemokratiska civilsamhällen, artificiella civilsamhällen, biståndsberoende civilsamhällen samt politiserade civilsamhällen.

---

<sup>4</sup> Alison Van Rooy (ed.) (1998) *Civil Society and the Aid Industry*. London: Earthscan.

*Odemokratiska civilsamhällen.* Det civila samhället är inte alltid demokratiskt. Det civila samhällets organisationer kan t.ex. vara odemokratiska i bemärkelsen att de inte är representativa eller att det saknas metoder för ansvarsutkrävande.<sup>5</sup> Man måste således se till den kontext och de strukturella faktorer inom vilka det civila samhället agerar. Finns det t.ex. traditioner av korruption i ett land, så finns det heller ingen anledning att tro att det civila samhället skulle vara annorlunda beskaffat. Här möter vi en intressant problematik. Om syftet med bistånd är att stärka demokratin via en demokratisering av den politiska kulturen baserat på deltagande i det civila samhällets organisationer, så måste dessa vara demokratiska och öppna för ett jämlikt deltagande för att biståndet skall få önskad effekt. En viktig fråga som följer är således: Vilka kriterier utgår man från när man definierar lämpliga civilsamhälleorganisationer som mottagare? Kulturella värderingar förändras oerhört långsamt och effekter synliggörs kanske först efter flera decennier. Är det detta tidsperspektiv man utgår från när man talar om långsiktiga biståndsinsatser?

*Artificiella civilsamhällen.* Alla civila samhällen är inte genuint förankrade. I många fall kan de närmast beskrivas som artificiella konstruktioner. Urbana NGO:s, exempelvis, som rör sig i samma kontext som givarna utvecklar ofta en förmåga att snappa upp givarsamfundets vokabulär och att komma upp med förslag på dagordningar som passar givarsamfundets mål. Flera av dessa organisationer tenderar att vara toppstyrda och ägnar sig åt just sådana aktiviteter som givarna är intresserade av. Det finns därför en inneboende risk för att givarna på så vis omedvetet ger upphov till och stöder organisationer som har samma agenda som de själva. Resultatet blir ett artificiellt civilt samhälle utan genuin bas och folklig förankring.

Det finns således en risk för att det externa stödet river upp den koppling som bör finnas mellan det civila samhällets organisationer och det samhälle de är tänkta att representera, inte minst då biståndet gör det möjligt för icke-genuina organisationer som helt saknar stöd i samhället att uppstå och finnas kvar.<sup>6</sup> Utgångspunkten för givarna är ofta att utomstående aktörer endast kan stödja demokratiska krafter och ett aktivt civilt samhälle, inte direkt skapa dessa<sup>7</sup>. Men frågan är om man inte genom stödet i vissa fall trots allt indirekt skapar sådana artificiella civila samhällen.

*Biståndsberoende civilsamhällen.* Ytterligare en aspekt av den externa finansieringen är framväxten av biståndsberoende civila samhällen. Om organisationen förlorar kontakten med dem man säger sig representera förlorar man också möjligheten att få intern finansiering. Många av dessa organisationer är dessutom ganska dyra i drift med utvecklingsländers mått mätt.<sup>8</sup> Det kan därför bli besvärligt när givarna

---

<sup>5</sup> Se Alison Brysk (2000) "Democratizing Civil Society in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, no. 3 för en utförligare diskussion.

<sup>6</sup> Marina Ottaway & Theresa Chung (1999) "Toward a New Paradigm", *Journal of Democracy*, vol. 10, no. 4.

<sup>7</sup> *Rättvisa och fred*. Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Stockholm: Sida.

<sup>8</sup> Se Van Rooy (1998).

drar in sitt stöd och dessutom riskerar förhållandet att ytterligare öka klyftan till de som organisationerna ska representera.

*Politiserade civilsamhällen.* Slutligen riskerar man att genom bistånd skapa politiserade civila samhällen. Ett problem är att de nya civila samhällen som tar form inte alltid är något som långsamt vuxit fram som en respons på interna behov, utan i praktiken är ett resultat av externa krav. I vissa fall saknas det helt inhemska traditioner av medborgerligt deltagande. Konsekvensen kan bli att det uppstår en annan form av civila samhällen än de som teorierna utgår ifrån, med annorlunda karaktär och funktion. Det finns bl.a. i Honduras, för att ta ett exempel, s.k. civilsamhällesammanslutningar som inte är representativa för samhället i stort utan som snarare är en politisk konstruktion i syfte att legitimera den förda politiken. Dessa tenderar att vara alltför intimt förknippade med den politiska makten för att kunna anses ha den autonomi man vanligtvis tillskriver det civila samhället. Ett politiserat civilt samhälle förlorar därmed det som ska utmärka det, nämligen autonomi från staten. Istället för att stärka demokratin kan ett sådant alltför politiserat civilt samhälle snarare försvaga densamma.

En problematisk konsekvens av givarsamfundets alltmer uttalade fokus mot stärkandet av det civila samhället är att detta prioriteras på bekostnad av de demokratiska institutionerna. Även om man arbetar utifrån komplementaritetsprincipen så finns det en fara för att detta misstolkas i mottagarländerna.<sup>9</sup> I nyligen demokratiserade länder, utan tidigare erfarenhet av varken demokrati eller civilt samhälle, kan det ibland uppfattas som att dessa delar är oförenliga och att det civila samhälle borde vara den starkare parten.

De demokratiska institutionerna har ofta en svag utgångspunkt i nyligen demokratiserade länder, inte minst då befolkningens entusiasm brukar lägga sig rätt snart efter demokratins införande och då institutionernas effektivitet initialt sett ofta är alltför låg för att de ska åtnjuta någon större folklig legitimitet. Ett givarsamfund som här ständigt betonar det civila samhällets betydelse kan få befolkningen att helt vända sig från de politiska institutionerna. Att på så sätt stärka det civila samhället på bekostnad av statens institutionella effektivitet och därmed legitimitet bidrar inte till demokratisk konsolidering, snarare tvärtom. Givetvis är förekomsten av ett civilt samhälle viktigt för en fungerande demokrati, men det är trots allt de politiska institutionerna som är avgörande för om demokratin kan komma att konsolideras.

---

<sup>9</sup> *Rättvisa och fred.* Sidans program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

## Organisationer och socialt kapital i fem indiska delstater<sup>10</sup>

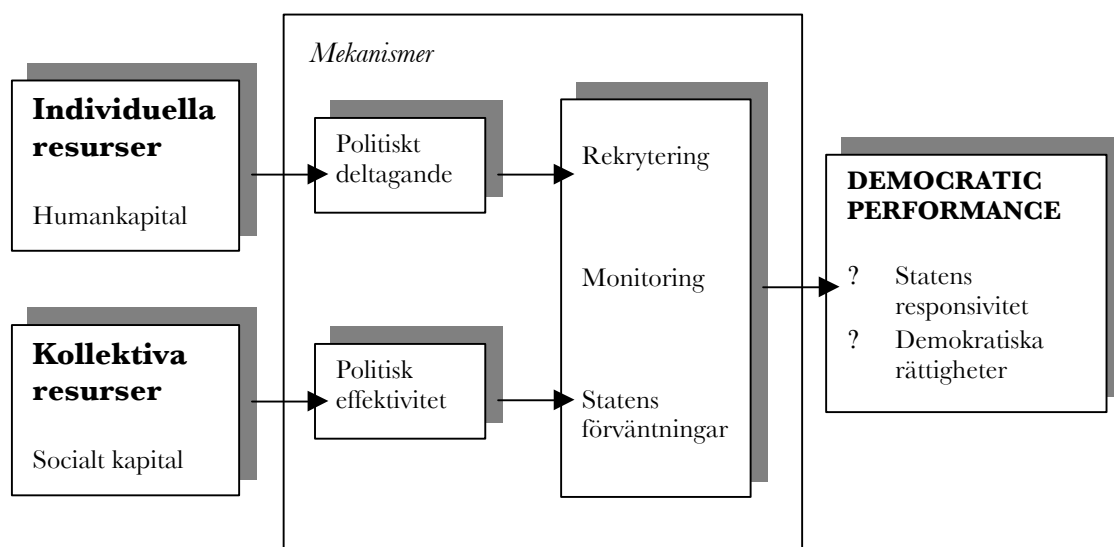
Hans Blomkvist

Presentationen utgår från den data som insamlats i Indien och Sydafrika av det multinationella SAREC-finansierade Agora-projektet, som leds av Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. I projektet kombineras kvantitativa undersökningar med kvalitativa fallstudier som bäst kan beskrivas som antropologiska. Materialet omfattar 3200 intervjuer i 31 områden fördelade i delstaterna Orissa, Uttar Pradesh, Väst Bengalen, Gujarat och Kerala.

Utgångspunkten för undersökningen är frågan om huruvida socialt kapital gör att demokratin fungerar bättre. Demokrati förstås i detta sammanhang som statens förmåga och vilja att svara upp mot de krav som medborgarna ställer i form av service m.m. Socialt kapital, å andra sidan, definieras som tillit, nätverk och gemensamma normer mellan två eller fler individer. Vidare bör socialt kapital ses som en av flera faktorer som kan lösa s.k. collective action problem. Ser man på socialt kapital på det här sättet innebär det att graden av organisering/medlemsäthet inte är synonymt med begreppet. Organisationer är bara en form av socialt kapital; informella nätverk och gemensamma normer är de andra formerna.

De hypoteser som Agora-projektet arbetar med kan sammanfattas i nedanstående flödesschema.

### Agora modellen



Ända sedan Robert D Putnam presenterade sina teorier om det sociala kapitalets inverkan på demokratis funktionssätt har frågan om hur länken mellan socialt kapital och den politiska sfären gestaltar sig varit aktuell. Ovanstående flödesschema ger vid handen att Agora-projektets förslag i detta hänseende är att mekanismen innehåller politiskt deltagande och politisk effektivitet. Detta, i sin tur har inverkan på rekrytering, monitoring och statens förväntningar. Om än subtila så måste dessa faktorer betraktas som ytterst viktiga i detta sammanhang.

