

Kriterier för urval av ramorganisationer

En studie över biståndets roll i framvästen av civila samhällen i syd

Mars 2001

Caroline Boussard
Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan
med enskilda organisationer
och humanitärt bistånd

FÖRORD

Sida har i regleringsbrevet för 2001 fått i uppdrag att under året utarbeta kriterier för urval av ramorganisationer.

Som ett led i detta arbete låter Sida genomföra ett antal studier, som bl a skall fokusera på olika aspekter av svenska folkrörelser biståndsverksamhet och deras roll i det civila samhället. Ämnet studeras dels ur ett historiskt perspektiv och dels med tanke på den alltmer ökande globaliseringen och den förändring av organisationernas roller och former för att generera bidrag, som gradvis sker. Dessa studier skall mynna ut i en analys som skall ligga till grund för Sidas förslag till utformning av urvalskriterier.

Den första studien som utarbetats under året, avser "Biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd". Författare till denna studie är Caroline Boussard, statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

Sidas tanke är att denna, samt ytterligare två studier, skall presenteras vid ett seminarium i maj 2001.



Magnus Lindell
Enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	1
Inledning	5
Syfte	6
Metodologiska överväganden	6
Vad är det civila samhället?	8
Det civila samhällets roll i utvecklings- och demokratiseringsprocessen	11
Bistånd till det civila samhället	15
Bistånd till det civila samhället – ett problem för demokratiseringen?	17
Odemokratiska civila samhällen	17
Artificiella civila samhällen	19
Biståndsberoende civila samhällen	20
Hyperaktiva civila samhällen	21
Politiserade civila samhällen	23
Vilka lärdomar kan man dra och hur kan bistånd till det civila samhället förbättras?	24
Referenser	27

Biståndets roll i framväxten av civila samhällen – en sammanfattning

*Caroline Boussard
Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet*

Det civila samhället har under 1990-talet fått en framträdande roll inom såväl forskarvärlden som biståndsvärlden. Frivillig organisering och folkligt deltagande ansågs vara nyckeln till demokratisk konsolidering och bistånd till det civila samhällets organisationer uppfattades som en effektiv metod att uppnå demokratimålet. Från att ha varit 1990-talets slagord hörs nu emellertid allt fler kritiska röster. Inom statsvetenskaplig forskning anser allt fler att begreppet har kommit att betyda allt och inget och endast kunna bidra med tautologiska förklaringar. Inom biståndsdiskursen har frågan väckts om huruvida det överhuvudtaget är möjligt att stärka civila samhällen i syd väckts.

Begreppet civilt samhälle har utsatts för avsevärd begreppstänjning och till följd av detta kommit att betyda många olika saker. En orsak till detta är att det omväxlande används som neutral analyskategori, som normativt ideal och som politisk slagord. Ett vanligt förekommande problem är att dessa olika användningsområden tenderar att sammanflätas. Problemet uppstår framför allt då begreppet används som en analytisk kategori samtidigt som det är baserat på implicita normativa föreställningar om det civila samhällets goda egenskaper och positiva effekter. Ett annat problem som skapar förvirring i diskussionen om det civila samhället är att begreppet som sådant är baserat på två olika perspektiv: ett perspektiv som betonar det civila samhällets "civicness" d v s förmågan att fostra demokratiska medborgare och ett annat som betonar det civila samhällets pluralistiska egenskaper. Distinktionen har viktiga analytiska konsekvenser för hur det civila samhället kan användas som förklaring inom demokratiseringsteori och som policy inom biståndsdiskursen.

Det civila samhället har olika betydelser i olika stadier av demokratiseringsprocessen. I ett tidigt skede fungerar det civila samhället framför allt som en delegitimerande faktor. Graden av "civicness" är i detta skede av mindre betydelse. Det som är viktigt är istället det civila samhällets förmåga att agera som en motmakt gentemot statsmakten. Under konsolideringsfasen får det civila samhället en annan roll. Till följd av ett utbrett deltagande i det civila samhällets organisationer kan en demokratisk kultur utvecklas. Det civila samhället anses också kunna bidra till demokratins konsolidering genom att stärka de ofta initialt svaga politiska institutionerna. Genom att sprida kunskap om den demokratiska processens funktionssätt kan ett bredare och mer intensivt medborgerligt deltagande utvecklas. Det civila samhället kan även fungera som en rekryteringsbas för nya demokratiska ledare. Biståndsdiskursen har framför allt tagit fasta på det civila samhällets förmåga att skapa socioekonomisk utveckling och på så vis skapa förutsättningar för demokratins konsolidering. Vilken roll det civila samhället kan komma att spela är emellertid ytterst beroende av den politiska kontexten. En demokratisk och stark stat är mer lyhörd gentemot det civila samhällets organisationer än en svag och illegitim stat som troligtvis med olika medel försöker ta kontroll över det civila samhällets

krafter. Således måste det civila samhället alltid analyseras i relation till de samhällsliga strukturer och aktörer det omges av.

Det civila samhället hamnade på givarsamfundets agenda bland annat till följd av att det uppfattades som ett effektivt sätt att distribuera bistånd. Ett annat skäl var att begrepp som ansvarsutkrävande, rättsstat, legitimitet, mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning blev honnörssord och det civila samhället uppfattades som en central del av demokratiutvecklingen. Emellertid kvarstår frågan om vad givarsamfundet vill uppnå och vilka teoretiska idéer de olika handlingsprogrammen baseras på. För att bistånd skall vara framgångsrikt är en tydlig föreställning om målen och hur dessa uppnås avgörande. Ett teoretiskt resonemang ligger vanligtvis till grund för detta. Ett problem är att bistånd till det civila samhället ofta framstår som baserat på vacklande teoretisk grund.

För att kunna analysera biståndets effekter har ett antal teoretiska idealtyper konstruerats: odemokratiska civila samhällen, artificiella civila samhällen, biståndsberoende civila samhällen, hyperaktiva civila samhällen och politiska civila samhällen. Dessa idealtyper rör sig i samma egenskapsrymd, då de på ett eller annat sätt berör relationen mellan det civila samhället och staten, det civila samhället och givarsamfundet och det civila samhället och gräsrotterna. *Odemokratiska civila samhällen* karakteriseras av att det saknas metoder för ansvarsutkrävande eller transparens i organisationerna. Flertalet civila samhällen är emellertid inte formellt odemokratiska men präglas av traditioner som inte är förenliga med demokrati, som t ex patron-klientrelationer eller dominerande ledarskapsidéer. Ett liknande fenomen är organisationer som diskriminerar andra grupper i samhället och inte respekterar deras rättigheter. Om syftet med biståndet är att stärka demokratin med hjälp av utveckling av en demokratisk kultur baserad på deltagande i det civila samhällets organisationer, så måste dessa vara demokratiska och öppna för ett någorlunda jämnt deltagande. Ett odemokratiskt civilt samhälle kan mycket väl fylla den pluralistiska funktionen eller agera motmakt gentemot statsmakten. Det kan däremot inte utveckla en demokratisk kultur.

En annat problem gäller förekomsten av *artificiella civila samhällen*. Civila samhällen som utgörs av toppstyrda organisationer som har förlorat kontakten med gräsrotterna i samhället och som ägnar sig åt den typ av verksamhet som givarsamfundet bedömer som intressant kan inte beskrivas som genuina. Dessa organisationer blir snarare givarnas förlängda arm än en spontan reaktion på gräsrotternas behov. Biståndet kan bidra till att riva upp kopplingen mellan organisationer och gräsrotter och till att skapa förutsättningar för icke-genuina organisationer att uppstå och finnas kvar. Att det civila samhällets organisationer delar givarnas uppfattning om att mänskliga rättigheter och demokrati är viktiga frågor är inte ett problem *per se*. Det blir emellertid problematiskt om man benämner en samling urbana NGOs för ett lokalt civilt samhälle och inte tar hänsyn till andra former av kollektivt agerande. En paradoxal situation uppstår när givarsamfundet, som arbetar med fokus på de fattiga och marginaliserade, samtidigt bidrar till att exkludera dessa grupper från deltagande när de ger upphov till förekomst av artificiella civila samhällen. *Biståndsberoende civila samhällen* är ett alltför vanligt förekommande problem. Detta är relaterat till graden av genuinitet; när organisationer förlorar kontakten med gräsrotterna går även möjligheterna till finansiering förlorade. Problemet med

biståndsberoende civila samhällen har ytterst med autonomi att göra. Biståndsberoende civila samhällen faller lätt offer för påtryckningar från givarna.

Hyperaktiva civila samhällen är framför allt ett problem i länder med svaga politiska institutioner. De politiska institutionerna måste ha en viss autonomi från det civila samhällets krafter. Om det civila samhället uppfattar relationen i termer av oförsonlig konflikt eller driver krav på långtgående ekonomiska reformer kan detta bli ett hot mot demokratiska institutioner som redan inledningsvis har låg legitimitet. Om givarsamfundet stödjer det civila samhället kan spänningarna öka och genom att stödja oppositionella grupperingar riskerar man att underminera partiernas roll och skapa oförsonliga intressen som på sikt kan undergräva det demokratiska styret. *Politiserade civila samhällen* är civila samhällen som uppstår till följd av givarsamfundets starka betoning på det civila samhällets deltagande i den politiska processen. Man kan här skilja på civila samhällen som har inbegripits av staten i syfte att ta kontroll över dessa krafter och civila samhällen som ”konstrueras” av politiker i syfte att tillfredsställa externa aktörers önskemål.

För att biståndet ska vara framgångsrikt är en tydlig föreställning om målen och hur dessa uppnås avgörande. Två huvudsakliga argumentationslinjer i biståndsdiskursen kan urskiljas. Den första tar sin utgångspunkt i en effektivitets- och legitimitetsdiskussion. Man arbetar med att stärka det civila samhället därför att det finns en föreställning om att det civila samhällets organisationer är effektiva i utvecklingsprocessen. Effektivitet skapar i sin tur legitimitet för biståndspolitik. Den andra huvudsakliga idén är baserad på föreställningen att det civila samhället kan bidra till en fördjupning eller konsolidering av demokratin till följd av ett civilt samhälle skapar demokratiska relationer och en demokratisk kultur i samhället. Vilka resultat man är ute efter – det vill säga om effektiv implementering av utvecklingsprojekt eller demokratisk utveckling är målet – har implikationer för vilka organisationer man bör stödja. En tydlig strategi, baserad på en teoretisk föreställning om orsakssammanhang, är därför avgörande. Är målet utvecklingseffekter i termer av reducering av fattigdom bör stöd utgå till en viss typ av organisationer, men står demokratins fördjupning i fokus är andra organisationer mer lämpade.

