



OKTOBER 2004

Sveriges stöd till fredsprocessen
i El Salvador 1979–2001

En relation utöver det vanliga



Några ord om studien

Studien "Una relación un poco mas allá – La cooperación sueca con El Salvador 1979–2001" undersöker vilken roll aktörer inom olika områden har spelat under drygt två årtionden av samarbete mellan Sverige och El Salvador.

Syftena har varit att dokumentera det svenska stödet till El Salvador under 1979–2001, att analysera stödets effektivitet, dess strategier och relationerna mellan de svenska aktörerna och deras salvadoranska samarbetspartner, samt att presentera de lärdomar som kan dras från samarbetet med El Salvador, både i förhållande till andra konflikthårdar och för det svenska biståndet generellt.

Studien bygger på en genomgång av svenska och salvadoranska arkiv, drygt 100 intervjuer med berörda aktörer runt om i världen, ett seminarium i Sverige och flera möten med en referensgrupp i El Salvador.

Studien finns på spanska och engelska.

Utgiven av Sida 2004

Avdelning för Latinamerika

Text: Agneta Gunnarsson och Anna Tibblin, Context

Tryckt av Edita Sverige AB, 2004

Artikelnummer: SIDA4204sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

En relation utöver det vanliga

Året var 1979 och Centralamerika hade tagit plats på den svenska världskartan. I El Salvador skulle den allt hårdare repressionen inom kort leda till inbördeskrig.

I FN röstade Sverige för en resolution som krävde respekt för de mänskliga rättigheterna och ett slut på de amerikanska vapenleveranserna till den salvadoranska armén. Den svenska regeringen uttalade sig också tidigt till förmån för en fredlig lösning på konflikten.

Den svenska enskilda organisationen Diakonia öppnade ett kontor i Centralamerika och inledde humanitärt stöd till civilbefolkningen som drabbades av kriget i El Salvador. Lutherhjälpen och AIC (som sedan bytte namn till Olof Palmes Internationella Center) följde snart efter. Under stora delar av 1980-talet var El Salvador den största mottagaren av svenskt humanitärt bistånd i Latinamerika. Kyrkor och solidaritetsgrupper bedrev insamlingar och arbetade för att väcka opinion kring konflikten.

Sverige tog emot politiska flyktingar från El Salvador och svensk socialdemokrati agerade genom Socialistinternationalen och genom att stödja politiskt likasinnade aktörer. Svenska diplomater arbetade för att bredda det politiska utrymmet och öka möjligheterna för en fredlig lösning på konflikten.

Detta var de svenska handlingslinjerna. Med endast mindre förändringar låg de fast fram till fredsavtalens undertecknande i januari 1992.

När freden var ett faktum blev även Sida en aktör i El Salvador, efter att tidigare ha kanaliserat sitt stöd via svenska och internationella organisationer. En stor del av biståndet gick till genomförandet av de reformer som överenskommits i fredsavtalen. De svenska enskilda organisationerna fick också nya roller från att tidigare ha förmedlat humanitär hjälp övergick de successivt till mer långsiktigt utvecklingssamarbete genom bland annat stöd till lokala demokratiprocesser och att främja barns rättigheter.

Mot slutet av 1990-talet hade fredsavtalen upphört att vara den främsta referenspunkten och istället blev bostadsbyggande och katastrofhjälp de största posterna i Sidas stöd.

Under kriget – samsyn och ömsesidigt beroende

Det fanns en rad mål för Sveriges politiska och diplomatiska insatser i El Salvador. De fanns inte nedtecknade i några strategier, men var tydligt identifierbara och låg fast under lång tid. Dessa var framförallt att arbeta inom FN-systemet till försvar för de mänskliga rättigheterna i El Salvador, att främja förhandlingsinitiativ och att verka som motvikt till USAs politik gentemot Centralamerika.

Även det humanitära stödet hade en tydlig politisk målsättning. En stor del av stödet användes för att stödja flyktingar och internflyktingar och, så småningom, deras egna organisationer. Ett syfte med det humanitära stödet var också att öka Sveriges kontaktytor och kunskap om situationen i landet. Det främsta målet med att ta emot politiska flyktingar var att rädda förföljda personer, men stödet syftade även till att ge Sverige större trovärdighet och ett ökat handlingsutrymme som internationell aktör.