<sup>10</sup> Föredraget bygger i all väsentlighet på uppsatsen "Social Capital, Civil Society, and Degrees of Democracy in India" (Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala, 2000)



## Jämförelse mellan de fem delstaterna

Låt oss börja med att titta närmare på deltagande/medlemskap i organisationer inom de fem delstaterna.

**Tabell 1: Deltagande i organisationer (procent)**

Kerala	51
Orissa	46
Gujarat	32
West Bengal	21
Uttar Pradesh	5
<b>Total</b>	<b>31</b>

Källa: Agora Data Set

Ovanstående ger vid handen att organisationsgraden är starkt varierad i de undersökta delstaterna. Skillnaden mellan Kerala och Uttar Pradesh, som trots allt är delar av samma land, är enorm. Värt att notera här är också att Väst Bengalen uppvisar överraskande låg organisationsgrad.

Ett annat uttryck för förekomsten av socialt kapital är informella nätverk, vilka tenderar att vara jämförelsevis viktigare än medlemskap i en formell organisation i länder som Indien. Respondenterna i undersökningen fick svara på frågor om fyra typer av nätverk: stödjande nätverk, politiska nätverk, överbryggande nätverk och diskussions nätverk. Storleken på nätverken varierar i hög grad mellan olika personer. Den bakomliggande idén med att mäta nätverkstätheten är tanken att nätverken även kan användas för andra syften, till exempel spridning av information. Ett stödjande nätverk är människorna som du vet skulle hjälpa dig med praktiska göromål vid behov. Överbryggande nätverk är sådana som skär igenom en människas vardagliga sociala liv och andra viktiga identiteter som social klass eller kast. Ett diskussionsnätverk, avslutningsvis, är den del av de sociala kontakterna om offentliga frågor som ligger utanför hushållssfären. Tabell 2–5 summerar storleken på de olika nätverken i de fyra delstaterna.

**Tabell 2: Stödjande nätverk**

	Genomsnitt	Index (of 6 möjliga)
Kerala	4.08	68
Orissa	3.70	62
Gujarat	3.54	59
Uttar Pradesh	3.15	53
West Bengal	2.75	46
<b>Total</b>	<b>3.54</b>	<b>59</b>

Källa: Agora Data Set. N är ca: 3,000.

#### Tabell 4: Överbryggande nätverk

Procent som spenderar tider varje dag eller flera gånger i veckan med andra människor

	They don't know well	Who have a different way of life	Of a different caste	Of a different religion	Genomsnitt
Kerala	34	60	89	87	<b>68</b>
Gujarat	34	29	54	54	<b>43</b>
West Bengal	19	35	61	47	<b>41</b>
Orissa	14	22	63	45	<b>36</b>
Uttar Pradesh	60	60	0	0	<b>30</b>
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>42</b>	<b>57</b>	<b>50</b>	<b>47</b>

Källa: Agora Data Set

N är ca: 3,000

#### Tabell 5: Diskussionsnätverk

Procent som talar med andra grupper av människor (utanför hushållet) om offentliga frågor, varje dag eller flera gånger i veckan.

Kerala	72
Orissa	54
Uttar Pradesh	54
Gujarat	43
West Bengal	40
<b>Total</b>	<b>54</b>

Källa: Agora Data Set

N är ca: 3,000

Återigen finner vi att skillnaderna är stora. Särskilt häpnadsväckande är att Väst Bengalen hamnar så långt ner i rankingen, eftersom den allmänna uppfattningen om delstaten är att samarbete fungerar bra. Ett sätt att förklara detta är att argumentera för att den kommunistiska regimen har gjort att gränsvärdena för vad man uppfattar som kontakt m.m. har höjts. Detta kan dock ifrågasättas eftersom ju kommunisterna varit starka även i Kerala. En liberal förklaring av ovanstående situation skulle kunna vara att skillnaden ligger i att regeringsmakten i Kerala har växlat, medan motsatt förhållande rått i Väst Bengalen.

Har människor i Indien tillit till varandra? Tillitsbegreppet är centralt i litteraturen om socialt kapital. En del författare ser tillit som den avgörande i hela begreppet. Ingen ifrågasätter dess värde för att få collective action-lösningar tillstånd. Men vad

betyder det egentligen att säga att man hyser tillit till en annan individ? Även om liknande jämförelseproblem utmärker de flesta multikulturella undersökningar, och särskilt kvalitativa undersökningar, så är det ändå mycket svårare att fråga människor om tillit än till exempel nätverk. Problemet handlar om validitet, dvs. vilka associationer får människor när man frågar dem om de hyser tillit till varandra? Utan att gå djupare in på denna fråga återfinner vi i tabell 6 andelen som säger att de litar på andra indier.

### **Tabell 6: Generell tillit**

Procent i delstaterna som säger att  
De "litar på alla eller de flesta indier".

Uttar Pradesh	75
Orissa	51
Gujarat	38
Kerala	32
West Bengal	32
<b>Total</b>	<b>46</b>

Källa: Agora Data Set  
N är ca: 3,000

Det mest utmärkande i ovanstående tabell är de höga värden som återfinns för Uttar Pradesh och de låga värdena för Kerala. Resultaten är häpnadsväckande mot bakgrunden att teorin om socialt kapital förutsäger att de olika delarna i begreppet (tillit, nätverk och gemensamma normer) går hand i hand. Detta antagande visar sig alltså felaktigt.

Vad gäller då för segmenterad tillit? En av de teoretiska frågeställningar som vägleder Agora-projektet är att undersöka betydelsen av etniska grupper eller identiteter, segment. De mest framträdande skiljelinjerna i det indiska samhället är de som går mellan religion och kast. I tabell 13 återfinns andelen i varje stat som uppger att de hyser tillit till *den egna* gruppen (hindu eller muslim), men inte till människor från andra grupper. Vi återfinner också en mindre procentandel som säger att de litar på människor från andra grupper, men inte den egna gruppen. Om vi ser till avsaknaden av tillit utefter de mest avgörande skiljelinjerna framträder följande bild:

## Tabell 7: Segmenterad tillit

Procent i delstaterna som säger att de litar på människor i en etnisk grupp men inte den andra.

Orissa	54
Gujarat	54
Uttar Pradesh	41
West Bengal	33
Kerala	23
<b>Total</b>	<b>41</b>

Källa: Agora Data Set. N är ca: 3,000

Det är inte lätt att utskilja mönster på delstatsnivå genom att samtidigt se på segmenterat och generell tillit. Undersöker vi förhållandena i respektive undersökningsområde (31 st.) blir bilden tydligare. (Detta kommenteras inte i detta sammanhang.)

Avslutningsvis kombinerar vi den bild som framträtt i de två senaste tabellerna (totalt 3 200 respondenter). I tabell 8 har respondenterna delats in i två grupper; de som säger sig hysa tillit till den egna gruppen och de som säger sig hysa tillit till andra grupper. ”Hög” innebär att respondenten säger sig hysa tillit till ”alla”, ”många”, och ”ganska många” i respektive grupp. ”Låg” innebär det motsatta, dvs. de hyser tillit till ”få” eller ”ingen” i respektive grupp.

## Tabell 8: Generell och segmenterad tillit (procent)

Respondenter som säger sig hysa tillit till människor i andra religiösa/etniska grupperingar.

	Låg	Hög	Hög
Respondents trusting people from their own Religious community	Hög	(A) 47	(B) 34
	Låg	(C) 5	(D) 14

Källa: Agora Data Set

Ovanstående ger vid handen att 47 procent av populationen i delstaterna hyser generell tillit (ruta A), dvs. både till den egna gruppen och till andra grupper. 39 procent hyser segmenterad tillit (Ruta B och C), dvs. de hyser tillit till den egna, men inte andra grupper. De resterande 14 procenten har en låg tillitsnivå.

## Har socialt kapital inverkan?

Med hjälp av regressionsanalys (OLS) är det möjligt att diskutera om socialt kapital (organisationer, nätverk, normer och tillit) har inverkan på demokratisk responsivitet (se Agora-modellen ovan). Analysen avslöjar följande:

- Deltagande i formella organisationer har en statistiskt säkerställd inverkan på demokratins funktionssätt, både direkt och indirekt (genom politiskt deltagande).
- Bilden är en smula mer varierad när det gäller informella nätverk. Diskussionsnätverk har inverkan oavsett om man mäter subjektivt eller objektivt. Sådana nätverk har också inverkan på politiskt deltagande.
- Överbryggande nätverk har effekt på åtminstone två av dessa, men inte på demokratisk responsivitet om man ser till respondenternas egna uppfattningar av detsamma.
- Stödjande nätverk har inverkan på responsivitet om det mäts subjektivt och genom politiskt deltagande, men inte om det uppfattas objektivt.
- Fyra av de fem faktorerna avseende socialt kapital har en positiv inverkan på politisk effektivitet. Intressant att notera är att ett negativt samband mellan effektivitet och statens responsivitet framträder.
- Den effekt som generell tillit har på statens sätt att fungera (återigen kontrollerar vi för utbildningsnivå och ekonomisk standard) är motstridig. Normer/tillit har en effekt om vi uppfattar statens funktionalitet som dess policyarbete, men sambandet är negativt. Tillit har ingen effekt på människors uppfattning om huruvida staten bryr sig om deras behov. Det enda sätt på vilket tillit har inverkar är indirekt, via politiskt deltagande – indier som litar på andra indier har större sannolikhet att delta i politiken och har därigenom effekt på statens responsivitet. En möjlig tolkning av detta resultat är att s.k. abstrakt tillit spelar liten roll, emedan kontakter med människor utanför hushållet är avgörande för att få demokratin att fungera bättre i Indien.

## När folket tar över: Exemplet skogsskötsel i Orissa, Indien

Gunnar Köhlin

Följande presentation tar sin utgångspunkt i den problematik som uppstår vid användning av begränsade resurser. Det exempel som anförs rör skogsskötsel i den indiska delstaten Orissa, belägen i östra Indien. De principer för samarbete som utarbetats av den amerikanska forskaren Elinor Ostrom utgör utgångspunkten för den teoretiska framställningen.