Om syftet med biståndet är att främja en demokratisk utveckling är det avgörande att organisationernas interna demokrati granskas. För att kunna spåra odemokratiska tendenser är tydliga kriterier avgörande. Utöver den interna strukturen måste man även se till informella strukturer och organisationens agerande gentemot andra grupperingar i samhället. Från detta perspektiv är även det civila samhällets förankring i samhället viktigt. För att undvika att skapa och upprätthålla artificiella civila samhällen måste organisationernas genuinitet granskas. Avgörande för att betraktas som en genuin organisation är i vilken utsträckning det finns en känedom om och ett behov av den verksamhet som bedrivs. Utöver detta är möjlighet till faktiskt deltagande en essentiell del. Man bör därför utgå från ett efterfrågebaserat perspektiv och stödja organisationer som redan är lokalt förankrade.

Ett sätt att undvika att de civila samhällen man stödjer blir biståndsberoende är att arbeta med krav på egenfinansiering. Det civila samhällets möjlighet att vara självförsörjande bestäms ytterst av organisationernas förankring i samhället. Är organisationens verksamhet efterfrågad av gräsrotterna ökar sannolikheten för att få medborgare att betala en liten summa eller avsätta några timmar till volontärar-

bete. En viktig aspekt av stödet är just att utbilda det civila samhällets organisationer i att diversifiera sina inkomstkällor.

Givarsamfundet har ett stort ansvar att se till att bistånd inte underminerar den demokratiska styrelsen. För att det civila samhället ska kunna bidra till utvecklingen av demokrati måste de politiska institutionerna vara effektiva och legitima. Komplementära insatser kan hindra att den prekära balansen mellan det civila samhällets organisationer och de politiska institutionerna rubbas. En principiell lärdom är att det civila samhället inte existerar i ett vakuum utan att det ytterst är beroende av de strukturer det omges av. Att förbättra förutsättningarna för att staten och det civila samhället ska kunna samexistera är därför avgörande för framväxten av vitala demokratiska samhällen.

Inledning

Under 1990-talet har begreppet civilt samhälle fått en alltmer framträdande roll inom såväl forskarvärlden som biståndsvärlden. Bland forskare och studenter i statsvetenskap och andra närliggande discipliner framstod det civila samhället som svaret på ett antal frågor. I synnerhet inom demokratiseringsteorin fick idéer om det civila samhället ett stort genombrott. Nu fann man teorier som kunde förklara varför vissa länder lyckats skapa blomstrande demokratier med effektiva och legitima institutioner när andra fastnat i nedåtgående spiraler av svaga och ineffektiva demokratiska institutioner och processer, och med medborgare som i allt större utsträckning vänt blickarna mot mer auktoritära styrelsesätt. Robert Putnams bok *Making Democracy Work* (1993) fick ett oerhört stort genomslag bland såväl teoretiker som praktiker. Tillsammans med Francis Fukuyamas bok *Trust* (1995a) har den bidragit till att forma – explicit eller implicit – inriktningen på både demokratiseringsforskningen och studiet av internationellt bistånd.

Inom det internationella givarsamfundet har demokratibistånd sedan länge utgjort ett centralt inslag och idén om det civila samhället passade mycket väl in i denna diskurs, särskilt då det väckte associationer till sådant som politiskt deltagande, utveckling av demokratisk kultur, småskalighet och ett stärkande ("empower") av traditionellt sett undertryckta eller diskriminerade grupper. Det civila samhället framställdes nu som lösningen på en rad olika problem. Vi ska här komma ihåg att detta var i en tid som präglades av ett lågt förtroende för biståndets effektivitet. Att kanalisera bistånd via det civila samhällets organisationer blev ett sätt att kringgå statens ineffektivitet och vad man upplevde som marknadens orättvisor (Uggla 1997:5). Samtidigt ansågs det civila samhället vara nyckeln till folkligt deltagande. Det civila samhällets organisationer ansågs därtill vara kostnadseffektiva, ha god lokal kännedom och goda kontakter med lokala samarbetspartners samt vara innovativa och förhållandevis obyråkratiska. De hade även ett rykte om sig att nå de fattigaste och mest behövande, att medvetet arbeta med partipartiska metoder samt vara mindre korrupta än statliga institutioner (Burnell 1997:177; Hudock 1999:8). Det civila samhället var dessutom ett begrepp som tilltalade de flesta politiska inriktningar – om än av olika skäl – vilket ytterligare bidrog till att det fick ett stort genomslag inom givarsamfundet.

Från att ha varit 1990-talets slagord hörs nu emellertid allt fler kritiska röster. Inom demokratiseringsforskningen har begreppet civilt samhälle kritiserats för att betyda allt och inget, och således för att ha en mycket begränsad förklaringskraft. Det har även kritiserats för att endast kunna bidra med tautologiska förklaringar eller cirkelresonemang. Dessutom har civilsamhällebegreppet, till följd av sin inneboende historiska determinism, gjort det svårt att arbeta med konstruktiv teori. Inom biståndsdiskursen har frågor därtill väckts om huruvida det verkligen är möjligt att stärka civila samhällen i syd och om bistånd till civila samhällets organisationer verkligen är en lämplig metod för att utveckla en demokratisk politisk kultur. Upprepade fall av biståndsberoende och korruption har spätt på kritiken och fått även givarsamfundet att ifrågasätta grunderna för stödet till det civila samhället.

Den växande skaran kritiker betyder dock inte att det civila samhället kommer att försvinna som begrepp eller analysredskap i akademiska debatter eller som policy-instrument i biståndssammanhang. För givarsamfundet betyder det snarare att man kritiskt utvärderar effekterna av stöd till civila samhällen och utifrån detta omformulerar sin policy (t ex Riddell 1995; Oakley 1999). Den kritiska granskning av biståndets effekter på civila samhällen som här följer skall således inte uppfattas som ett principiellt underkännande av biståndet till civila samhällen, utan snarare som en problematisering av biståndets effekter åtföljt av en konstruktiv diskussion kring vilka lärdomar man som givare kan dra av dessa erfarenheter.

Syfte

Det mer övergripande temat för denna rapport är biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd. En allt större del av det internationella biståndet går till uppbyggnaden av civila samhällen. Samtidigt vet vi emellertid väldigt lite om vilka konsekvenser ett sådant externt stöd kan få. Syftet med stödet är att stärka det civila samhället, men alltfler exempel har den senaste tiden vittnat om att biståndet snarare har undergrävt än stärkt de lokala initiativen till folklig organisering. *Syftet med rapporten är därför att skapa en fördjupad förståelse för vilka konsekvenser biståndet kan få för civila samhällen i syd.* De frågeställningar som i första hand beaktas är:

1. Vilka syften ligger bakom biståndet för att främja utveckling av livskraftiga och demokratiska civila samhällen ?
2. Vilka konsekvenser får externt stöd för civila samhällen i syd?
3. Hur kan bistånd till civila samhällen i syd förbättras?

I föreliggande rapport argumenteras det för att bistånd till civila samhällen i syd kan få effekter som i ett längre perspektiv kan inverka negativt på den demokratiska utvecklingen. Lokala civila samhällen kan exempelvis utgöras av odemokratiska organisationer som fostrar auktoritära snarare än demokratiska värden, eller av organisationer som saknar relation till det övriga samhället och som i övrigt främst fungerar som givarnas förlängda arm. Vidare kan det civila samhällets organisationer vara biståndsberoende i den utsträckning att de blir otillbörligt styrda av givarnas agenda. Bistånd till civila samhällen kan även verka kontraproduktivt då det rubbar balansen mellan det civila samhället och de politiska institutionerna, inte sällan till det förras förmån, och därmed långsiktigt tenderar att undergräva förutsättningarna för en fungerande demokratisk process. Slutligen riskerar givarna att med biståndet skapa vad man kan kalla ett politiserat civilt samhälle, vars huvudsakliga uppgift är att godkänna den av regimen förda politiken.

Metodologiska överväganden

Det finns två huvudsakliga typer av litteratur som behandlar problematiken kring det civila samhället – en mer teoretiskt orienterad akademisk litteratur och en mer policyinriktad "NGO-litteratur". En sådan indelning utgör givetvis en grovhuggen och förenklad kategorisering och en mängd litteratur tenderar att falla någonstans mitt emellan dessa litteraturtyper. Syftet med indelningen är dock i första hand att visa att det finns ett tydligt gap mellan två discipliner, ett gap som tenderar att försvåra en diskussion mellan teoretiker och praktiker. Det gör det svårare för

forskare att ta del av praktiska erfarenheter och för praktiker att sätta sig in i de teoretiska argument forskarna utgår ifrån.

Den akademiska litteraturen fokuserar i stor utsträckning på det civila samhällets idéhistoriska rötter och vad det betyder för dagens tolkning av begreppet, samt hur detta i sin tur kan påverka demokratins karaktär eller en process mot demokratisering. Policylitteraturen är vanligtvis mer fokuserad på en specifik del av det civila samhället, nämligen NGO-rörelsen och hur denna kan bidra till demokratisk utveckling. I följande analys av biståndets effekter på civila samhällen har ambitionen varit att ta del av båda erfarenheterna. Detta utgör således ett försök att sammanföra två olika litteraturtraditioner – den teoretiskt orienterade civilsamhällelitteraturen, inom vilken det givetvis finns en mångfald olika teorier, traditioner och perspektiv, med vad som omväxlande refereras till som biståndsdiskursen eller policylitteraturen, det vill säga litteratur som tar sin utgångspunkt i praktiska erfarenheter av biståndsbete.

Vad utmynnar då denna rapport i? Rapporten ska i första hand betraktas som en syntetisering av litteraturen om civila samhällen. Den består till stor del av en diskussion kring olika sätt att närma sig fenomenet. Utifrån dessa principiella studier, och med viss hjälp från empiriska iakttagelser, förs sedan en diskussion kring olika effekter av bistånd och hur negativa effekter kan avhjälpas. Vilket värde kan man då tillskriva denna rapport? Rapporten gör inga anspråk på att ge en fullständig bild över civila samhällen och dess roll i utvecklingsprocessen. Man kan anlägga flera olika perspektiv på det civila samhället. En sådan mer heltäckande genomgång hade emellertid inte varit studien till gagn, då det hade utmynnat i ett alltför översiktligt resultat. Då syftet är att studera biståndets roll i framväxten av civila samhällen har det fallit sig naturligt att utgå från det liberala perspektiv som ligger till grund för givarsamfundets fokus på det civila samhället.

Forskarens utgångspunkter styr forskningsprocessen och därmed resultaten (Lundqvist 1993). Detta nämns för att betona att en rapport av detta slag alltid styrs av författarens använda metodologi. Denna metodologiska problematik har även implikationer för hur rapportens resultat kan respektive bör användas. Det finns alltid en risk för att de resultat som presenteras uppfattas såsom direkta policyrekommendationer. Detta har inte varit avsikten, utan rapporten skall i första hand ses som ett diskussionsunderlag.