Det svenska stödet i korthet

1980–1991:

Humanitär hjälp via svenska enskilda organisationer; mottagande av politiska flyktingar i Sverige; politiskt och diplomatiskt engagemang inom FN och andra fora; politiskt stöd till politiskt likasinnade; en aktiv solidaritetsrörelse i Sverige.

1992–2001:

Bistånd genom Sida till stöd för fredsavtalens reformer, till bostadsbyggande och katastrofhjälp; stöd via enskilda organisationer till bland annat främjande av lokal demokrati och barns rättigheter, fattigdomsbekämpning genom decentraliserad hälsovård och vatten och sanitet.

Utrikespolitik och bistånd gick hand i hand

Under kriget utvecklade de svenska aktörerna – utrikesförvaltningen, Sida och enskilda organisationer – en stark samsyn på konflikten och vad Sverige borde göra i El Salvador.

Det mest karaktäristiska för det svenska stödet under 1980-talet är att det fanns ett strategiskt tänkande som delades av samtliga svenska aktörer och hade stöd på högsta politiska nivå. Det politiska och diplomatiska arbetet, det humanitära biståndet, flyktigmottagningen och annat stöd, var samordnade och underordnade övergripande politiska mål. Politik och olika former av bistånd gick hand i hand och förstärkte varandra ömsesidigt. Denna samsyn gjorde de svenska insatserna mer effektiva än vad som annars skulle ha varit fallet.

En faktor som underlättade samsynen var att de svenska aktörerna var beroende av varandra. Svenska enskilda organisationerna var beroende av Sida för sin finansiering; Sida var beroende av organisationerna för att ha en närvaro i El Salvador; diplomaterna hade begränsade ekonomiska resurser till sitt förfogande och var därför beroende av Sida och av de svenska enskilda organisationerna som verktyg för att vidga det politiska spelutrymmet.

Långsiktighet och kunskap

Genom arbete i olika nationella, regionala och internationella organ bidrog Sverige till att fästa uppmärksamhet på konflikten. Långsiktighet och kunskap om situationen i El Salvador var faktorer som förklarar att Sverige kunde få en politisk och diplomatisk trovärdighet. Även det faktum att Sverige inte hade några egna politiska eller ekonomiska intressen i regionen bidrog. Viktigt var också att Sverige hade pengar för att ge flexibelt och snabbt stöd i lägen där detta krävdes.

Sverige spelade en viktig roll för genomförandet av den centralamerikanska flyktingkonferensen, CIREFCA, som banade väg för dialog mellan det civila samhället och den salvadoranska regeringen och för att tusentals flyktingar och internflyktingar kunde återvända till sina hembyar. Genom strategiskt diplomatiskt arbete bidrog Sverige till att FN fick en medlarroll i fredsförhandlingarna. Sverige stödde förhandlingsprocessen med ekonomiska resurser, men också med politiska och diplomatiska insatser för att underlätta dialogen.

De flesta målen för det svenska agerandet uppnåddes, både inom diplomatin och inom det humanitära biståndet. Det är dock svårt att finna direkta orsakssamband mellan de svenska insatserna och de resultat som uppnåddes. Sådana samband går sällan att identifiera när det gäller komplicerade skeenden med många aktörer och faktorer som påverkar resultaten. Ett annat skäl till svårigheten att identifiera samband är att den svenska strategin i regel var att inte agera på egen hand, utan i möjligaste mån söka samarbete.

Det fanns en permanent och direkt dialog med de salvadoranska samarbetsorganisationerna, framförallt när det gällde att arbeta för en förhandlingslösning av konflikten och för att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. Denna nära relation, baserad på kunskap och förtroende, karaktäriserade relationerna i krigstid.

I fredstid – nya roller och nya krav

Efter fredsavtalens undertecknande 1992 inledde Sida ett direkt samarbete med El Salvador. I ett tidigt skede skisserades tre områden för det svenska stödet: integration av före detta soldater i det civila livet, att främja demokrati och mänskliga rättigheter, samt fattigdomsbekämpning.

Denna inriktning låg fast under hela resten av 1990-talet, men allt eftersom åren gick blev det svaga intresset från den salvadoranska regeringen och andra biståndsgiva-

res förändrade prioriteringar alltmer avgörande för det svenska agerandet. Sverige försökte därför hitta alternativa handlingslinjer, bland annat genom ökat stöd till det salvadoranska civila samhället.