Vad är egentligen problemet med användning av mark? Varför kan vi inte låta människor bruka jorden enligt bästa förmåga? Det engelska begreppet "tragedy of the commons" belyser på ett beskrivande sätt problematiken. Överutnyttjning leder till minskad avkastning av jorden, men problemen är inledningsvis mycket små. Med tiden accentueras problemen. Den nyttjandegrad som för den enskilda individen ter sig rationellt leder på sikt till katastrof för det kollektiv i vilken individen ingår. Fram till Elinor Ostroms forskningsresultat presenterades hade alltid två alternativ anförts som lösning på "the tragedy of the commons". Det första är privatisering av naturresurser. Det andra är att staten tar och kontrollerar naturresurserna genom regelgivning m.m. I många fall har statlig kontroll över naturresurser gett dåligt resultat. I vissa fall har statlig kontroll gett samma resultat som fri tillgång. I sämsta fall har resultatet blivit ännu värre, eftersom naturen överutnyttjats. Det senare är situationen i Orissa. Som vi också känner till begränsar den sig inte till Orissa, utan kännetecknar situationen i många länder i tredje världen.

I Orissa grundades principerna för skyddet av skogen på statlig kontroll. Denna tog sig olika former. Oberoende av formen var resultatet förödande. Invånarna såg att den naturskog som de uppfattade som sin egen reducerades till "a heap of stones". Tillsammans började man då skydda skogen.

Elinor Ostrom grundar sina principer på ett omfattande empiriskt material. Sammanlagt har hon hämtat erfarenhet från mer än ettusen vetenskapliga studier. Nedan följer de principer som Elinor Ostrom beskriver i sitt klassiska verk *Governing the commons*.

- 1) **Clearly defined boundaries:** Här är det viktigt att notera att utestängning inte är nog i sig självt, eftersom en tillräckligt stor grupp ändå kan överutnyttja naturresurserna.
- 2) **Congruence between appropriation and provision rules and local conditions:** Denna princip anger hur man ska ge och ta inom ramen för samarbetet. För det första måste det finnas en tydlig koppling mellan det man bidrar med och det man får ut. För det andra måste reglerna stipuleras efter de lokala förutsättningarna.
- 3) **Collective-choice agreement:** Denna princip innebär i korthet att de som bidrar också har rätt att delta i beslut som påverkar regler, gränsdragningar m.m. Det är detta som staten så ofta misslyckas med, eftersom det statliga systemet ligger utanför det som individer kan påverka. I Orissa slöt sig individer sig samman och bildade grupper. Man blev beroende av att människor deltog, annars skulle det hela falla samman.

- 4) **Monitoring:** Under den statliga kontrollen av naturresurserna blev kostnaden för övervakning enorm. Den enorma kostnaden leder till att kontrollen inte upprätthålls. I den lösning som ostrom föreslår blir kostnaden för övervakning oändligt mycket mindre, eftersom systemet bygger på tanken om självkontroll. Med andra ord kontrollerar brukarna varandra.
- 5) **Graduated sanction:** I den händelse att överenskommelser bryts måste sanktioner träda in. Det ska med andra ord finnas en maktapparat som straffar de som missbrukar förtroenden. Sanktionerna kan förändras över tid och man måste således kontinuerligt uppdatera sanktionssystemen i takt med att det man skyddar ökar i värde.
- 6) **Conflict-resolution mechanisms:** Detta innebär i korthet att man inom systemet måste skapa accepterade institutioner för konfliktlösning.
- 7) **Minimal recognition of rights to organize:** Denna princip kan vid första anblicken te sig en smula förbryllande. Tanken är att man ska reducera inblandningen från andra parter, varpå systemet för samarbete kan falla.
- 8) **Nested enterprises:** Denna princip vill peka på vikten av att man tar hänsyn till omkringliggande system. Vid till exempel samarbete kring den naturresurs som en flod representerar så innebär det att samarbetsystem måste bygga på varandra i en lång kedja.

Härutöver refererades erfarenheterna från projektet i Orissa i större detalj.

## Frågor och kommentarer

En fråga angående de statliga myndigheternas förändrade position när de frivilliga kommittéerna växte fram, väcktes. Kände sig myndigheterna institutionellt hotade? Köhlin menade att detta inte var aktuellt, eftersom resursen (skogen) var så degraderad. Därmed inte sagt att det kan förekomma i andra fall.

När människor sluter sig samman kring ett projekt så visar erfarenheten att positiva bieffekter kan uppstå. Kan man skönja positiva bieffekter från skogsprojektet i Orissa? Köhlin påpekade att engagemang på ett område ofta går hand i hand med engagemang på andra områden. Ur beskrivningen av projektet kan man dock inte dra några sådana slutsatser. Avslutningsvis påpekades att NGO har en central roll att spela när det gäller att fånga upp engagemang och sprida det till andra grupper och andra områden.

Organisationer, sociala rörelser m.m. kan ofta se olika ut (jmf. Carolines diskussion). Hur såg organisationerna ut i Orissa? Härvidlag betonades den demokratiska traditionen på landsbygden i Orissa. Landsbygden är dock ofta starkt politiserad, vilket kan vara ett fall till att organisationer faller samman.

Hans Blomkvist fördjupade diskussion om det civila samhället kontra politik genom att referera två studier. Den första studien, vilken genomfördes i Orissa, visade att i den byn som projektet misslyckades blev konflikterna politiserade. Ett exempel var att individer drogs ofrivilligt in i politiska konflikter som betecknade de politiska partierna. I detta fall var missgynnade politiseringen uppbyggnaden av det civila samhället. En annan studie, genomförd i Rajhastan, uppvisar motsatt resultat. I de fall där projekten lyckades var den politiska tävlan utmärkande. I lokalvalen var det till exempel mycket jämnt mellan Congress-partiet och det hindu-nationalistiska BJP. Därmed är det svårt att dra slutsatser. Kopplingen mellan lokala resurser och

politik är inte desto mindre intressant, om än fortfarande förhållandevis outredd. I vissa fall tycks politisering gynna det civila samhället, medan det i andra fall verkar i motsatt riktning.

En kommentator gjorde gällande att det trots allt finns en stor mängd praktisk erfarenhet kring ovanstående problematik. Resonemanget tog sin utgångspunkt i skillnaden mellan lokal politik och central politik. Resource management blir effektivt krossat om den lokala politiken blandas in. På den centrala nivån däremot måste politiken vara stark. Med andra ord kan lokal politik slå sönder strukturer, medan central politik kan stötta desamma.



# Den etniska politikens utmaning mot det civila samhället

*Per Strand och Karolina Hultström*

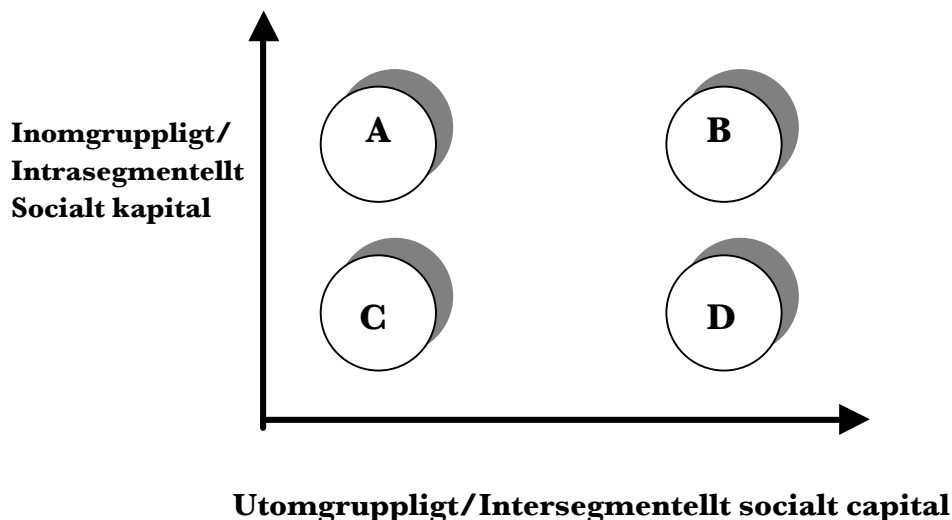
## Inledning

Det civila samhället beskrivs ofta som någonting gott i sig. Caroline Boussard berörde bland annat den problematik som uppstår om man undviker att nyansera denna uppfattning. Nedanstående resonemang vill förtydliga detta genom att visa på alternativa förklaringsmodeller och exempel som visar att socialt kapital inte alltid är positivt, dvs. socialt kapital behöver inte vara konstruktivt. Vi tar vår utgångspunkt i etnicitet.

Begreppet definieras som tillit och gemensamma normer. Socialt kapital upplevs därför som positivt. Om man använder tillitsbegreppet på detta sätt är det inte svårt att föreställa sig grupper som väjer att använda den effektivitet som tillit skapar till mindre hedervärda syften. Den amerikanska forskaren Robert D Putnam är likaså av uppfattningen att definitionen av socialt kapital i sig inte behöver vara positiv. Detta är en nödvändig nyansering av tidigare föreställningar om socialt kapital. Den är särskilt relevant i ett tredje världens perspektiv.

## Bonding socialt kapital och bridging socialt kapital

Med utgångspunkten i diskussionen om etnicitet är det relevant att tala om olika typer av socialt kapital. Inomgruppligt socialt kapital och utomgruppligt socialt kapital står i motsatsförhållande till varandra. Synonyma begrepp är intrasegmentellt (intra segmented) socialt kapital och intersegmentellt (inter segmented) socialt kapital. Nedanstående modell tar hänsyn till de båda begreppen och bildar ramen för vårt resonemang.



Etniska grupper kan präglas av ett socialt kapital som är exklusivt för den egna gruppen, inomgruppligt socialt kapital. Gruppen binds hårdare till sig själv. Det motsatta alternativet är visserligen fortfarande en sluten etnisk grupp, men det finns broar i olika former till andra grupper. Vi kan enas om att det är bästa att ha båda formerna. Om gruppen har mycket av båda formerna positionerar man sig vid B. Detta innebär att man är en stark grupp, men som också har möjlighet att

kommunicera med sin omgivning. Den andra extremen representeras av C, vilket innebär att man har låg grad av båda formerna. Om gruppen positionerar sig vid A så innebär detta att gruppen är internt stark, men saknar möjlighet eller vilja att kommunicera med omvärlden.