Utifrån en övergripande teoretisk analys av det civila samhället och dess roll i utvecklingsprocessen i allmänhet och demokratiseringsprocessen i synnerhet, diskuteras vilka effekter biståndet kan ha på civila samhällen i syd. Dessa effekter presenteras med hjälp av ett idealtypsresonemang. Två ting bör framhållas vad gäller analytiska idealtyper. För det första är idealtyper ”teoretiskt härledda och renodlade tankebilder” (Sjöstrand 1985:14). För det andra har de inget normativt innehåll eller något med ideal förstått som perfekt att göra. De är att betrakta som analysinstrument – teoretiska konstruktioner – mot vilka man kan mäta verkligheten (Peters 1998:105). Utifrån litteraturen om bistånd och civilt samhälle har fem sådana idealtyper konstruerats. Dessa tjänar sitt syfte som analytiska instrument, eller tankebilder, mot vilka verkliga civila samhällen kan ställas för att bedöma det externa biståndets effekter.

Vad är det civila samhället?

"A maze is a place where people end up going round in circles or reach dead ends. Unless care is taken, analysing civil society feels like this because it is an abstract political concept whose explanation is part and parcel of the theory being applied, hence any definition becomes tautological" (Fowler 1996:13.)

Alan Fowler beskriver på ett utmärkt sätt exakt vad som skett inom en stor del av civilsamhællediskursen. En betydande del av den statsvetenskapliga litteraturen fokuserar nästan uteslutande 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 orsakssammanhang.

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 respektive som ett politiskt laddat begrepp eller slagord (Seligman 1992:201). 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 då begreppet används som en analytisk kategori samtidigt som det är baserat på implicita normativa föreställningar om det civila samhällets positiva effekter. I analysen blandar man således samman normativa föreställningar om det goda samhället med undersökningar av faktiska processer.

Detta blir ett särskilt delikat problem i gränsdragningen mellan policy och forskning. Givetvis är policyn i grunden baserad på normativa föreställningar. I Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter, "Rättvisa och fred", kan man exempelvis läsa att "[m]ålet med detta handlingsprogram är att i länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete stärka människors möjligheter och förmåga att leva under fredliga förhållanden, och att delta i och att utveckla den demokratiska processen. Målet är också att främja respekten för och efterlevnaden av mänskliga rättigheter och kvinnors deltagande i den demokratiska beslutsprocessen [...] Det sker genom att stärka processer och utveckla institutioner inom staten och det civila samhället som främjar en utveckling mot fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter" (1998:10).

Det framgår tydligt i citatet ovan att Sidas handlingsprogram är baserat på en normativ föreställning om att fred, demokrati och mänskliga rättigheter är eftersträvaransvärda mål att uppmuntra i syd. Vi ska här inte gå in på en djupare diskussion kring detta utan nöja oss med att konstatera att Sida utgår från föreställningen att man med hjälp av stärkande av institutioner inom det civila samhället kan uppnå de uppsatta målen. I denna policyformulering är begreppet civilt samhälle baserat på normativa föreställningar och begreppet pendlar mellan att vara ett politiskt slagord och ett normativt ideal.

I forskningsvärlden är problemet delvis ett annat. I denna kontext rör sig begreppet mellan att vara en neutral empirisk analyskategori och ett normativt laddat be-

grepp. I analyser presenteras begreppet inte sällan som en neutral analyskategori men är i praktiken ofta baserad på implicita föreställningar om dess inneboende goda egenskaper och förmåga att skapa eftersträfvansvärda resultat. Detta är synnerligen problematiskt. Om begreppet inte är värdeneutralt bör man explicit redogöra för sina normativa föreställningar.

Det andra huvudsakliga problemet rör innehållet i begreppet, det vill säga hur vi mer specifikt väljer att definiera det civila samhället. Valet av definition beror givetvis på våra perspektiv. Det finns därför en myriad olika definitioner i litteraturen, säkerligen lika många som det finns individer som arbetar med begreppet. Ju mer man försöker specificera begreppets innehåll, desto fler tveksamma gränsdragningar konfronteras man emellertid med. Hör till exempel organisationer med koppling till politiska partier (Foley & Edwards 1996), släkter eller begravningsfölje (Blomkvist 1999), privata företag, odemokratiska organisationer eller nynazistiska organisationer till det civila samhället? Diskussioner av denna typ tenderar att vara återvändsgränder och det finns därför skäl att använda sig av en relativt snäv definition, där vissa grupper åtminstone inte definitionsmässigt exkluderas. Beroende på studiens inriktning kan man sedan fokusera på olika grupperingar inom det civila samhället. Definitionen blir på så vis mer öppen i bemärkelsen att den kan anpassas till olika studiers syften.

Vi ska här inte uppehålla oss alltför länge vid sådana begreppsdiskussioner, då dessa sällan är särskilt konstruktiva. Allmänt kan man säga att en snäv definition, eller en definition på hög abstraktionsnivå, är lämplig för begrepp som flyttas från en kontext till en annan. Man bör vara uppmärksam på att det civila samhället på många sätt är en västerländsk företeelse och i den meningen specifik i tid och rum (Mouzelis 1995; Seligman 1992). Som alltid när man låter begrepp ”resa” mellan olika kontexter finns det en fördel i att hålla dem på en hög abstraktionsnivå, med så få definierande attribut som möjligt (Sartori 1970). De empiriska fenomen som omfattas av begreppet kan därför uppvisa stora inbördes olikheter. Det gör det alltså möjligt att med samma definition analysera civila samhällen i så vitt skilda kontexter som exempelvis Sverige och Sierra Leone. En sådan snäv definition av det civila samhället skulle kunna vara att det 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. Denna definition har fördelen att den tillåter studier av många olika varianter av kollektivt agerande.

Inom policylitteraturen refereras det ofta till vad man kallar den tredje sektorn, det vill säga NGO-sektorn. Detta är dock ett alltför smalt grepp. För att undvika att på förhand exkludera andra grupperingar är det lämpligare att tala om det civila samhällets organisationer av vilka NGOs endast utgör en grupp. Utöver dessa finns till exempel medlemskapsbaserade organisationer, sociala rörelser, kooperativa rörelser och nätverk. Man bör således undvika att sätta likhetstecken mellan NGOs och det civila samhället.

I begreppet civila samhället, så som det används idag, ryms emellertid två versioner vars förenlighet kan ifrågasättas. (se t ex Foley & Edwards 1996; Diamond 1999). Å ena sidan betonas det civila samhällets ”civicness”, vilket man ofta refererar till när man talar om det civila samhällets förmåga att fostra demokratiska medborgare.

Denna syn kommer av den republikanska traditionen, för vilken medborgarnas dygder stod i fokus, och perspektivet 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 motmakt som granskar och kontrollerar staten. För detta perspektiv, som till stor del låtit sig inspireras av den skotska upplysningsfilosofin, är det civila samhällets förmåga att representera en mångfald olika intressen den centrala egenskapen (Seligman 1995). Från detta perspektiv anses det civila samhället exempelvis besitta tillräckligt med kraft för att kunna bidra till regimers fall. Inom demokratiseringslitteraturen är det givetvis auktoritära regimer som avses, men man skulle kunna argumentera för att detta även gäller demokratiska regimer (Foley & Edwards 1996). Det är den senare versionen av det civila samhället som t ex har uppmärksamats i samband med de politiska och ekonomiska omvälvningarna i Öst- och Centraleuropa (Smolar 1996).

Egentligen talar vi här om de två olika men delvis överlappande begreppen "civil society" och "civic community". "Civic community" kan ses som både bredare och smalare än begreppet "civil society"; bredare då det omfattar alla typer av organisationer och smalare i bemärkelsen att det endast omfattar organisationer vars interna strukturer är horisontella och baserade på tillit. "Civil society" kan istället sägas omfatta alla typer av organisationer med ett mer allmänt intresse (d v s inte familjära organisationer) oberoende av organisationens interna struktur. Begreppet "civic community" täcker således ett bredare spann av organisationer men är samtidigt smalare i det avseendet att betoningen här läggs på organisationens interna struktur (Diamond 1999:226).

Distinktionen mellan "civic society" och "civil society" illustrerar på ett tydligt sätt problemet med tautologiska förklaringar. Om det civila samhället ska vara teoretiskt användbart, till exempel som förklaring till demokratisk konsolidering, måste man undvika att sätta likhetstecken mellan det civila samhället och demokrati (Diamond 1999:227). En organisation kan ha en odemokratisk, hierarkisk intern struktur och ändå uppfylla de kriterier som definitionen av det civila samhället ställer. 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.

Det blir emellertid i förlängningen omöjligt att upprätthålla en klar distinktion mellan begreppen "civil society" och "civic community", då en stor del av litteraturen sammanför dessa. Samtidigt har distinktionen viktiga analytiska konsekvenser. Ett sätt att lösa denna problematik är att betrakta fenomenet som ett civilt samhälle med två olika funktioner – den utbildande och den pluralistiska (Hadenius & Ugglå 1995). Man kan även utgå från en distinktion mellan det civila samhället som karakteriseras av "civicness", det vill säga den fostrande aspekten, och som exkluderar vissa organisationer, och det civila samhället som ej karakteriseras av "civicness".

"Civil society is no better than the sum of its organizations" (Hydén 1996). Vill man ge en generell bild av det civila samhället är det således från dess beståndsdelar man måste utgå. Domineras det civila samhället av organisationer som fostrar auktoritära värden, praktiserar odemokratiska interna strukturer och diskriminerar mot andra grupper kan vi inte tala om ett civilt samhälle som karakteriseras av

”civicness”. Ett dylikt civilt samhälle bidrar inte till att utbilda medborgare i hur man agerar i demokratiska organisationer eller till att sprida demokratiska värden. Emellertid kan det likväl ha förmågan att agera som en motmakt gentemot statsmakten i kraft av sin förmåga att granska och kontrollera makthavarnas förehavanden, se till att staten inte låter sig fångas av ett enda intresse och så vidare. Är det istället demokratins fördjupning man är intresserad av bör man i enlighet med detta resonemang utgå från frågan om civicness. Ligger däremot fokus på det pluralistiska planet, är denna fråga inte lika relevant.

Varför då redogöra för denna begreppsliga djungel? En anledning till att vi har svårt att ta oss ur begreppsproblematiken är att sambanden mellan civilt samhälle och demokratisering inte är så enkla som de synes vara. Beroende på det civila samhällets karaktär tenderar det att spela ut olika roller i utvecklings- och demokratiseringsprocessen, vilket vi nu skall gå över till att diskutera.

Det civila samhällets roll i utvecklings- och demokratiseringsprocessen

I detta avsnitt skall vi sätta in det civila samhället i ett större sammanhang och analysera dess roll i utvecklingsprocessen. Fokus kommer dock att ligga på den politiska aspekten av utveckling – demokratisering. Den socioekonomiska utvecklingsprocessen och demokratiseringsprocessen är emellertid intimt sammanlänkade. Om inte levnadsstandarden höjs i ett land kan inte heller demokratin konsolideras, för att så länge en majoritet av befolkningen lever i fattigdom kan de ej delta rättfärdigt i den demokratiska processen. Detta är i och för sig inte något nytt. Moderniseringsteoretikernas huvudargument var att socioekonomisk utveckling leder till demokrati. En ny teoritradition har också vuxit fram i samband med utmaningen i första hand Öst- och Centraleuropa men även Latinamerika ställts inför – att genomgå dubbla transitioner till demokrati och marknadsekonomi.