Större avstånd mellan aktörerna

De svenska aktörerna gick in i fredstiden med en fortsatt politisk samsyn. Men även om det fanns många gemensamma referenspunkter, kom Sida och de enskilda organisationerna sakta att förlora sin gemensamma dagordning.

Sida kanaliserade en stor del av sitt stöd genom FNs utvecklingsprogram UNDP. En stor del av det svenska biståndet användes för att på olika sätt bygga upp och stärka de institutioner som skapades eller reformerades genom fredsavtalen, bland annat den civila poliskåren, ombudsmannaämbetet för mänskliga rättigheter, valmyndigheten och rättsväsendet.

Stödet till institutionerna var arbetskrävande och innebar många oförutsedda svårigheter. Många aktörer var inblandade, såväl inom den salvadoranska regeringen som bland givarna. Samordningen mellan dessa var bristfällig och förseningar i genomförandet var vanliga, inte minst på grund av den salvadoranska regeringens brist på vilja att genomföra det som överenskommits. Det faktum att Sverige utvecklade egna, formella strategier för biståndet innebar också att Sida hade en tydligare egen agenda istället för att, som tidigare, till stor del förlita sig på de salvadoranska aktörerna.

Efter fredsavtalen fortsatte de enskilda organisationerna inledningsvis att stödja sina gamla samarbetspartner. Men långt ifrån alla organisationer klarade av omställningen till fredstid. Nya arbetsområden tillkom, ofta med nya samarbetsorganisationer.

Efter orkanen Mitch 1998 och jordbävningarna 2001 blev katastrofhjälpen ett nytt utrymme där det civila samhället kom att spela en viktig roll. I samband med

dessas katastrofer utvecklade också svenska enskilda organisationer, Sida och utrikesdepartementet ett gemensamt strategiskt arbete som påminner om den samsyn som utmärkte det svenska stödet under krigsåren.

Fredsavtalen som plattform

Den första tiden efter fredsavtalen uppfylldes de flesta målen med det svenska biståndet. Stödet till avväpning av armé- och gerillasoldater var direkt avgörande för att den skulle kunna genomföras. Ad Hoc-kommissionens betydelse för den fortsatta demokratiska utvecklingen i El Salvador kan knappast överskattas. När det gäller fredsavtalens institutioner, är resultaten mer varierade. I några fall har kortsiktiga mål uppfyllts, medan mer långsiktiga målsättningar om att konsolidera institutionerna ännu inte förverkligats. Det svenska biståndet får i detta sammanhang kritik för att ha varit alltför kortsiktigt.

Sverige spelade emellertid en aktiv och stundtals avgörande roll i stödet till ombudsmannaämbetet för mänskliga rättigheter. Institutionen fick dels ekonomiskt stöd under lång tid, dels bidrog Sverige till att lösa en svår förtroendekris som förlamade institutionen.

Däremot lyckades Sverige inte påverka den ekonomiska politiken i El Salvador att ta större hänsyn till fredsavtalen. Varken den salvadoranska regeringen eller Internationella valutafonden och Världsbanken var intresserade av frågan och Sveriges röst vägde för lätt.

Från 1996 försämrades relationerna till UNDP i och med förändrade prioriteringar inom FN-organet och Sverige förlorade därmed sin viktigaste allierade. Sverige kritiserades för att alltför ensidigt ha förlitat sig på UNDP. Det svenska biståndet inledde inte någon bilateral relation med den salvadoranska regeringen och hade därmed ingen alternativ plattform för dialog. Inte heller öppnade Sida något kontor i El Salvador, vilket flera berörda i efterhand såg som ett misstag.

Sverige var en av de biståndsgivare som mest konsekvent höll sig fast vid fredsavtalen som plattform för stödet till El Salvador. Härmed bidrog Sverige troligen till att hålla fredsprocessen på dagordningen längre än vad annars hade varit fallet.

I slutet av 1990-talet blev emellertid det svenska stödet allt mindre kopplat till genomförandet av fredsprocessen. Som svar på regeringens ovilja att genomföra delar av fredsavtalen ökade istället stödet till salvadoranska enskilda organisationer, framför allt till bostadsbyggande och lokal utveckling, och katastrofstödet.

Gåvobiståndet fasas ut i och med år 2005. Biståndet genom enskilda organisationer och kontraktsfinansierat tekniskt stöd (KTS) ska finnas kvar. Flera salvadoranska samarbetsparter och andra aktörer anser att gåvobiståndet borde fortsätta.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
sida@sida.se, www.sida.se