### **Ett exempel från två indiska städer**

Huvudpoängen är alltså att mer engagemang och organisering, dvs. i någon mening mer civilt samhälle, inte nödvändigtvis främjar en fredlig demokratisk utveckling. För att illustrera detta kan man betänka att det även det civila samhället omfattar extrema etniska rörelser. Exempel i detta avseende är den s.k. Oranger Ordern på Nord Irland, nyoortodoxa israeliska judar som envisas med att bosätta sig på platser som oundvikligen ses som en provokation, gängbildningar bland framför allt färgade grupper i Sydafrika. Dessa fenomen bidrar knappast till en fredlig och demokratisk samlevnad. I samhällen som redan präglas av djup etniskt splittring kan man alltså misstänka att mer organisering och engagemang snarare ökar risken för våld och kollaps av demokratiska institutioner, än minskar densamma. Med detta sagt är det av största vikt att vi reflekterar över det engagemang som präglar det civila samhället i djupt splittrade stater.

Nedanstående exempel från två städer i Indien belyser både de risker som finns med ett aktivt samhälle, men också den enorma potential som det civila samhället utgör, bland annat som konflikthanterare. Poängen är att vissa förutsättningar måste finnas.

Lucknow (Uttar Pradesh) uppvisar i stark kontrast till staden Hyderabad (Karnataka) ett civilt samhälle som förmått dämpa religiösa konflikter. I Lucknow har endast ett religiöst upplopp ägt rum under hela 1900-talet. Inte ens vid delningen av Indien år 1947 förekom allvarligare stridigheter mellan muslimer och hinduer. I Hyderabad däremot är upploppen mellan muslimer och hinduer ett alltför återkommande inslag. Sedan slutet av 1970-talet har upploppen förekommit praktiskt taget varje år.

Ändå uppvisar de båda städerna likheter på en rad punkter. Till exempel är den muslimska minoriteten ungefär lika stor (30-25 procent) i Lucknow och Hyderabad. Kanske ännu viktigare att notera är att hindunationalistiska partier och muslimska reaktionära partier och grupper förekommer i båda städerna. Vidare är engagemanget i de extrema grupperna stort i båda fallen. Religiösa riter, processioner och handlingar med det främsta syftet att provocera förekommer således. Detta innebär att rykten om orättfärdigheter begångna mot den egna gruppen uppstår, som till exempel att hinduiska heliga män sägs ha mördats av en muslim eller hinduer påstås ha kastat in fläskkött i en moské. Men, i det ena fallet leder dessa provokationer och rykten oundvikligen till våldsamma upplopp, ofta med dödsfall till följd, medan de praktiskt taget aldrig gör det i det andra fallet. Hur kan vi förklara att våldet förekommer i det ena fallet med inte i det andra?

I den studie som här refereras pekar på främst två faktorer. Den första är karaktären på ekonomiskt och socialt engagemang i det civila samhället. Den andra rör politiska faktorer, främst elitors agerande, vilka naturligtvis inte saknar koppling till det civila samhället.

## **Ekonomiska relationer**

Den ekonomiska strukturen i Lucknow präglas av textiltillverkning. Funktionerna inom textilindustrin är nedärvda och hela sektorn kan beskrivas som informell. Löneavtal och andra formella kontrakt saknas. Istället skapar de nödvändiga dagliga kontakterna mellan individer ett stort mått av förtroende. De ekonomiska relationerna spiller sedan över i de sociala relationerna. Resultatet är tillit och ömsesidigt beroende. Ett exempel på vad detta konkretiseras i är skapandet av s.k. fredskommittéer som snabbt kan finna fakta vid provokationer och på så sätt avvärja en laddad situation. Detta är naturligtvis bara möjligt därför att det redan finns existerande kanaler för kommunikation och ett relativt stort mått av tillit mellan de båda grupperna.

I Hyderabad saknas detta ömsesidiga beroende. Den industriella strukturen är betydligt modernare och teknikintensiv. De allra flesta muslimer och hinduer möts inte i vare sig ekonomiska eller sociala sammanhang där förtroende och kanaler för kommunikation har potential att genereras. Försök med fredskommittéer har genomförts, men misslyckats till följd av misstro mellan grupperna. Därtill har de politiska eliter som skulle kunna leda arbetet i kommittéerna förblivit fastlåsta i extremistiska positioner. Detta har innebär att eliterna saknar trovärdighet - och kanske också vilja.

## **Eliters agerande**

I Hyderabad är det tydligt att eliter använt polarisering och upplopp för sina egna syften. Därmed har man underminerat de försök som gjorts till att överbrygga den klyfta som finns mellan grupperna. Istället har man gjort det motsatta - arrangerat marscher i syfte att provocera fram våld, underhållit militanta våldsmän med mera. Syftet har varit att legitimera sin egen makt och för att visa på hur politiska konkurrenter i maktposition misslyckas med att skapa ordning och stabilitet. I Lucknow har istället de politiska ledarna haft kontinuerliga relationer, dels med stadens myndigheter och dels med varandra i genom fredskommittéerna. Således har man undvikit att polarisera de båda grupperna.

Anledning till att man i det ena fallet ansett det ligga i ens eget intresse att polarisera (Hyderabad) och inte i det andra (Lucknow), menar författarna av den studie som här refereras beror på inom vilken arena de olika religiösa partierna konkurrerar. Det parti som samlar flest röster bland de många muslimerna i Hyderabad är lokalt, dvs. finns endast i Hyderabad. Denna situation står i kontrast till Lucknow då de muslimska partierna har många förgreningar och dessutom har ambitioner på den nationella nivån. Resultatet är en begränsad vilja att polarisera politiken.

Slutsatser kan formuleras på följande sätt:

- a) Ett starkt mellangruppligt/intersegmentellt socialt kapital motverkar de negativa effekterna av ett stort inomgruppligt socialt kapital.
- b) Huruvida de politiska eliterna väljer att polarisera ståndpunkterna eller arbete i samförstånd påverkas av den omkringliggande institutionella och politiska miljön. Deras agerande styrs av vad de uppfattar som rationellt givet det politiska kontexten.

### **Den konsociala modellen och den integrerade modellen**

För att hantera spänningar mellan etniska grupper krävs politiskt stöd och nätverk på gräsrotsnivå. Hur kan då vi skapa förutsättningar för att den potential som bevisligen finns inneboende i det civila samhället får komma till positiva uttryck? På vas sätt kan man skapa incitament för att konsolidera och fördjupa demokratin? Vi måste ställa oss frågan vilka institutioner som vi kan skapa för att minska konfliktbenägenhet. Nedan presenteras två alternativa tillvägagångssätt. Dessa avser i första hand ett nationellt kontext, men detta är ingen nödvändig förutsättning utan kan fundera också lokalt.

Den amerikanska forskaren Arend Lijphart har utvecklat en modell som han benämner konsocial. Den tanke som kommer till uttryck i Lijpharts modell är att det civila samhället med nödvändighet måste avpolitiserats. Etniska grupper måste hållas isär. Någon form av segregering är nödvändig för att minska konfliktbenägenheten. Den ledande tanken är således att politik endast ska äga rum inom respektive grupp. Endast de politiska ledarna ska förhandla med andra grupper och då bakom lyckta dörrar. I den mån grupperna konkurrerar med varandra så får ej konkurrensen omfatta de faktiska resurserna, vilket enligt Lijphart kan vara förödande.

Den konsociala modellen har vunnit förhållandevis stor uppskattning, men givetvis också fått utstå en hel del kritik. Som exempel kan nämnas att modellen till viss del implementerats i Malaysia, Libanon, Nederländerna, Belgien, Nordirland och Sydafrika. I det senare fallet möjliggjorde modellen att den vita befolkningen kunde engagera sig, eftersom det inbyggda minoritetsskyddet appellerade till den breda befolkningen. Nämnas i detta sammanhang bör vidare att den konsociala modellen i första hand är tänkt att användas i situationer som präglas av stark etnisk spänning.

Den konsociala modellen har fått utstå skarp kritik. Några vanliga invändningar mot modellen är att den odemokratisk, beslutsineffektiv och att den i grunden intar en passiv ställning till de konflikter som präglar samhället. Det är vidare orealistiskt att tala om ett avpolitiserat civilt samhälle, något som vi såg är den konsociala modellens huvudtanke. Att politiska, kulturella, sociala och ekonomiska skiljelinjer sammanfaller är just vad som utmärker djupt splittrade samhällen. Utmärkande är vidare att det inte finns några associationer i civila samhället som överbryggar etniska skiljelinjer. Institutionsbyggande i den konsociala andan riskerar att ytterligare förstärka skiljelinjer eftersom institutionerna legitimerar dem som politiskt relevanta skiljelinjer och gör människor mer beroende av sin etniska identitet, eftersom upptäckten av gemensamma intressen försvåras. Uttryckt på ett annat sätt kan man säga att den skapar hinder för en viss typ av handlande, men erbjuder få eller inget alternativ.

Slutmålet, integration, finns inte med i modellen, som är helt elitistisk till sin uppbyggnad. Politiska institutioner i etniskt splittrade samhällen bör påverka ledarna att agera moderat. Med andra ord ska institutionerna belöna återhållsamma ledare och straffa extremister. Det ska vara kostsamt att polarisera grupper. Grundtanken i detta resonemang är rationalistiskt, dvs. utgår ifrån att tanken att politiker använder de medel som ökar sannolikheten att bli vald.

Den integrerande modellen utgör ett relevant alternativ till den konsociala demokratimodellen. Bland integrerande institutioner hittar vi:

<b>Consociational Institutions</b>	<b>Integrative Institutions</b>
Grand Coalition Executive Mutual or Minority Veto Proportionality Segmented Group Autonomy	Presidential System Vote Pooling Federalism

- Presidentstyre, vilken är förenande och överbyggande.
- Majoritetsval med preferensröstning, ej pluralitet. Detta är den mest centrala institutionen när det gäller att belöna måttlighet. För att vinna andra och tredje röster måste man agera moderat. Majoritetsval uppmuntrar koalitioner och skapar incitament för att överbygga segmentella skiljelinjer.
- Federalism (i multietniska enheter) leder till aktspridning och minskar behovet av insatser på central nivå, vilket leder till autonomi och kan också ses som träning i att koalitionsbyggande.