Inom statsvetenskapen har det civila samhället till stor del fångats upp av demokratiseringsforskningen och har där satts i relation till demokrati och demokratiseringsprocesser. Detta borde inte förvåna någon, då det civila samhället idéhistoriskt är intimt förenat med teorier om staten. En stor del av den politiska filosofin fokuserar just på det civila samhällets relation till staten; Paine varnade exempelvis för hur en växande stat kan hota ett civilt samhälle, och en av de mest prominenta teoretikerna, Tocqueville, såg faran i statens maktfullkomlighet och majoritetens tyranni. Vi har även den marxistiska traditionens representanter Hegel och Gramsci, som uppfattade staten som garant för att det civila samhället inte tärs sönder och samman av konflikter. Även i senare forskning har det hävdats att det civila samhället endast kan förstås i relation till politiska institutioner (Berman 1997; Foley & Edwards 1996; Dryzek 1996; Booth & Richard 1998).

Biståndsdiskursen har av naturliga skäl en delvis annan inriktning, då socioekonomisk utveckling snarare än stat – samhälle relationer står i centrum. Sidas övergri-

pande mål är, som det har formulerats av riksdagen, att höja de fattiga folkens levnadsnivå. I Sidas handlingsprogram "Minskad fattigdom: Sidas program för att bekämpa fattigdomen" kan man läsa att "[e]nskilda organisationer ses som kanaler för att nå ut till de fattigaste" (1997:59). Det argument som länge förts fram inom biståndsdiskursen är att det civila samhället, exempelvis genom att driva olika typer av utvecklingsprojekt, relativt effektivt kan agera för en minskning av fattigdomen. Det civila samhällets organisationer anses vara mer effektiva och flexibla än statliga organ och anses därvidlag ha en bättre förmåga att nå ut till de fattigaste (Van Rooy & Robinson 1998:39; Hudock 1999:8). Det mest konkreta exemplet på det civila samhällets förmåga att minska fattigdomen i syd är de utvecklingsprojekt som det civila samhällets organisationer, i synnerhet vad som brukar benämnas "utvecklings-NGOs", driver. Dessa projekt ägnar sig åt allt från mikrokrediter till alfabetiseringskampanjer.

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. Nya demokratier ställs ofta inför dilemmat att de inte uppfattas som effektiva vilket gör att de förlorar legitimitet. Det civila samhället kan här spela en synnerligen viktig roll i kraft av sin förmåga att sprida information om de villkor som ställs utifrån (t ex i form av villkorat bistånd eller strukturanpassningsprogram). Detta kan skapa en förståelse för att en vald regering inte har obegränsad handlingsfrihet och kan i förlängningen ge den demokratiska regimen en ökad legitimitet.

De starka sambandet mellan socioekonomisk utveckling och demokratisering har anammats av givarsamfundet som bland annat därför gjorde 1990-talet till decenniet då demokratin stod i fokus (se t ex Brodin 2000:37-40). Världsbanken förordade demokratisk samhällsstyrning och demokratisk utveckling hamnade på de flesta givares agenda. Det finns olika metoder för att skapa förutsättningar för en demokratisk utveckling. Stöd för utveckling av demokratiska institutioner, valövervakning och stärkande av det civila samhällets organisationer är de huvudsakliga formerna för bistånd i syfte att utveckla demokrati.

Stöd till det civila samhället i syfte att utveckla demokrati hänger ofta samman med t ex insatser för valövervakning, då det kan stimulera lokalt medborgerligt engagemang och precis som partistödet går det ut på att lära ut hur man agerar i och driver en demokratisk organisation. Men som antydde ovan sker det en överlappning av stöd till det civila samhället och det traditionella utvecklingsstödet: "When a women's group receives assistance to develop a network of cooperatives, or an environmental group to lobby for pollution controls [...] the grants may be for economic and social development, but they also have political consequences. By strengthening the capacity of independent actors in civil society, they broaden participation and enhance the prospects for democratic accountability and responsiveness" (Diamond 1995). Lika lite som vi kan separera demokratiseringsprocessen från utvecklingsprocessen, kan vi separera ekonomiskt stöd från politiskt stöd i termer av uppbyggandet av civila samhällen.

Här ska vi emellertid sätta fokus på det civila samhällets roll i själva 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 systematiska empiriska belägg för detta förhållande (se t ex Karvonen 1997:93). Ett första steg för att förstå det civila samhällets betydelse för demokratisk utveckling är att skilja på dess roll under transitionsfasen (liberalisering och demokratisering) och dess roll under konsolideringsfasen.

Under transitionsfasen är en av det civila samhällets viktigaste funktioner att delegitimera den auktoritära regimen. I denna typ av analyser anlägger man ofta ett elitperspektiv. Regimkritik kommer i första hand från en mindre skara intellektuella och konstnärer som med hjälp av exempelvis metaforer kan uttrycka regimkritik. Först efter att demokratiseringen inletts initieras ett bredare folkligt deltagande (O'Donnell & Schmitter 1986:48-56). Det är emellertid ovanligt att det civila samhället med egen kraft inför demokrati, utan det är just som delegitimerande faktor det kan komma att spela en avgörande roll. I ett antal fall – Filippinerna, Sydkorea och Chile – har det civila samhället på så sätt varit drivande i transitionen (Diamond 1995). Men att ett civilt samhälle anses vara drivande är inte samma sak som att det på egen hand orsakar transitionen.

Vad vi här refererar till är alltså ett civilt samhälle som inte nödvändigtvis måste karakteriseras av det vi tidigare har kallat "civicness". Vi kan argumentera för att alla typer av organisationer, oavsett grad av intern demokrati eller tendenser att diskriminera gentemot andra grupper i samhället, kan fungera som en delegitimerande kraft. Guillermo O'Donnell och Philippe Schmitter (1986), som kanske är de mest framträdande transitionsteoretikerna, argumenterar för att en spricka mellan vad som brukar kallas "hardliners" och "softliners" öppnar upp en möjlighet för mobilisering av befolkningen och vad de kallar "resurrection of civil society". Man kan förstås föreställa sig en omvänd ordning – en folklig mobilisering som skapar en spricka inom den auktoritära regimen – varvid man får en mindre elitcentrerad modell.

Då det civila samhällets förmåga att initiera en transition betraktas som begränsad är bistånd från det internationella samfundet för detta syfte litet. Det används i första hand när den politiska kontexten är "ogynnsam", det vill säga odemokratisk (Fred och rättvisa 1998:31). I en auktoritär kontext kan bistånd till det civila samhället vara den mest effektiva metoden för att få till stånd en demokratisering. Det förefaller emellertid osannolikt att enbart stöd till demokratiska öar i ett civilt samhälle är tillräckligt för att en demokratisk övergång ska initieras. Det måste troligtvis sammanfalla med andra samhälleliga förändringar.

Det civila samhället har dock aldrig fått ett särskilt stort utrymme som förklaringsfaktor inom transitionslitteraturen, utan det är inom konsolideringslitteraturen som det fått störst genomslag. Ett av de vanligast förekommande argumenten här är att det civila samhället är betydelsefullt för demokratins konsolidering, främst till följd av att det kan bidra till framväxten av en demokratisk politisk kultur (Plasser, Ulram & Waldrauch 1998; Gunther, Diamandouros & Puhle 1995; Diamond 1999; Linz & Stepan 1996). Till följd av aktivt deltagande i organisationer möter medborgarna demokratiska normer och värderingar som tillit, tolerans, moderation, kompromissvilja, respekt för avvikande åsikter, och lär dessutom känna

demokratins spelregler. På så vis socialiseras medborgarna in i demokratiska attityder och beteenden. Kulturargumentet får oss emellertid att återvända till definitionsproblematiken. För att medborgaren som en följd av sitt deltagande ska kunna ta till sig demokratiska normer och kunskaper om den demokratiska processen måste organisationerna åtminstone ha en viss intern demokratisk struktur och dessutom vara öppna för ett någorlunda jämnt deltagande. Det är med andra ord främst civila samhällen som karakteriseras av "civicness" som har denna effekt på den politiska kulturen.

En viktig aspekt av det civila samhällets betydelse för en förändring av den politiska kulturen är tidsperspektivet. Kulturella mönster förändras synnerligen långsamt jämfört med formella institutionella arrangemang (se t ex Fukuyama 1995b). Även om det finns ett brett folkligt deltagande och ett viktigt 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 tydliga kausala samband.

Ytterligare en förklaring till det civila samhällets betydelse för demokratins konsolidering är dess förmåga att stärka de politiska institutionerna. Det civila samhället kan sprida kunskap om hur den demokratiska processen fungerar och om vilka rättigheter och skyldigheter såväl institutioner som medborgare har i en demokrati. Den politiska processen kan därmed göras mer inkluderande tack vare att allt fler medborgare kan delta och att deras engagemang och intresse för den politiska processen ökar (Fowler 1996:25).

Det civila samhället kan även fungera som en legitimitetsskapande källa. Genom att erkänna de politiska institutionerna och deras verksamhet kan förtroendet för den demokratiska processens effektivitet växa. Detta betyder inte att det civila samhället per automatik ska godkänna regeringens politik, men väl att legitimitet för demokratins institutioner och processer successivt kan växa fram. Det civila samhället kan också bidra till att stärka det politiska samhället genom att generera ett nytt demokratiskt politiskt ledarskap. Detta innebär att en ny generation av politiker som inte har sin bakgrund i de traditionella politiska partierna, vilka ofta associeras med den auktoritära regimen, utan i olika organisationer, nätverk, folkrörelser och liknande kan växa fram. Dessutom kan det civila samhället skapa andra uttryckskanaler för dem som inte representeras av politiska partier, det vill säga traditionellt exkluderade grupper som till exempel minoritetsgrupper.

Precis som det civila samhället kan påverka det politiska samhället kan det politiska samhället och staten påverka villkoren för det civila samhällets organisationer. Det är därför avgörande att det civila samhället analyseras i relation till övriga samhällsliga aktörer och strukturer. Vilken roll det civila samhället kan komma att spela beror i stor utsträckning på den politiska kontexten. Till exempel är en stark och legitim stat med demokratiska traditioner ofta mer lyhörd gentemot det civila samhället än en svag stat som saknar legitimitet och som troligtvis med olika metoder försöker ta kontroll över dessa krafter (Jørgensen 1996:39). Ett starkt och demokratiskt civilt samhälle kräver en stark och demokratisk stat. "Where the state is unresponsive, its institutions are undemocratic, or its democracy is ill designed to recognize and respond to citizen demands, the character of collective action will be decidedly different than under a strong and democratic system" (Foley & Edwards 1996:48).

Sheri Berman kritiserar den litteratur som i Tocquevilles och Putnams anda menar att det civila samhället framför allt fyller den utbildande funktionen i en demokrati (jmf. Hadenius & Uggla 1995) genom att fostra medborgarna i demokratiska värden och kunskaper (Berman 1997). För att förstå *om* det civila samhället har positiva konsekvenser för demokratisk utveckling är det nödvändigt att se till de politiska institutionerna. "If [...] political institutions are weak and/or the existing political regime is perceived to be ineffectual and illegitimate, then civil society activity may become an alternative to politics for dissatisfied citizens, increasingly absorbing their energies and satisfying their basic needs" (Berman 1997:567).