Vilken av de två modeller man väljer att förespråka handlar till viss del av vilken syn man har på etnicitet. Vilka etniska intressen förtjänar representation? Uppfattar vi intressena som politiska och därmed legitima eller ser vi på intressena som i grunden ekonomiska, och därmed ej legitima? Framförallt handlar det naturligtvis om vår syn på förändring av etnisk identitet. Är det möjligt att förändra etnicitet eller föds, lever och dör man med den etniska identiteten? Om man väljer att se etniska identiteter som i grunden oföränderliga, ja då tycks idén om att skapa institutioner som kan ersätta den etniska identiteten med andra identiteter i grunden gagnlös.

Som redan noterats har den konsociala modellen omsatts i praktiken ofta än den integrerade modellen. Anledningen till detta är förstås att den garanterar att minoriteter ges utrymme i politiken. Även om den konsociala modellen har stora brister är det i vissa fall den enda framkomliga vägen, eftersom minoritetsskydd är det enda effektiva sättet att få en viss grupp att ingå i uppbyggnaden av demokratiska strukturer. Även upphovsmannen Lijphart ser modellen som en fredslösning att anammas främst i extrema situationer.

Ovanstående diskussion har gett vid handen att mer socialt kapital inte med automatik ger ett bättre samhälle. Omfattande socialt kapital inom en exklusiv grupp kan förstärka klyftan gentemot resten av samhället. Utomgruppligt (intersegmentellt) socialt kapital är nödvändigt. I anslutning till detta föreslogs två olika modeller för att handskas med starka etniska identiteter i politiken (den konsociala modellen och den integrerade modellen). Båda de modell som har föreslagits kan även föras ned till den lokala nivån.

### **Diskussion och kommentarer**

En jämförande kommentar gjorde gällande att den konsociala modellen är lättare att applicera på fall i vår nutid än den integrerade modellen. Exemplet Bosnien refererades. Karolina Hulterström påpekade i linje med detta resonemang att till exempel Dayton-avtalet bär starka konsociala drag. Detta var en nödvändig förutsättning för att över huvudet få fredsavtalet till stånd.

En kort diskussion angående om grupper utan eget territorium kan komma i beaktande när det gäller en fredslösning genom någon av de två modellerna utspann sig. Föreläsarna gjorde härvidlag gällande att även grupper utom eget territorium kan vara representerade i en lösning som bygger på konsociala tankegångar.

Per Strand påpekade att principerna kan återföras på den lokala nivån. Hur bygger vi upp ett samtal? Hur bygger vi premisser för att skapa ett forum för kommunikation? Detta är relevanta frågor i sammanhanget. Av presentationen och de där anförda exemplen kan vi konkludera att inomgruppligt socialt kapital är bra, men inte till priset av att en grupp väljer att ställa sig utanför samarbetet (på grund av att säkerheten inte kan garanteras.)

En fråga rörande hur vi kan skapa mekanismer för att undvika att elitens makt permanentas anfördes. Ett relevant exempel i detta avseende torde vara Daytonavtalet. Ett försvar för den konsociala modellen kan i detta hänseende byggas på konstaterandet att modellen inte anger hur etnisk definition sker. Utrymme för förändring och förskjutning av etniska identiteter finns således. Till exempel utgör fria, hemliga val en sådan mekanism. I Nederländerna är det tydligt att den konsociala modellen till viss del fasats ut. Det beror till viss del att den konsociala modellen skapat en grundtrygghet som gör att man kan skapa politik på andra premisser än de strikt etniska.

En deltagare gjorde gällande att den konsociala modellen bygger på en i grunden statisk syn, samt på antagandet att de etniska grupperna är ungefär lika stora. Vad händer om en grupp växer till sitt omfång? Karolina Hulterström påpekade att modellen inte är tänkt att ge representation efter storlek. Därutöver påpekades att en viktig beståndsdel i teorier som rör det civila samhället (se bland annat Hans Blomkvist och Caroline Boussard) är att medborgarna ges möjlighet att öva sig i demokrati (den utbildande funktionen). I den konsociala modellen finns inget forum för övning.

Därutöver anfördes en rad empiriska exempel hämtade från bland annat Spanien, Katalonien och Rumänien.

## Paneldebatt:

### Civila samhället eller politiska institutioner?

*Axel Hadenius, Kerstin Wallin och Svante Sandberg*

#### **Introduktion: Axel Hadenius**

Jag vill redogöra för två teoretiska perspektiv för hur man initierar en demokratisk process, ett republikanskt och ett institutionellt perspektiv. Det republikanska perspektivet handlar om hur vi som medborgare är och beter oss. Det är alltså medborgarna som individer som påverkar demokratin. Med andra ord handlar det om folkvilja och bygger på att medborgarna är kompetenta och besitter politiska resurser. Resurser kan man dela in i individuella och kollektiva resurser. Med individuella resurser avses humankapital, dvs. utbildning m.m. Med kollektiva resurser avses sådant som ingår i beteckningarna socialt kapital och civila samhället. Det republikanska perspektivet förutsätter att medborgaren aktivt tar del i politiken och samhället. Frånvaro, apati är förödande i detta perspektiv. Ett annat sätt att beskriva detta är att staten styrs underifrån. Det institutionella perspektivet gör gällande att statens interna struktur måste vara optimal. Det medborgerliga som så starkt betonas i det republikanska perspektivet, räcker inte. Med andra ord måste det finnas institutioner som fungerar. Exempel på dessa kan vara rättsväsende, maktbalans m.m. Mitt perspektiv är att vi rimligen behöver båda. Dessutom menar jag att de båda har en ömsesidigt stärkande effekt. För att det republikanska ska fungera så måste det finnas institutioner. Institutioner, å andra sidan, skapar tillit till systemet. Vi blir mer villiga att delta samtidigt som det motverkar apati.

Hur får man till stånd denna stärkande process? För att ska bra institutioner krävs tryck från medborgarna, dvs. förankring i samhället. Ett bra exempel på detta är rättsväsendet, som generellt åtnjuter ett starkt förtroende. De har en stark ställning just eftersom de fungerar. I Tyskland säger 80% av medborgarna att de litar på domstolarna. I Argentina råder motsatt förhållande, 70% säger sig inte lita på domstolarna. Detta har till effekt att domstolarna i Tyskland fungerar och att desamma inte fungerar i Argentina. Att de inte fungerar beror på att de inte har folkligt stöd. Det enkla svaret på frågan varför de saknar folkligt stöd är att de inte förtjänar det. Med andra ord skapas en ond cirkel eftersom de båda sidorna är avhängiga varandra. Tre metoder verkar stå till buds för att få cirkeln att reversera.

- Det första gör gällande att det är nödvändigt med förändring initierad ovanifrån, av en stark man eller kvinna (reformfurst). Detta ger oftast dåliga resultat eftersom personen ifråga vill behålla sin position, vilket leder till avinstitutionalisering. Lösningen är inte bestående.
- Den andra gör gällande att förändringen måste komma underifrån, genom reformrörelser. Individer i reformrörelsen kastar av sig tidigare identiteter och arbetar från gräsrotsnivån.
- Den tredje gör gällande att förändring sker inifrån, dvs. inne i statsapparaten genom s.k. reformbyråkrater. Reformbyråkrater är välsinnade funktionärer som inom ramen för sin sektor börjar driva politik och skapa ordning. Genom det goda exempel som därmed skapas kan reformen spridas och påverka folkopinionen. Det är också här som NGO:s kan spela en central roll.

### **Introduktion: Kerstin Wallin**

Mina resonemang tar sin utgångspunkt i den forskning som bedrivits inom ramen för mitt nyligen avslutade avhandlingsprojekt om bistånd till fackliga organisationer. Grundtanken med bistånd till fackliga organisationer är att man kan dra nytta av de erfarenheter som funnits i andra sammanhang, oftast andra länder. Min forskning har till stor del handlar om att söka svar på frågan om detta har fungerat. Slutsatsen är negativ. Möjligheten att dra nytta av fackliga erfarenheter är liten. En stor del av förklaringen till detta rör den ringa acceptans för dessa organisationer som finns. Flera skräckexempel illustrerar dilemmat. Till exempel krossade staten i Guatemala den fackliga centralorganisationen när den blev tillräckligt stark för att börja förhandla. Den har aldrig återuppstått.

Flera frågor är relevanta att diskutera: Vad menar vi med medlemskap i organisationer/civila samhället? Vad menar vi med det vida använda begreppet partnerskap? När vi talar om att stärka det civila samhället så glömmar vi ofta att vårt eget västerländska civila samhället för närvarande genomgår genomgripande förändringar. Vad är det för civilt samhälle som vi tror att vi vet hur det ska se ut? Den dialog som partnerskapsbegreppet innefattar kan bara uppstå när vi tillsammans diskuterar våra *gemensamma* problem. Ytterligare problemområden är övergripande för hela biståndssektorn. Hit hör till exempel kontrasten mellan biståndsinsatsen och den egentliga basen. Vad händer egentligen när vi i en liten organisation tillskjuter förhållandevis astronomiska penningssummor? Dessutom uppstår en speciell problematik genom förhållandet att biståndsgivaren väljer projektet, och därmed väljer bort andra projekt. Till exempel väljer många biståndsgivare att endast finansiera "verksamhet". Lokaler, bilar m.m. finansieras således ej. Resultatet är att den mottagande parten utformar projekt på ett sådant sätt (t.ex. utbildningar) att givaren förleds att tror att biståndet går till faktisk verksamhet. I själva verket används pengarna till just lokaler och bilar. Varför? Det enkla svaret på frågan är att lokaler och bilar behövs. Om man endast väljer att stödja civila samhället riskerar man att förvärpa situationen.

### **Introduktion: Svante Sandberg**

Vi lever i en tid då en civila samhällets järnlag existerar. Vi lever i kölvattnet av de omvälvande förändringar som tog fart 1989 (jmf. 1789). Tiden präglas av omdefiniering av statens roll. Två huvudvägar kan skönjas:

- Vår tids utveckling är 1789 års utveckling, men i en andra fas. Detta är en positiv syn eftersom vi ser en fortsättning på historien. Vi har stärkt systemet.
- Vår tid är demokratins död. Metaforiskt kan man uttrycka det som att vi hamnat före 1789. Det gemensamma agerande vi känt i demokratins form är på väg att trasas sönder. Omfattar man denna syn ges civila samhället en defensiv roll i meningen att det måste försvara demokratin mot ekonomism. Detta är en negativ syn.

Detta är järnlagen. Det handlar givetvis om en mellanväg av ovanstående positioner. Genom att se det extrema så finner vi det civila samhällets plats, antingen som en bärare av demokrati eller som den enda möjliga motkraften. I ett utvecklingsperspektiv så kan detta beskrivas som ett globalt fenomen, eftersom det pågår överallt.



Vad som kommer att hända i framtiden i detta avseende är förstås mycket svårt att svara på. Ur ett utvecklingsperspektiv är det rimligt att tro att civila samhället har en central roll, antingen som försvarare eller som stöd, beroende på vilken syn man omfattar. Oavsett detta måste vi utvärdera tänkbara lösningar. Jag tror att civila samhället kommer att handla om erfarenhetsutbyte i någon form.

## **Diskussion**

Med anledning av ovanstående gjorde Axel Hadenius följande inlägg: Vi kan enas om att staten i utvecklingsländer har stora problem att fungera. Det finns fyra sätt att komma tillrätta med detta i ett biståndsperspektiv.

- Man kan stärka administrationen, skapa effektivare myndigheter m.m.. Detta är i grunden ett top-down perspektiv.
- Det handlar om att stärka den lokala staten. Elinor Ostrom representerar denna tankegång. Decentralisering är avgörande, enligt detta perspektiv.
- Marknaden ges en mer central roll, liksom frivilligorganisationer.
- En stark stat är nödvändig men den måste kunna samarbeta med samhället (Hadenius). Ett sätt att uttrycka detta är att staten ska vara "interaktiv". Vad gör framgång möjligt i en situation som framstår som hopplös? Det finns fyra förhållningssätt (Teller) som kan ge framgång.

Dessa är:

- Program måste bygga på responsivitet. Med andra ord måste man inleda med att fråga folket vad det egentligen vill ha.
- Det krävs engagemang och intresse från dem som utför uppgifterna. Det går inte att använda sig av vilka personer som helst eftersom attityd m.m. sprids till klienterna. Genom att individerna är engagerade motverkas misstro mot staten.
- Dual kontroll. Det måste finnas en kontroll från den centrala positionen. Medborgarkontroll är inte tillräckligt. Lokal medborgarkontroll är visserligen viktigt men måste förenas med central kontroll. Resultatet blir annars förekomst av korrupta enklaver.
- Förutsättningen är ett samarbete mellan staten och medborgaren, som tillåter spridning.

Individer inom NGO:s kan spela rollen som reformbyråkrater genom att visa engagemang och effektivitet. NGO:s har dock ingen inbyggd kontroll, förutom från givarlandet, vilket skapar problem. Det står dock utom allt tvivel att långsiktig utveckling inte kan komma tillstånd utan en stark stat. NGO:s kan skapa kortsiktiga lösningar. Det handlar istället om att skapa lokala förutsättningar för lokala myndigheter. Utan detta kommer inga positiva cirklar att uppstå.

Svante Sanberg påpekade att det måste finnas en balans mellan staten och civila samhället. Att NGO:s kan ta över statens roll är en missuppfattning. Den centrala frågan rör istället hur man skapar lokal förankring. Internationella organisationer arbetar gentemot en lokal partner, därigenom uppnås lokal förankring. Frågan är hur den lokala organisationen ser ut. Vad som är genuin folkrörelse och vad som representerar något annat är ofta svårt att få grepp om.

Kerstin Wallin: Teoretiskt är det lätt att göra uppdelningar mellan staten och NGO:s. I praktiken styr dock NGO:s betydligt mer än vad vi tror. Detta är ett stort problem. Vi väljer biståndsprojekt och partners genom att se på deras lokala förankring. Lokal förankring kan dock bero på många faktorer och vad är egentligen lokal förankring? Kanske skapas förankring genom tilldelning av resurser. Därmed riskerar vi att bygga upp något som egentligen saknar förankring, vilket skapar en ekonomisk apparat som den lokala organisationen inte kan hantera vid ett övertagande. De höga lönerna m.m. gör övertagande i praktiken omöjligt. Vi bör granska givarnas roll och faktiska påverkan.

En deltagare höll med i Kerstins resonemang genom att påpeka att givare ibland "älskar ihjäl" organisationer genom att tilldela för stora resurser. Men partnerskap handlar också om att inympa våra värderingar i organisationerna. Därmed blir inte makt något problem eftersom det handlar om mänskliga rättigheter, demokrati m.m.

Axel Hadenius påpekade att s.k. civic education (demokratifostran, kompetensbyggnad, rättighetsupplysning m.m.) kan vara avgörande i stadier där kompetens är låg. I Sverige råder motsatt problematik. Vi tycks numera klarar oss på egen hand, utan det stöd som organisering innebär. Humankapitalet är så stort att vi inte behöver socialt kapital.

En fråga om hur man – och om det överhuvudet är möjligt – skapar s.k. reformbyråkrater. Kanske är det så att civila samhället föder reformbyråkrater? Hadenius besvarade frågan genom att referera ett exempel hämtat från Mexico. Positiva cirklar bildades i en grupp som samlades kring en reformvänlig guvernör. Samtidigt påpekades att frågan om hur och varför byråkrater sluter sig samman i reformsyfte är mycket svårbesvarad. Vi vet helt enkelt för lite om detta. I samband med detta resonerade Svante Sandberg om huruvida reformbyråkrati kan uppkomma utan tryck från omgivningen. Hadenius passade på att påpeka att reformbyråkrater bara utgör en del av det nödvändiga för att förändring ska komma tillstånd. Återigen refererades ett exempel från Mexico för att illustrera resonemanget. Vid en större naturkatastrof uppstod grupper som efter katastrofen kunde arbeta för andra syften. Denna utveckling var mycket positiv. Därutöver påpekades att reformbyråkrater ofta har erfarenhet från andra länder, där de upplevt att system kan fungera. Därför är utbytesprogram mycket viktiga.

En deltagare påpekade att aktörer i det civila samhället ofta dras in i statsapparater, och upphör därmed att vara en del av civila samhället. Ett exempel i detta avseende är Nicaragua. Efter att en politisk grupp förlorat ett val, gick man i som aktörer i det civila samhället.

En deltagare uttryckte tveksamhet angående vad Sverige erfarenhetsmässigt kan erbjuda vid uppbyggnad av civila samhället i andra länder. Dels måste vi ställa oss frågan om vad vi egentligen har att erbjuda (Kerstin Wallins tidigare resonemang), dels måste vi som Svante Sandberg tycks mena ta ställning till diskussionen om demokratins död. Vi har länge varit stolta över det civila samhället i Sverige. Under

den senaste tiden har Sverige bytt inriktning, vilket inverkar på vår syn på vad vi kan erbjuda andra länder i form av erfarenheter.

Med anledning av ovanstående påpekade Svante Sandberg att det nya med Sveriges situation inte är demokratins död. Det viktiga är att vi inser att vi har samma situation som i många andra länder. Sverige är på intet sätt ett undantag. Just nu pågår en intensiv kamp mellan marknaden och staten. Det civila samhället kan fungera som en balanserande faktor i denna kamp.

Svante fortsatte det tidigare resonemanget angående det svenska biståndets tendens att "älska ihjäl" organisationer genom att tilldela överdrivet stora resurser till små organisationer, som saknar kapacitet att dra nytta av dessa. Sandberg menade att åtminstone Forum Syd inte har denna tendens. Pengar är inte det problemet, även om de ibland är felallokerade. Den verkliga problematiken handlar inte om huruvida finansieringen är extern (som till exempel vid kurstillfället). Istället för bistånd där en part är mottagare och en är givare så ska vi se på bistånd som en form av global finansiering. Det är farligt att förledas att tro att det skulle vara farligt att ge pengar till fattiga länder.

Med anledning av denna kommentar påpekade en deltagare att Sverige som givarland har ett oerhört stort ansvar gentemot fattiga länder. Med för stort bistånd riskerar vi att korrumpiera människor i tredje världen. De blir biståndsberoende och vi skapar en artificiell byråkrati.

Kerstin Wallin framhöll att det kanske inte är verksamhet som svensk bistånd ska finansiera. Istället borde vi kanske fokusera på att bidra till diskussioner om värderingar. Därutöver anmärkte hon på den tidigare diskussionen om vilken nytta respektive skada pengar kan göra. Visserligen, menade hon, är det viktigt vad vi som givare tycker om finansiering genom internationellt bistånd, men än viktigare är vad människorna i den lokala organisationerna anser. De själva behöver ofta inte prestera för att åtnjuta resurser. Förekomsten av utländska resurser måste diskuteras i den lokala organisationen.

En deltagare menade att stöd till civila samhället har två funktioner, dels fostrande och dels delegitimerande (vid transition). Ett exempel från Sydamerika användes. Innan regeringen föll rådde stor enighet om att biståndet var positivt, eftersom det delegitimerar befintliga politiska strukturer. När förändring kom till stånd drogs dock stödet in med motiveringen att stödet ska gå till den nya statsapparaten.

Partnerskapsbegreppet penetrerades ytterligare. Bland annat hävdades att intressegemenskap är nödvändig för att man överhuvudtaget ska kunna tala om partnerskap. Grunden i det utbyte det blir frågan om måste med nödvändighet vara respekt. Sverige som givarland måste självt se att man kan vinna på utbyte. Vi måste lära oss att skilja på kompetens och kunskap. Kompetens kan man möjligen lära ut, men kunskap kan bara komma tillstånd i dialog.