Tesen om den politiska kontextens betydelse för vilken roll det civila samhället kan komma att spela stöds även av John Booth och Patricia Richards analys av det civila samhället i Centralamerika. "Thus, not only does intense repression drive Central Americans into communal activity and away from other formal group participation, but it also reduces all forms of social and political capital [...] Repression thus has profound implications for the potential impact of civil society's impact on the state" (Booth & Richard 1998).

Sammanfattningsvis kan vi således urskilja två huvudsakliga funktioner för det civila samhället i en demokrati: den fostrande och den pluralistiska motmaktsfunktionen. För den fostrande funktionen, såsom den framför allt har anammats av dem som låtit sig inspireras av Tocqueville och Putnam, är organisationernas interna struktur avgörande. För den pluralistiska, eller motmaktsfunktionen, är den interna strukturen mindre viktig. Vilken roll det civila samhället kan komma att spela beror i stor utsträckning på den politiska kontexten. En svag, illegitim eller auktoritär stat har negativa effekter på det civila samhällets förmåga att uppfylla såväl den fostrande funktionen som motmaktsfunktionen. Frågan som uppstår är givetvis hur ett samhälle kan bryta denna negativa trend och utvecklas i riktning mot demokrati. Givarsamfundet har försökt överkomma detta dilemma med hjälp av stöd i syfte att stärka det civila samhället. Låt oss därför vända oss mot givarsamfundet och diskutera på vilka grunder biståndet till det civila samhället vilar och vilka effekter det har fått för civila samhällen i syd.

Bistånd till det civila samhället

En rad faktorer brukar lyftas fram som förklaringar till varför bistånd till det civila samhället hamnade på givarsamfundets agenda. Ett skäl som redan nämnts var effektivitetsargumentet. I en tid då förtroendet för och viljan att ge bistånd var lågt växte efterfrågan på småskaliga, effektiva former av bistånd. Förändringar på den internationella arenan och det kalla krigets slut innebar samtidigt att det inte längre fanns anledning att fortsätta med biståndsprogram i syfte att skapa sig vänner i form av stater. En annan förklaring är att 1980-talets strukturanpassningsprogram hade minskat statens omfång i den utsträckning att den inte längre var förmögen att leverera service till medborgarna (Van Rooy & Robinson 1998:41). Den viktigaste enskilda faktorn var dock att demokratifrågan tydligt hamnade på

givarsamfundets agenda och begrepp som ansvarsutkrävande, legitimitet, rättsstat, mänskliga rättigheter, transparens och demokratisk samhällsstyrning ("good governance") blev honnörssord. Ur detta växte snart föreställningen fram om att utveckling av det civila samhället var en central del av demokratiutvecklingen.

Emellertid kvarstår frågan om vad givarsamfundet vill uppnå och vilka teoretiska idéer de olika handlingsprogrammen baseras på. Bistånd till det civila samhället måste utgå från en föreställning om hur vissa effekter eller resultat uppnås, det vill säga från en klar strategi baserad på en teoretisk föreställning. För bistånd till lokala civila samhällen i syfte att stärka dessa kan flera argument, baserade på olika typer av teoretiska föreställningar, identifieras. Ett första argument är att det finns en tydlig koppling mellan det civila samhället och ekonomisk utveckling i stort. Stöd till det civila samhället skulle kunna öka den ekonomiska tillväxten tack vare att entreprenörskapsandan gynnas till följd av framväxten av socialt kapital. Den kanske viktigaste idén i sammanhanget är emellertid att lokala civila samhällen kan stärka demokratin i bemärkelsen fördjupa eller konsolidera den, samt öka respekten för mänskliga rättigheter. Grundtanken är att ett ökat folkligt deltagande kan förändra den politiska kulturen i demokratisk riktning (se t ex Diamond 1994; 1999; Plasser, Ulram & Waldrauch 1998).

Målet för svensk biståndspolitik är att främja fred, demokrati och efterlevnad av mänskliga rättigheter. Strategin är att skapa demokratiska relationer och en demokratisk kultur samt stärka nyckelinstitutioner inom staten och det civila samhället. "Biståndet idag domineras av insatser som syftar till att påverka värderingar och attityder genom stöd till grupper i det civila samhället" (Rättvisa och fred 1998:29). Man kan därmed konstatera att det finns en föreställning som i kort innebär att stöd till det civila samhället ska bidra till att en demokratisk kultur utvecklas, vilket i sin tur ska ses som en metod att uppnå fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Bistånd till det civila samhället har dock inte varit förskonat från kritik. Kritiker har bland annat pekat på bieffekter som att finansiärerna tenderar begränsa organisationers autonomi. Ann Hudock skriver exempelvis att "NGOs are essentially contractors and are little more than extensions of the donor agencies" (1999:2). Stöd till NGOs innebär således inte med automatik en förstärkning av civila samhällen. En annan typ av kritik har tagit fasta på hur det civila samhället tar över statens roll vad det gäller att leverera offentlig välfärd till medborgarna. Därtill kan det civila samhället bli en större arbetsgivare än staten. Statens roll riskerar därmed att bli ottydlig vilket kan få som konsekvens att staten förlorar legitimitet. Relaterat till detta finns en annan risk, nämligen att staten utnyttjar situationen och lämpar över uppgifter på det civila samhället. Men den största faran ligger i att det civila samhället, som så ofta framställs som effektivt vad det gäller utvecklingsarbete, inte alltid är det. Ibland agerar det civila samhällets organisationer väldigt amatörmässigt, utan långsiktighet eller hållbarhet i sina strategier, och ibland gynnas en viss etnisk grupp, klass, eller liknande. För detta finns vanligtvis ingen kontrollmekanism (Van Rooy & Robinson 1998:41-43).

Intressant nog är ovanstående kritik hämtad från policylitteraturen. Möjligen ligger den ett steg före vad det beträffar inblick i biståndets effekter på civila samhällen i syd. Biståndsdiskursens växande självkritik fokuserar ofta på problem som t ex

biståndsberoende eller att givarna tenderar att styra organisationernas intresse. Dessa problem härrör alla från den externa omgivningens påverkan på lokala civila samhällen. Den mer teoretiskt orienterade diskussionen om det civila samhället har inte fokuserat på den externa omgivningen i någon större utsträckning. I samband med att stöd till civila samhället har hamnat på givarsamfundets agenda har den externa dimensionen emellertid blivit tydlig och det går inte längre att analysera civila samhällen i syd utan att ta hänsyn till biståndets inverkan. Det ska dock betonas att bistånd enbart är en aspekt av den internationella omgivningens påverkan på lokala civila samhällen i syd.

Bistånd till det civila samhället – ett problem för demokratiseringen?

Hur inverkar då det externa stödet på civila samhällen i syd? Nedan följer ett försök att analysera biståndets konsekvenser utifrån ett huvudsakligen principiellt resonemang. Ett antal relationer är här avgörande för vår förståelse av stödets effekter: relationen mellan staten och det civila samhället, mellan givarsamfundet och det civila samhället och mellan det civila samhället och gräsrotterna. Med dessa relationer som utgångspunkt har ett antal idealtyper för civila samhällen konstruerats: odemokratiska civila samhällen, artificiella civila samhällen, biståndsberoende civila samhällen, hyperaktiva civila samhällen samt politiserade civila samhällen. Vad dessa har gemensamt är att de alla berör olika aspekter av nämnda relationer.

Naturligtvis kan ett verkligt civilt samhälle inte direkt placeras in i någon av idealtypskategorierna, men de kan i olika utsträckning uppvisa likheter med dessa. Idealtyperna är som sagt analytiska konstruktioner, men inspirationen för just denna kategorisering är hämtad från empiriska iakttagelser i Centralamerika. Det ska också nämnas att dessa idealtyper i stor utsträckning överlappar varandra. De kategorier som presenteras är således inte ömsesidigt uteslutande.

Odemokratiska civila samhällen

Det civila samhället är inte alltid demokratiskt (se t ex Van Rooy 1998; Ottaway & Chung 1999; Brysk 2000). Det civila samhällets organisationer kan vara odemokratiska i bemärkelsen att de inte är representativa, transparenta, eller att det saknas metoder för ansvarsutkrävande. Ett annat problem är organisationer som har formella demokratiska strukturer men som fungerar annorlunda i praktiken. Till exempel så kan organisationer präglas av patron-klient relationer, hierarkiska ledarskapsidéer, eller en förtryckande attityd mot dissidenter inom den egna organisationen (Scurrah 1996:165-167). Problemet med odemokratiska strukturer är därför inte alltid av formell karaktär, utan det kan röra sig om mer subtila uteslutningsmekanismer. Starka karismatiska ledare utgör emellertid inte alltid ett problem utan kan till och med ha positiva effekter, då de har en förmåga att driva organisationens intressen gentemot regeringen eller gentemot andra organisationer

eller innebära goda möjligheter till finansiering. Samtidigt kan det för organisationen betyda att avvikande viljor eller synpunkter inom organisationen förtrycks. Bistånd kan förstärka ett sådant centraliserat och elitistiskt ledarskap eftersom relationen mellan givare och mottagare är baserad på ömsesidigt förtroende och sällan synliggörs för andra (Biekart 1999:299). Det finns även en risk för att lokala eliter utnyttjar organisationer för att utöka sina privilegier (Macdonald 1997:18).

Med demokrati i det civila samhället avses här inte endast organisationernas interna strukturer utan även hur olika grupperingar agerar gentemot andra. Det civila samhällets organisationer kan visa prov på bristande respekt för andra grupperingar i samhället och inte respektera deras rättigheter. Organisationer som annars uppfyller krav på intern demokrati kan ha mål som per definition är exkluderande eller diskriminerande mot andra grupper i samhället. Etniskt baserade grupperingar anförs ofta som exempel på detta.

Här möter vi en intressant problematik. Om syftet med bistånd är att stärka demokratin med hjälp av en utveckling av en demokratisk kultur baserad 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? Utgår givarsamfundet från någon slags kriterier som ligger till grund för en bedömning av en organisations demokratinivå? Hur kontrollerar man om demokratiska strukturer efterlevs?

Larry Diamond (1999) pekar på ett antal faktorer som han menar avgör i vilken utsträckning det civila samhället förmår skapa och fördjupa en demokrati. Ett avgörande kriterium är just graden av intern demokrati, vilket avser, föga förvånande, att organisationen ska styras på basis av demokratiska principer, transparens, processer för ansvarsutkrävande, deltagande, representation och roterande ledning. Diamond gör här en intressant iakttagelse – en odemokratisk organisation kan utföra många av de uppgifter som tillskrivs det civila samhällets organisationer i en demokrati, som t ex att granska och kontrollera statsmakten. Däremot kan det inte bidra till utvecklingen av en demokratisk kultur. "If civil society organizations are to function as "large free schools" for democracy (in Tocqueville's term), they must function democratically in their internal process of decision making and leadership selection. And they should encourage and institutionalize multiple avenues for active participation among the members. The more their own organizational practices are based on political equality, reciprocal communication, mutual respect, and the rule of law, the more civil society organizations will socialize members into these democratic norms and the more they will generate the social trust, tolerance, cooperativeness, and civic competence that undergird a vibrant and liberal democracy" (Diamond 1999:228).