Efter att partnerskapsbegreppet diskuterats ytterligare anmärkte Hadenius att det finns en hel del retorik inbyggd i begreppet. I slutändan handlar det om att en part

har resurser och en part som saknar resurser. Förhållandet kan aldrig bli jämlikt. Istället bör vi se närmare på lokala förhållanden och vara starkt responsiva. Lokala utvärderingar är till exempel helt avgörande. Partnerskap kan vara rimliga, om än aldrig jämlika.

En deltagare menade att vi måste skilja på maktbilden och dialogbilden. Två frågor framhölls som relevanta i detta avseende. För det första, kan man skapa lokalt ägande m.m.? För det andra, kan man skapa detta ”uppifrån”, dessutom i ett främmande land? Kerstin Wallin valde att ge negativt besked i båda frågorna.

En deltagare ifrågasatte Sveriges ambitioner. Om vi inte klarar av att hantera kulturkrockar i vårt eget land där vi åtminstone delvis kan kontrollera situationen, hur kan vi tro att vi ska klara det i främmande länder?

Paneldiskussionen, som kan karaktäriseras som förhållandevis kritisk, avslutades med en positiv kommentar. I sitt tacktal i Sverige så erkände Nelson Mandela visserligen pengarnas betydelse, men han poängterade också det starka moraliska stöd som Sverige representerade under apartheidperioden. Ett liknande exempel finner vi i Guinea Bissau där man också visserligen tackade för stödet i form av pengar, men framförallt framhöll betydelsen av bevakning av frågor som rörde mänskliga rättigheter.

## Deltagarlista

Civila samhällets roll i utvecklingsprocessen

Uppsala, 26–27 oktober

Deltagare	Org./adress	E-mail
Mirjam Dahlgren	Diakonia Box 1774 111 87 Stockholm	mirjam.dahlgren@diakonia.se
Ulla Andreén	SIDA/Natur 105 25 Stockholm	ulla.andren@sida.se
Erik Lysén	Diakonia Box 1774 111 87 Stockholm	erik.lysen@diakonia.se
Sue Davén	Svenska Missionsrådet Box 1767 111 87 Stockholm	s.daven@ekuc.se
Anders Malmstigen	Svenska Missionsrådet Box 1767 111 87 Stockholm	a.malmstigen@ekuc.se
Lorentz Forsberg	Svenska Missionsrådet Box 1767 111 87 Stockholm	l.forsberg@@ekuc.se
Therese Borrmann	Sida/SEKA 105 25 Stockholm	therese.borrmann@sida.se
Kristina Gough	Sida/SEKA 105 25 Stockholm	kristina.gough@sida.se
Linneá Ehrnst	Sida/SEKA/HUM 105 25 Stockholm	linnea.ehrnst@sida.se
Lena Ingelstam	Diakonia Box 1774 111 87 Stockholm	lena.ingelstam@diakonia.se
Per Lilja	PMU Interlife Box 4093 141 04 Huddinge	per.lilja@pmu.se
Ylva Lindström	Sida/SEKA 105 25 Stockholm	ylva.lindstrom@sida.se
Magnus Lindell	Sida/SEKA 105 25 Stockholm	magnus.lindell@sida.se
Marie Bruzelius	Sida/SEKA 105 25 Stockholm	marie-louise.bruzelius@sida.se
Ulla-Britt Hedvall	Sida 105 25 Stockholm	ulla-britt.hedvall@sida.se
Mikael Boström	Sida 105 25 Stockholm	mikael.bostrom@sida.se
Margareta Lilja	UBV Tegelviksgatan 40 116 40 Stockholm	margareta.lilja@ubv.se

Carlos Zanzi	UBV Tegelviksgatan 40 116 40 Stockholm	carlos.zanzi@ubv.se
Eva Falkenberg	Sida DESO/DESA 105 25 Stockholm	eva.falkenberg@sida.se
Kristina Hedlund- Thulin	Utrikesdepartementet Gustav Adolfs Torg 1 103 39 Stockholm	kristina.hedlund- thulin@foreign.ministry.se
Inger Johansson	Caritas Ölandsgatan 42 116 63 Stockholm	inger@caritas.se
Christer Ormalm	Sida/SEKA 105 25 Stockholm	christer.ormalm@sida.se
Ulrika Åkesson	Sida/NATUR 105 25 Stockholm	ulrika.akesson@sida.se
Lars Tengroth	Sida 105 25 Stockholm	lars.tengroth@sida.se

## MEDVERKANDE

Hans Blomkvist	Uppsala universitet Statsvetenskapliga inst. Box 514 751 20 Uppsala	<a href="mailto:hans.blomkvist@statsvet.uu.se">hans.blomkvist@statsvet.uu.se</a>
Gunnar Köhlin	Göteborgs universitet Nat. Ekonomiska inst. Box 640 405 30 Göteborg	<a href="mailto:gunnar.Kohlin@economics.gu.se">gunnar.Kohlin@economics.gu.se</a>
Per Strand	Uppsala universitet Statsvetenskapliga inst. Box 514 751 20 Uppsala	<a href="mailto:per.strand@statsvet.uu.se">per.strand@statsvet.uu.se</a>
Karolina Hultersröm	Uppsala universitet Statsvetenskapliga inst. Box 514 751 20 Uppsala	<a href="mailto:karolina.hulterstrom@statsvet.uu.se">karolina.hulterstrom@statsvet.uu.se</a>
Fredrik Nornvall	Uppsala universitet Statsvetenskapliga inst. Box 514 751 20 Uppsala	<a href="mailto:fredrik.nornvall@fri.uppsala.se">fredrik.nornvall@fri.uppsala.se</a>
Caroline Boussard	Lunds universitet Statsvetenskapliga inst. Box 52 221 00 Lund	<a href="mailto:caroline.boussard@svet.lu.se">caroline.boussard@svet.lu.se</a>
Kerstin Wallin	Norra Parkvägen 15, 756 45 Uppsala	<a href="mailto:ke.wallin@swipnet.se">ke.wallin@swipnet.se</a>
Axel Hadenius	Uppsala universitet Statsvetenskapliga inst. Box 514 751 20 Uppsala	<a href="mailto:axel.hadenius@statsvet.uu.se">axel.hadenius@statsvet.uu.se</a>
Svante Sandberg	Forum Syd Box 15407 104 65 Stockholm	<a href="mailto:svante.sandberg@forumsyd.se">svante.sandberg@forumsyd.se</a>
Pär Zetterberg	Djäknegatan 19:550, 754 23 Uppsala	<a href="mailto:par.zetterberg.2883@student.uu.se">par.zetterberg.2883@student.uu.se</a>
Teresa Rovira	Caritas Ölandsgatan 42 116 63 Stockholm	<a href="mailto:teresa.rovira@caritas.se">teresa.rovira@caritas.se</a>
Niklas Eklöv	Utrikesdepartementet Gustav Adolfs Torg 1 103 39 Stockholm	<a href="mailto:niklas.eklov@foreign.ministry.se">niklas.eklov@foreign.ministry.se</a>
Ylva Johansson	Dalarnas forskningsråd Box 743 791 29 Falun	<a href="mailto:ylva.johansson@dfr.se">ylva.johansson@dfr.se</a>
Annelie Rostedt	c/o Kallmert Torsgatan 41 113 62 Stockholm	<a href="mailto:mejlaannelie@hotmail.com">mejlaannelie@hotmail.com</a>





# Sammanfattning av kursutvärdering

*Det civila samhällets roll i utvecklingsprocessen*

---

Nedan återfinns dels utvärderingen i sammandrag, dels en mer detaljerad återgivning (med frågorna m.m.). De siffror som anges utgör beräknat medelvärde (N=17-5). Statsvetenskapliga institutionen gör bedömningen att kursens planering och genomförande motsvarade de förväntningar som återfinns i uppdragsbeskrivningen.

*Fredrik Normvall*

<b>Moment</b>		<b>Betyg (1-5)</b>
1	Planeringen av kursen, dvs. tillgången till relevant information, utskick, kursens hemsida, anmälningsservice m.m.	4.3
2	Kursen i sin helhet	4.2
3	Måluppfyllelse	4.3
4	Civila samhällets roll i demokratins konsolidering (Caroline Boussard)	4.6
5	Organisationer och socialt kapital i fem indiska delstater (Hans Blomkvist)	3.5
6	När folket tar över – Exemplet skogsskötsel i Orissa, Indien (Gunnar Köhlin)	3.5
7	Den etniska politikerns utmaning mot det civila samhället (Strand och Hulterström)	4.2
8	Gruppdiskussioner	4.3
9	Paneldebatt (Hadenius, Wallin, Jämtin, Sandberg) (relevans)	3.7
10	Artiklar (nyttobedömning)	3.9
11	Hemsida (nyttobedömning)	3.8
12	Praktiska arrangemangen kring kursen (tillfredsställelse)	4.5

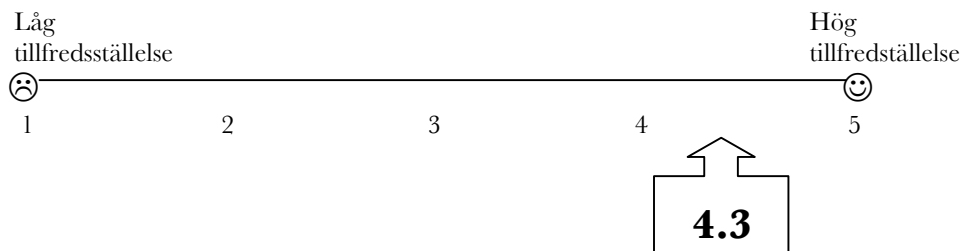
# Kursutvärdering

## *Civila samhällets roll i utvecklingsprocessen*

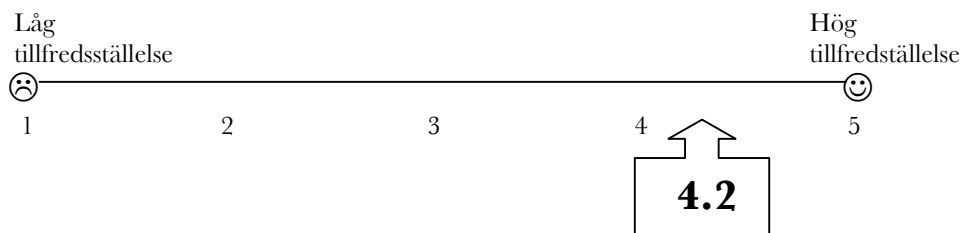
Internationella kursgården, Uppsala, 26–27 oktober

Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Sida/SEKA

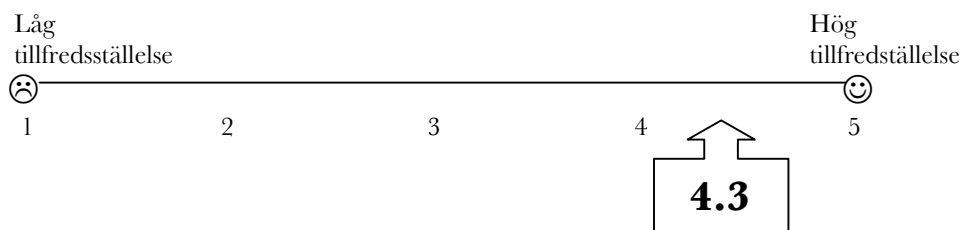
**1. Hur upplevde Du planeringen av kursen, dvs. tillgången till relevant information, utskick, kursens hemsida, anmälingsservice m.m.?**



**2. Vad tyckte Du om kursen i sin helhet? Vänligen markera det alternativ som motsvarar Er upplevelse kursen.**

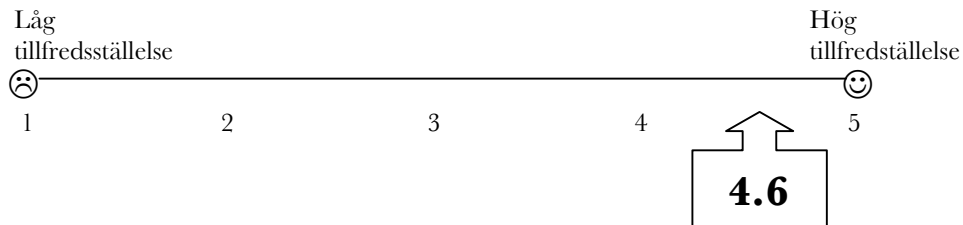


**3. Har syftet att ge en fortsättning på diskussionen om det civila samhällets roll i utvecklingsprocessen uppnåtts?**

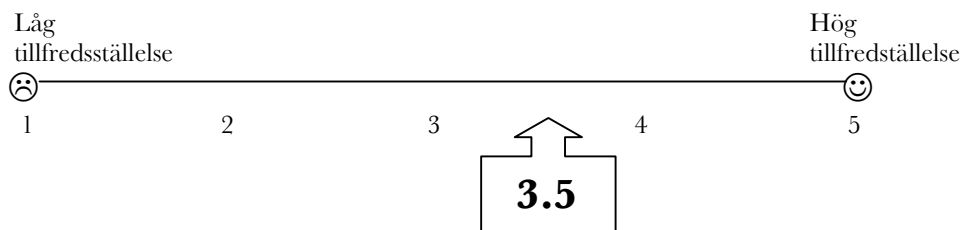


Nu vill vi att Du bedömer de olika inslagen under kursen. En hög siffra markerar hög tillfredsställelse medan en låg siffra markerar låg tillfredsställelse. Kommentera också vad Du var nöjd med, och vad Du tyckte kunde ha gjorts annorlunda eller bättre.

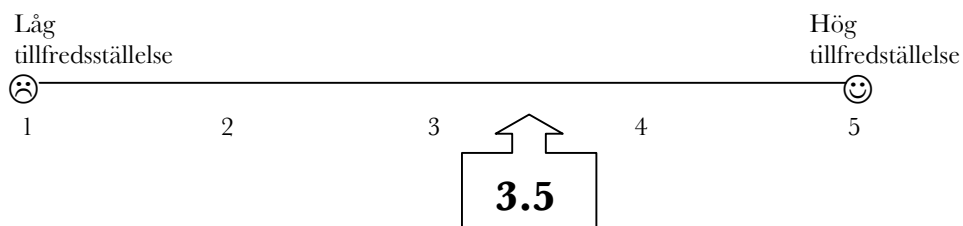
#### 4. Civila samhällets roll i demokratins konsolidering (Caroline Boussard)



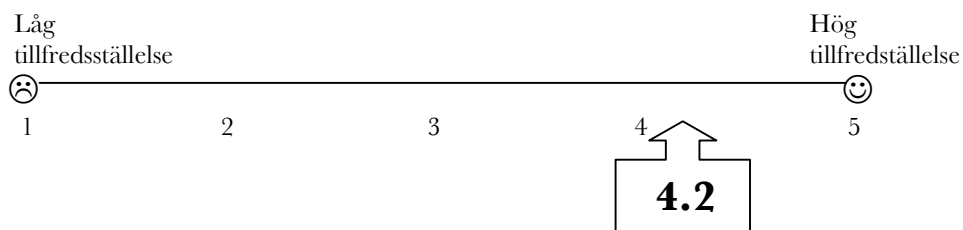
#### 5. Organisationer och socialt kapital i fem indiska delstater (Hans Blomkvist)



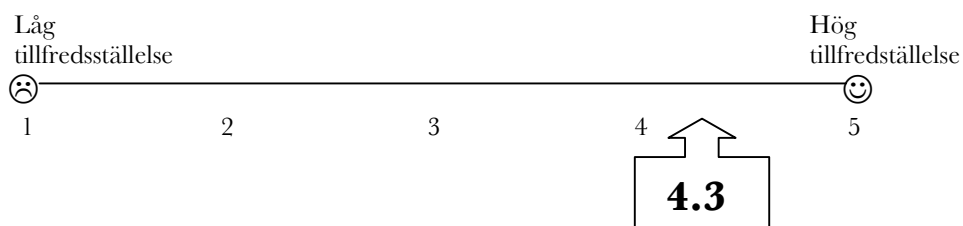
#### 7. När folket tar över – Exemplet skogsskötsel i Orissa, Indien (Gunnar Köhlin)



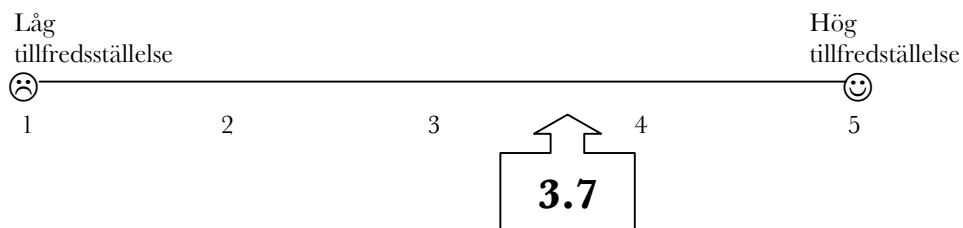
#### 8. Den etniska politikerns utmaning mot det civila samhället (Strand och Hulterström)



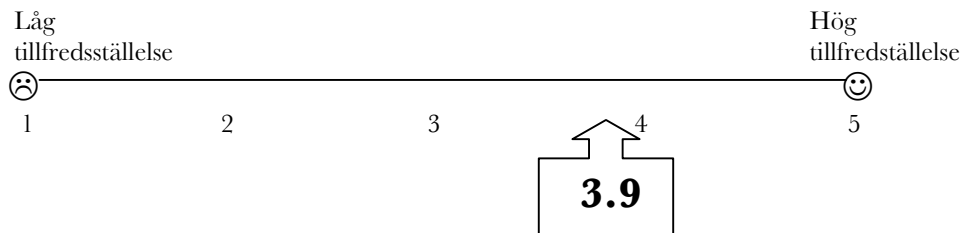
#### 9. Gruppdiskussioner (Markera det alternativ som motsvarar upplevelsen från den grupp Du valde.)



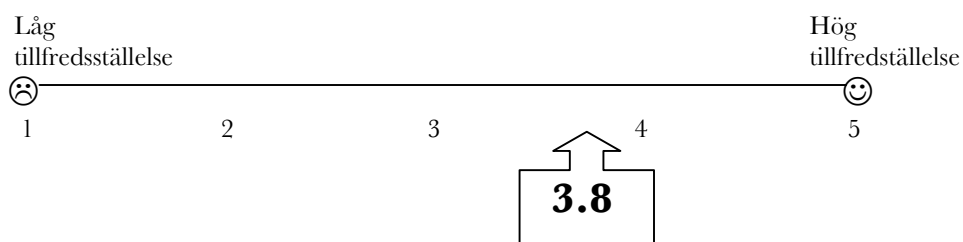
**10. Paneldebatt (Hadenius, Wallin, Jämtin, Sandberg)**



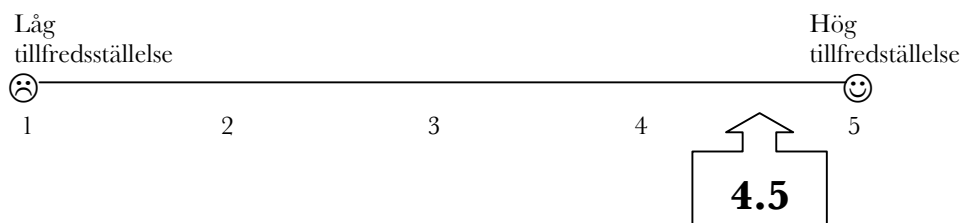
**11. Hade Du nytta av de artiklar som skickades ut före kursens genomförande?**



**12. Hade Du nytta av kursens hemsida?**



**13. Är Du (efter kursens genomförande) nöjd med de praktiska arrangemangen kring kursen?**



**14. Om Du har övriga kommentarer och synpunkter på kursen så kan Du skriva dem här.**

Jag är: ☐ kvinna ☐ man

och arbetar vid: ☐ Sida ☐ Enskild organisation ☐ Annat

Deltog i gruppen: ☐ Bolivia  
☐ Nicaragua  
☐ Indien  
☐ Zambia  
☐ Etiopien

**TACK FÖR DIN HJÄLP!**





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