Det civila samhället kan aldrig förstås isolerat från de strukturer det omges av. Finns det traditioner av korruption så finns det heller ingen anledning att tro att det civila samhället skulle vara annorlunda beskaffat. Är samhället karakteriserat av en stark auktoritetstro är det troligt att också detta avspeglas i organisationen. Organisationer tenderar i dessa fall att styras av karismatiska ledargestalter vars ledarskap inte ifrågasätts underifrån.

Ytterligare en aspekt av problematiken med att stödja civila samhällen i syfte att utveckla en demokratisk kultur och demokratiska relationer i samhället är hur man ser på kulturella värderingar och framför allt förändringen av dessa. Kulturella värderingar förändras, som sagt, oerhört långsamt och effekter synliggörs kanske först efter flera decennier. Hur hanterar givarsamfundet denna problematik – är det något man tar hänsyn till? Är det ett sådant tidsperspektiv man utgår från när man talar om långsiktiga biståndsinsatser?

Artificiella civila samhällen

Alla civila samhällen är inte genuint förankrade i samhället i stort. I många fall kan de närmast beskrivas som artificiella konstruktioner. Urbana NGOs, som rör sig i samma kontext som givarna, utvecklar ofta en förmåga att ta till sig givarsamfundets vokabulär och att komma med förslag på dagordningar som passar givarsamfundets mål (Van Rooy 1998:206; Robinson 1996:212). Många organisationer är toppstyrda och ägnar sig åt just de aktiviteter givarna är intresserade av. Det finns därför en risk för att givarsamfundet på så vis omedvetet ger upphov till och stöder organisationer som har samma agenda som de själva har. Resultatet blir ett artificiellt civilt samhälle utan genuin bas och folklig förankring.

Alison Van Rooy hävdar att givarna har en tendens att stödja organisationer som de känner till snarare än de som är funktionellt sett mest lämpade. Ofta blir professionella urbana NGOs vinnare. Dessa organisationer, menar hon, blir alltmer som givarna. Genom att stödja organisationer som liknar givarna skapas surrogatorganisationer, så kallade ”DONGOs” (Donor Organized NGO) (Van Rooy 1998:206; se även Robinson 1996:212). Det är kännetecknande för ett sådant artificiellt civilt samhälle att det har förlorat kontakten med de grupper de ska representera. Dessa toppstyrda organisationer, vars agenda till stor del bestäms av finansörerna tillsammans med den styrande kraften, driver därmed projekt som man tror att folk behöver (Ottaway & Chung 1999:107-108).

I värsta fall kan lokala NGOs helt förlora kontakten med de grupper för vilka de driver sina projekt, då de spenderar all tid på administrativa uppgifter för att kunna behålla den externa finansieringen (Hudock 1999:9). Hudock menar vidare att lokala NGOs i större utsträckning agerar gentemot givare snarare än mot gräsrotter, vilket är det största hotet mot att de ska kunna fungera som någon sorts mellanhand för att kunna utveckla det civila samhället (1999:86). ”In fact, where southern NGOs do not empower grassroots groups, or where they bypass government structures, they may actually have an adverse effect on civil society development” (Hudock 1999:107). Det finns således en risk för att det externa stödet som syftar till att stärka civila samhällen 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 uppträda och finnas kvar (Ottaway & Chung 1999).

Att lokala organisationer har samma agenda som givarsamfundet är inte ett problem *per se*. Tvärtom så är många av dessa organisationer effektiva i sitt arbete för demokrati och utveckling. Man kan emellertid ifrågasätta om dessa organisationer verkligen utgör ett lokalt förankrat civilt samhälle eller något annat. Det är inte heller ett problem i sig att det civila samhället betraktas som plattform för en

framtida karriär. Genom att fungera som en pool från vilken framtida politiska ledare kan rekryteras kan det civila samhället bidra till demokratins uppbyggnad. Risken är dock att kompetent arbetskraft lämnar landet och aldrig kommer det politiska samhället till nytta. Ett annat problem är om aktivister i alltför stor utsträckning lämnar det civila samhällets organisationer, så att det töms på kompetenta personer (Smolar 1996:29-30).

Inte heller den ”professionella NGO-verksamheten” utgör i sig ett problem. ”Under some circumstances, the professional NGOs supported by donors can be extremely effective in promoting political reform. Organizations with expert staff, for example, are in a much better position to make a meaningful impact on government decisions in specific areas, such as legal reform, than broad-based organizations that enjoy popular support but cannot bring needed expertise to the table” (Ottaway & Chung 1999:109). Det blir emellertid ett problem om endast denna kategori av civilsamhälleorganisationer betraktas som ”det civila samhället” och andra former av kollektivt agerande förbises. För att ett civilt samhälle ska klassificeras som genuint måste alla organiserade intressen inkluderas.

Inom biståndsdiskursen ligger fokus givetvis på de fattiga och marginaliserades situation och inom denna litteratur finns det ett synsätt som kan tolkas som att ett stärkande av civila samhällen går ut på att inkludera maktlösa grupper. Detta är emellertid en uppfattning som tydligt skiljer sig från en traditionell syn på civila samhällen, som inte sätter någon särskild grupp i fokus. Det paradoxala är att givarsamfundet, genom att bidra till uppkomsten av artificiella civila samhällen, samtidigt bidrar till att exkludera de mest maktlösa i samhället. Marginaliserade grupper bereds inte utrymme att delta inom det vi har kallat professionella utvecklings-NGOs. Förvisso kan NGOs vara effektiva i att förbättra levnadsstandarden för svaga grupper till följd av sina utvecklingsprojekt, men det är svårt att se hur den demokratibyggnade funktionen uppfylls.

Det finns en viss medvetenhet inom givarsamfundet om konsekvenserna av bistånd. I Sidas handlingsprogram står det att ”[u]tomstående aktörer kan dock bara stödja demokratiska krafter och ett aktivt civilt samhälle, inte skapa dessa” (1998:28). Frågan som kvarstår är emellertid om man inte genom stödet i vissa fall trots allt indirekt skapar eller upprätthåller artificiella civila samhällen. Problemet ligger emellertid inte enbart hos givarna. NGO-verksamheten har blivit en arbetsmarknad som ofta erbjuder högre löner än den offentliga sektorn. Företagsamma individer grundar vad som kan kallas ”MONGO” (My Own NGO), och med rätt program på dagordningen kan detta bli en mycket lukrativ verksamhet (se Lofredo 2000; Van Rooy 1998:203).

Biståndsberoende civila samhällen

En annan aspekt av den externa finansieringen är framväxten av biståndsberoende civila samhällen (se t ex Van Rooy 1998; Ottaway & Chung 1999; Hudock 1999). Om den bidragsmottagande organisationen förlorar kontakten med gräsrotterna i samhället går även möjligheten att få intern finansiering förlorad. Många av organisationerna är dyra i drift med utvecklingsländers mått mätt. ”Paradoxically, civil society is turning into something many countries can afford only if outsiders step in” (Ottaway & Chung 1999:109). Detta får två konsekvenser; dels kan det bli

besvärligt att fortsätta en dyr verksamhet med heltidsanställda, höga lokalkostnader och nyhetsbrev när givarna drar in sitt stöd, dels riskerar det att ytterligare öka klyftan till de grupper som organisationerna ska representera.

Beroendet av externt stöd gör att det civila samhällets organisationer lätt faller offer för subtila påtryckningar. Biståndsberoendet är således intimt sammankopplat med det civila samhällets autonomi: "associations [...] can only perform their democracy-building roles if they have autonomy in their financing, operations and legal standings" (Diamond 1999:250). Det internationella stödet möjliggör framväxten av civila samhällen i syd, men hindrar samtidigt organisationerna från att utvecklas självständigt, då det aktivt eller passivt belägger organisationerna med sin egen agenda.

Sida arbetar med målsättningen att undvika biståndsberoende och att organisationer blir otillbörligt styrda av Sidas program. Biståndsberoende ska undvikas genom krav på egenfinansiering (Rättvisa och fred 1998:18-19). Sida har en princip om egeninsats som innebär att "organisationen bör visa att den också kommer att anlita eller mobilisera andra resurser för aktiviteterna (såsom volontärarbete eller lokal penninginsamling), för att undvika beroendeställning till Sida" (Rättvisa och fred 1998:59-60). Kravet på egeninsats är emellertid inte oproblematiskt. Ingen är betjänt av att en MR-organisation driver företag vid sidan av den ordinarie verksamheten, som tar tid och resurser och som bidrar till att organisationen förlorar sitt fokus (se t ex Pearce 2000:26-27). Flertalet organisationer saknar dessutom kunskap för denna typ av verksamhet, vilket gör att många ekonomiska projekt i slutändan ändå går med förlust.

På något vis måste emellertid organisationernas verksamhet finansieras. Om valet står mellan att vara beroende av det internationella samfundet och av den egna staten är det förra kanske att föredra, då det internationella samfundet trots allt utgörs av flera olika aktörer. "In some cases, even modest grants from prestigious international foundations can give NGOs the credibility and leverage they need to raise greater funding from corporations and foundations in their own society" (Diamond 1999:257).

Det förefaller rimligt att anta att ett civilt samhälle som har ett brett stöd hos lokalbefolkningen, och därmed förmåga att få finansiellt stöd, i större utsträckning än biståndsberoende organisationer har positiva effekter för demokratins utveckling. "When such financial donations are combined with a broad grassroots organization and participation, they are likely to produce a particularly strong membership commitment and demand for democratic control" (Diamond 1999:257).

Hyperaktiva civila samhällen

Hyperaktiva civila samhällen är inte enbart en konsekvens av bistånd till civila samhällen i syd, utan utgör ett generellt problem i relationen mellan stat och civilt samhälle. Problemet kan emellertid förstärkas, eller förvärras, av bistånd. "A hyperactive, confrontational, and relentlessly rent-seeking civil society can overwhelm a weak, penetrated state with the diversity and magnitude of its demands, saddling the state with unsustainable and inflationary fiscal obligations and leaving little in the way of a truly public sector that is concerned with the overall welfare of society" (Diamond 1999:251).

Det är inte enbart det civila samhället som måste ha en viss autonomi. Den politiska makten måste kunna fatta beslut baserade på en balans mellan de olika intressen som finns representerade i samhället, och inte enbart baserat på de intressen som hörs mest. Nya demokratier konfronteras ofta med krav från grupper som fram till demokratiseringen har diskriminerats och nu kräver upprättelse, eller med krav på stora ekonomiska reformer (se t ex White 1994; Brysk 2000). Detta är en synnerligen prekär situation för en ny regim, som lätt kan förlora legitimitet. Civila samhällen som vuxit fram i form av motstånd mot en auktoritär stat tenderar uppfatta denna relation i termer av konflikt; "[g]iven that life is a long fight against the state, the collective imagination has gradually conspired to craftily defy everything which symbolizes public authority" (Célestin Monga, citerad i Diamond 1999:251). Det civila samhället måste i viss utsträckning vara autonomt från staten, men kan tillföra föga i termer av demokratiskt uppbyggande om relationen karakteriseras av oförsonlig konflikt. Den politiska makten måste också vara autonom från det civila samhället och kunna motstå dess krav.

Bistånd kan förvärra konflikter mellan stat och civilt samhälle. Om givarsamfundet betonar vikten av starka civila samhällen för att komma tillrätta med problem med utveckling och demokrati kan detta skapa allvarliga spänningar (Harper 1996:127). Bistånd som syftar till att stärka oppositionella grupperingar i samhället kan på sikt undergräva det demokratiska styret, då det riskerar underminera partiernas roll och skapa oförsonliga starka intressen som på sikt kan undergräva statens kapacitet. Internationella givare bör därför ta hänsyn till de långsiktiga effekterna av insatserna. Om den institutionella balansen rubbas till förmån för starka oppositionella grupperingar kan det på sikt underminera den demokratiska styrelsen.

En problematisk konsekvens av givarsamfundets alltmer uttalade fokus på stärkandet av det civila samhället är att detta prioriteras på bekostnad av de politiska institutionerna. Även om Sida arbetar utifrån en princip om komplementära insatser mellan stat och civilt samhälle, så finns det en fara för att detta misstolkas i mottagarländerna. I nyligen demokratiserade länder, utan tidigare erfarenhet av demokrati eller civilt samhälle, kan statliga institutioner och det civila samhället uppfattas som oförenliga element. Om det civila samhället betraktas som den demokratiska parten och därmed den som erhåller legitimitet kan det innebära ett problem för demokratins konsolidering.

De demokratiska institutionerna har ofta en svag utgångspunkt i nyligen demokratiserade länder, inte minst då befolkningens entusiasm rätt snart brukar lägga sig efter demokratins införande och då institutionernas effektivitet initialt sett ofta är alltför låg för att de ska åtnjuta någon större folklig legitimitet. Ett problem är att nya demokratier saknar såväl autonom makt som resurser och erfarenheter, har svaga och fragmenterade politiska partier och oerfarna tjänstemän (Diamond 1995). Ett givarsamfund som under dessa förhållanden ständigt betonar det civila samhällets betydelse för demokratins utveckling kan få befolkningen att helt vända sig från de politiska institutionerna. Att 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.

Sida arbetar medvetet med att uppnå komplementaritet mellan insatser inom staten och det civila samhället; "[...] insatser för att förbättra statens beteende på givna områden ska kompletteras med stöd till relevanta organisationer i det civila samhället som fullt ut (och oberoende) kan svara mot den förändrade situationen" (Rättvisa och fred 1998:42-43). Problemet ligger således inte i policyformuleringen utan i hur budskapet mottages i det aktuella landet. Det är därför viktigt att man resonerar kring hur det budskap man sänder mottages.

Politiserade civila samhällen

Flertalet av de nya civila samhällen som tar form är inte alltid något som långsamt vuxit fram som en respons på interna behov, utan är i praktiken ett resultat av externa krav. I vissa fall saknas det helt inhemska traditioner av medborgerligt deltagande. När givarsamfundet ställer krav på det civila samhällets aktiva deltagande kan det få som konsekvens att en annan form av civilt samhälle än det teorierna utgår ifrån, uppstår. I vissa fall är dessa inte representativa för samhället i stort utan är snarare att betrakta som en politisk konstruktion i syfte att legitimera den förda politiken. Dessa "civila samhällen" 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 det således snarare försvaga densamma.

Gränsdragningen mellan det civila och det politiska samhället är svårgripbar. Den komplicerade balansen mellan autonomi och interaktion avspeglas tydligt i definitionen av det civila samhället. John Dryzek (1996) hävdar, vilket inledningsvis kan verka paradoxalt, att en stat som passivt utestänger det civila samhället är att föredra framför en som inbegriper det. Då de pro-demokratiska krafterna ofta återfinns i det civila samhället innebär det att den demokratiska oppositionen fångas upp av staten om de inbegrips. Philip Oxhorn (1995) för ett likande resonemang. Det har exempelvis varit en strategi från staten i Latinamerika att genom en kontrollerad form av inbegripande ("inclusion") i form av populism och klientelism ta kontroll över det civila samhällets krafter så att dessa har förblivit underordnade. Det civila samhällets styrka avgörs i enlighet med detta av dess förmåga att samtidigt "*resist subordination to the state and to demand inclusion into national political structures*" (Oxhorn 1995:252).

Ett civilt samhälle kan sägas ha blivit politiserat när det har blivit inbegripet av staten i syfte att kväsa obekväm opposition, samtidigt som man skapar legitimitet för den förda politiken. Givarsamfundets roll blir här problematisk, då det till följd av sina ständiga krav på det civila samhällets deltagande i olika processer driver fram en utveckling som faktisk är kontraproduktiv. Genom att insistera på det civila samhällets deltagande i olika processer kan resultatet bli ett av politiker konstruerat civilt samhälle. Ett politiserat civilt samhälle är alltså en politisk skapelse som sägs representera olika delar av samhället. I detta avseende kan vi urskilja två typer av politiserade civila samhällen: de som är konstruerade av politiker i syfte att inför givarsamfundet legitimera den förda politiken och de som är ursprungligen genuina organisationer men som har inbegripits i den utsträckning att de har förlorat sin kraft. En olycklig konsekvens av försöken att skapa en fördjupad demokrati med hjälp av stöd till det civila samhället kan vara att den oppositionella kraften går förlorad.

Vilka lärdomar kan man dra och hur kan bistånd till det civila samhället förbättras?

Bistånd i syfte att stärka civila samhällen i syd kan vara framgångsrikt. Det kan, utöver att stärka civila samhällen, skapa medborgerligt deltagande samt demokratisk och socioekonomisk utveckling. För att skapa ett fungerande bistånd är en regelbunden utvärdering av utgångspunkter och resultat emellertid avgörande. Vilka lärdomar kan då dras och vilka uppmaningar kan riktas mot Sida?

För att biståndet ska vara framgångsrikt är en tydlig föreställning om målen och hur dessa uppnås avgörande. Ett teoretiskt resonemang ligger vanligtvis till grund för detta. Ett problem härrör från att såväl förväntade mål som strategier kan vara svåra att urskilja. Den avgörande problematiken rör emellertid sambandet mellan mål och strategi, och detta har ytterst att göra med på vilka teoretiska föreställningar strategin baseras. Bistånd till civila samhällen i syd framstår ofta som baserade på vacklande teoretisk grund, vilket får konsekvenser för det praktiska arbetet. Två huvudsakliga argumentationslinjer kan urskiljas. Den första tar sin utgångspunkt i en effektivitets- och legitimitetsdiskussion. Man arbetar med att stärka det civila samhället därför att det finns en föreställning om att det civila samhället är effektivt i utvecklingsprocessen. Effektivitet skapar i sin tur legitimitet för biståndspolitik. Den andra huvudsakliga idén är baserad på föreställningen att det civila samhället kan bidra till en fördjupning eller konsolidering av demokratin till följd av att ett civilt samhälle skapar demokratiska relationer och en demokratisk kultur i samhället.

Vilket resultat som förväntas – det vill säga om effektiv implementering av utvecklingsprojekt eller om demokratisk utveckling är målet – har implikationer för vilka organisationer man bör stödja. En tydlig strategi, baserad på en teoretisk föreställning om orsakssammanhang, är därför avgörande. Förvisso hänger, som tidigare nämnts, socioekonomisk utveckling och demokrati intimt samman, men i detta fall är framgången beroende av att man identifierar rätt typ av organisationer att arbeta med. Man måste arbeta med organisationer som skapar de effekter som efterlyses (Uggla 1997:16). Är målet utvecklingseffekter i termer av reducering av fattigdom bör stöd utgå till en viss typ av organisationer, men står demokratis fördjupning i fokus är andra organisationer mer lämpade.

En principiell lärdom är att ett civilt samhälle inte existerar i ett vakuum utan att det ytterst är beroende av de strukturer det omges av. Vilken karaktär ett civilt samhälle har och vilket roll det kan komma att spela beror på den politiska kontexten, det vill säga stat, politiska institutioner och politisk kultur. Det finns inte någon anledning att tro att det civila samhället skulle vara annorlunda beskaffat än de strukturer det omges av. Ett civilt samhälle som omges av ineffektiva och svaga politiska institutioner och en auktoritär kultur har troligtvis liknande egenskaper. I en auktoritär kontext kan emellertid det civila samhället vara den enda källan till en demokratisk utveckling. Spontana försök att kollektivt lösa gemensamma problem kan i auktoritära eller totalitära system utgöra den enda del av samhället som inte kontrolleras av den auktoritära staten.

En svag stat har svårt att hantera ett vitalt och demokratiskt civilt samhälle därför krävs en stark demokratisk stat som inte försöker ta kontroll över det civila samhället genom att inbegripa dessa krafter. Demokratiska strukturer är viktiga för ett demokratiskt civilt samhälle. Att förbättra förutsättningarna för att staten och det civila samhället ska kunna samexistera är således avgörande för framväxten av demokratiska och starka civila samhällen. Att fokusera insatser på de strukturer inom vilka det civila samhället ska verka är lika viktigt som stödet till det civila samhällets organisationer. Ett fungerande rättssystem med mötes- och föreningsfrihet, fri media samt en fungerande byråkrati är avgörande för att ett civilt samhälle ska kunna utvecklas (Ugglå 1997:35; Van Rooy 1998:215).

Hur kan givarsamfundet i allmänhet och Sida i synnerhet undvika de negativa utfall som redogjorts för ovan? Mot bakgrund av den diskussion som har förts förefaller det rimligt att hävda att om syftet är att främja en demokratisk utveckling, så är det avgörande att organisationernas interna demokrati granskas. Om det civila samhällets organisationer är odemokratiska bidrar de inte till att utveckla en demokratisk kultur och demokratiska relationer. För att kunna spåra odemokratiska tendenser är tydliga kriterier avgörande. De kriterier som används måste se till den interna demokratin. Transparens i de interna beslutsprocesserna, liksom vad gäller finansieringskällor och ansvarsutkrävande, är centrala kriterier för att bedöma den interna demokratin. För att försäkra sig om att det civila samhället är pluralistiskt och att mänskliga rättigheter respekteras måste man även se till organisationens agerande gentemot andra organisationer (Brysk 2000:161-162). En MR-organisation som inte respekterar andra organisationers rättigheter bidrar föga till att skapa en kultur av respekt för mänskliga rättigheter. Det är således inte tillräckligt att enbart se till formella strukturer, utan man måste även ta hänsyn till informella maktrelationer.

Det är angeläget att distinktionen mellan civila samhällen som karakteriseras av "civicness" och de som inte gör det upprätthålls, då det endast är de förra som har explicita demokratibyggnads egenskaper. Är målet att främja demokrati genom att skapa demokratiska relationer och en demokratisk kultur är det organisationer som karakteriseras av "civicness" och demokrati man bör stödja.

Hur kontrolleras organisationernas autenticitet? Det finns försök att utveckla kriterier för att kunna kontrollera huruvida det civila samhällets organisationer är autentiska. Till exempel har Schearer följande autenticitetskriterier: organisationerna ska inte vara vinstdrivande, de ska ha ett genuint stöd i samhället, vara redbara och ha ett syfte som kommer i alla fall en del av allmänheten till godo (Schearer i Van Rooy 1998:216). Dessa kriterier är emellertid problematiska; vad innebär till exempel redbarhet? Här finns det en uppenbar risk för etnocentrism. Avgörande för att betraktas som en genuin organisation är i slutändan i vilken utsträckning det finns en kännedom om och ett behov av den verksamhet som bedrivs. Utöver detta är möjlighet till faktiskt deltagande i verksamheten en essentiell del. För att undvika att biståndet skapar artificiella civila samhällen är det viktigt att arbeta med ett underifrånperspektiv, det vill säga att undersöka vilka behov som finns och i vilken utsträckning projekt som syftar till att komma tillrätta med dessa behov skulle kunna vara effektiva. En utbudsdriven policy kan uppmuntra framväxt av organisationer som saknar förankring i samhället. Att utgå från ett efterfrågebaserat perspektiv innebär istället att stödja projekt som redan är lokalt förankrade, och till

vilka lokalbefolkningen kan tänka sig att avvara lite pengar eller frivilligt arbete (Ottaway & Chung 1999:111).

Ett sätt att undvika biståndsberoende civila samhällen är arbeta med krav på viss egenfinansiering. Möjligheterna för organisationer att vara självförsörjande bestäms ytterst av deras förankring i samhället. Är organisationens verksamhet efterfrågad ökar sannolikheten att få medborgare att betala en liten summa eller avsätta några timmar till volontärarbete. Att begära att folk som lever i fattigdom ska ägna sig åt volontärarbete kan verka paradoxalt, men om det arbetet syftar till något som efterfrågas lokalt är det ett ekonomiskt rationellt beslut. I vissa fall är egenfinansiering omöjligt, men möjligheten bör alltid undersökas. En viktig aspekt av stödet är just att utbilda civila samhällets organisationer i att diversifiera sina inkomstkällor (Hudock 1999:94). Bistånd till organisationer måste hanteras ansvarsfullt. Om de mottagande organisationerna ges en viss autonomi undviker givarsamfundet en beskyddande attityd och den mottagande organisationen får ett större ansvar. En annan aspekt av finansieringen är redovisningen. Eftersom både givare och mottagare vanligtvis deltar i utformningen av projekten finns det även goda skäl att kräva att båda parter ska vara ansvariga för redovisningen. För att en hållbar utveckling ska vara möjlig är det viktigt att form och tidpunkt för givarnas tillbakadragande är klart definierat på förhand. Ett plötsligt eller för tidigt tillbakadragande kan vålla stora bekymmer.

Givarsamfundet har ett stort ansvar att se till att bistånd inte underminerar den demokratiska styrelsen. För att ett civilt samhälle ska kunna bidra till utvecklingen av demokrati måste de politiska institutionerna vara effektiva och legitima. En stark, legitim exekutiv makt har förmåga att stå emot ett starkt civilt samhälle som begär att deras intressen tillgodoses. Komplementära insatser kan hindra att den prekära balansen mellan det civila samhället och de politiska institutionerna rubbas, då såväl det politiska som det civila samhället stärks. Bistånd till det civila samhällets organisationer kan också kompletteras med stöd till partier, utbildning av politiker och tjänstemän på såväl lokal som central nivå.

Politiserade civila samhällen kan vara svåra att identifiera. Det krävs subtila mekanismer för att avslöja dylika förhållanden. Politiserade civila samhällen kan i förlängningen urholka demokratin genom att staten kan utnyttja det civila samhället för att skapa legitimitet för den förda politiken. Är staten stark behöver den emellertid inte förlita sig på stöd från ett konstruerat civilt samhälle. Givarnas starka betoning på det civila samhället medför också en risk att staten marginaliseras i medborgarnas ögon och att det civila samhället ses som den enda legitima, demokratiska parten. För att undvika politiserade civila samhällen är det därför viktigt att skapa starka demokratiska institutioner, men också att betona att ett civilt samhälle i viss uträkning måste vara autonomt från den politiska makten.

Att stödja civila samhällen kan vara en lösning på många problem relaterade till underutveckling. Men precis som med andra former av bistånd får det ibland oönskade konsekvenser. Denna rapport har identifierat några av dessa och pekat på att det finns en risk att biståndet bidrar till framväxten av odemokratiska, artificiella, biståndsberoende, hyperaktiva och politiserade civila samhällen. Stöd till det civila samhället är på många sätt en bra lösning, men det finns ingen anledning att vara okritisk i granskningen av resultaten: *Good thinking does not always translate into good practice.*

Referenser

Berman, Sheri (1997) "Civil Society and Political Institutionalization", *American Behavioral Scientist*, vol. 4, no. 5.

Biekart (1999) *The Politics of Civil Society Building. European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Utrecht: International Books.

Blomkvist, Hans (1999) "Civila samhällets och sociala kapitalets roll i demokratin", i Widmalm, Sten (red.) *Utveckling på det civila samhällets villkor*. Rapport från Kollegiet för bistånds- och utvecklingsstudier. Uppsala: Kollegiet för bistånds- och utvecklingsstudier.

Booth, John, A. & Richard, Bayer, Patricia (1998) "Civil Society and Political Context in Central America", *American Behavioral Scientist*, vol. 42, no. 1.

Brodin, Anna (2000) *Getting Politics Right. Democracy Promotion as a New Conflict Issue in Foreign Aid Policy*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics.

Brysk, Alison (2000) "Democratizing Civil Society in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, no. 3.

Burnell, Peter (1997) *Foreign Aid in a Changing World*. Buckingham: Open University Press.

Diamond, Larry (1994) "Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 3.

Diamond, Larry (1995) *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Report to Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York.

Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy Toward Consolidation*. London and Baltimore: The Johns Hopkins.

Dryzek, John, S. (1996) "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization", *American Political Science Review*, vol. 90, no. 1.

Foley, Michael, W. & Edwards, Bob (1996) "The Paradox of Civil Society", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 3.

Fowler, Alan (1996) "Strengthening Civil Society in Transition Economies— from Concept to Strategy: Mapping an Exit in a Maze of Mirrors", i Clayton, Andrew (red.) *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC.

Fukuyama, Francis (1995a) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton.

Fukuyama, Francis (1995b) "The Primacy of Culture", *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 1.

- Gunther, Richard, Diamandouros, Nikiforos, P. & Puhle, Hans-Jürgen (red.) (1995) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in a Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins.
- Hadenius, Axel & Ugglå, Fredrik (1995) *Making Civil Society Work: Promoting Democratic Development. What can states and donors do?* Uppsala Studies in Democracy no. 9. Department of Government. Uppsala University.
- Harper, Caroline (1996) "Strengthening Civil Society in Transitional East Asia" i Clayton, Andrew (red.) *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC.
- Hudock, Ann, C. (1999) *NGOs and Civil Society. Democracy by Proxy?* Cambridge: Polity Press.
- Hydén, Göran (1997) "Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse", *Studies in Comparative International Development*, vol. 30, no. 1.
- Karvonen, Lauri (1997) *Demokratisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Jørgensen, Lars (1996) "What Are NGOs Doing in Civil Society", i Clayton, Andrew (red.) *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC.
- Linz, Juan, J. & Stepan, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore & London: The Johns Hopkins.
- Lofredo, Gino (2000) "Helping yourself by helping The Poor", i Eade, Deborah, (red.) *Development, NGOs, and Civil Society*. Oxford: Oxfam.
- Lundquist, Lennart (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Macdonald, Laura (1997) *Supporting Civil Society. The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America*. Houndmills: Macmillan.
- Mouzelis, Nicos (1995) "Modernity, Late Development and Civil Society", i Hall, John, A. (red.) *Civil Society. Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.
- Oakley, Peter (1999) *The Danish NGO Impact Study. A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries*. Oxford: INTRAC.
- O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe, C. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore & London: The Johns Hopkins.
- Ottaway, Marina & Chung, Theresa (1999) "Toward a New paradigm", *Journal of Democracy* vol. 10, no. 4.
- Oxhorn, Philip (1995) "From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization", i Hall, John, A. (red.) *Civil Society. Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.
- Pearce, Jenny (2000) "Development, NGOs, and civil society: the debate and its future", i Eade, Deborah, (red.) *Development, NGOs, and Civil Society*. Oxford: Oxfam.

- Peters, Guy, B. (1998) *Comparative Politics. Theory and Methods*. New York: New York University Press.
- Plasser, Fritz, Ulram, Peter, A., Waldrauch, Harald (1998) *Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Houndmills: Macmillan.
- Putnam, Robert, D. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Riddell, Roger, C., Bebbington, Anthony & Peck, Lennart (1995) *Bistånd genom ombud. Utvecklingseffekten av det statliga stödet till svenska enskilda organisationers biståndssamhet*. Stockholm: Sida.
- Robinson, Mark (1996) "The Role of Aid Donors in Strengthening Civil Society" i Clayton, Andrew (red.) *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC.
- Sartori, Giovanni (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, vol. 64, no. 4.
- Scurrah, Martin, J. (1996) "NGOs, Civil Society and Democracy in Peru: Ideas and Experiences", i Clayton, Andrew (red.) *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC.
- Seligman, Adam, B. (1992) *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Seligman, Adam, B. (1995) "Animadversions upon Civil Society and Civic Virtue in the Last Decade of the Twentieth Century ", i Hall, John, A. (red.) *Civil Society. Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.
- Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter *Rättvisa och fred*. Stockholm: Sida.
- Sidas program för att bekämpa fattigdomen *Minskad fattigdom*. Stockholm: Sida.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1985) *Samhällsorganisation*. Lund: Doxa.
- Smolar, Aleksander (1996) "From Opposition to Atomization", *Journal of Democracy*, vol.7, no. 3.
- Uggla, Fredrik (1997) *Support for Civil Society. Possibilities and Pitfalls for Donor Agencies and Northern NGOs*. Stockholm: Sida.
- Van Rooy, Alison "The Art of Strengthening Civil Society" i Van Rooy, Alison (red.) *Civil Society and the Aid Industry*. London: Earthscan.
- Van Rooy, Alison & Robinson, Mark (1998) "Out of the Ivory Tower: Civil Society and the Aid System", i Van Rooy, Alison (red.) *Civil Society and the Aid Industry*. London: Earthscan.
- White, Gordon (1994) "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground", *Democratization*, vol. 4, no. 3.



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

ISBN: 91-586-0233-X