

Rättvisa och fred

Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter

Maj 1997



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för demokrati
och social utveckling

RÄTTVISA OCH FRED

**Sidas program för
fred, demokrati och
mänskliga rättigheter**

Maj 1997

INNEHÅLL

DEL B: ERFARENHETSREDOVISNING

1. Historisk bakgrund till svenskt stöd inom demokrati, mänskliga rättigheter och fredsfrämjande	40
2. Översikt av svenskt stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering idag	41
3. Erfarenhetsanalys	44
4. Andra givares aktiviteter och erfarenheter	46
5. Slutsatser	48
6. Referenser	50

Del B: ERFARENHETSREDOVISNING

Redovisningen sammanfattar Sveriges erfarenheter de senaste tio åren av utvecklingssamarbete inom demokrati, mänskliga rättigheter och fredsfrämjande, samt andra länders eller multilaterala organisationers riktlinjer och erfarenheter på samma områden.

1. Historisk bakgrund till svenskt stöd inom demokrati, mänskliga rättigheter och fredsfrämjande

Denna översikt av Sveriges erfarenheter är begränsad till projekt och program vilka har som primärt mål att främja fred, demokrati, mänskliga rättigheter. Det är ändå viktigt att placera dessa i ett något bredare historiskt sammanhang. En analys av de svenska erfarenheterna måste ta som utgångspunkt att demokrati från första början var både ett huvudmål och en metod för svenskt utvecklingssamarbete. Säkerställandet av folkligt deltagande i utvecklingsprogram av landsbygden har t ex varit ett återkommande tema sedan 1960-talet. Det har dock inte varit möjligt att göra en omfattande redovisning av dessa inslag i det svenska utvecklingssamarbetet.

Demokratisering i betydelsen individuellt eller folkligt deltagande i utvecklingsprojekt, som karaktäriserat många svenskfinansierade utvecklingsaktiviteter, har både setts som ett mål i sig och som en nödändighet för att utvecklingsprogram skall bli bärkraftiga. Argumentet är att program utan lokalt deltagande och 'ägarskap' riskerar stagnera när utomstående stöd från staten eller internationella givare fasas ut.

Ingen separat analys av detta argument har gjorts inom ramen för demokratiutredningen. Det finns däremot erfarenhet dokumenterad från utvecklingsprogram på landsbygden, inom vattenprogram osv., som visar att deltagande är nödvändigt för programmens bärkraftighet. Den nya svenska policyn utgår från synsättet att folkligt deltagande också är nödvändigt för utvecklingen av en demokratisk kultur i samhället.

Demokrati och mänskliga rättigheter var mål för det svenska stödet till frihetsrörelsen och apartheidmotståndet i Sydafrika i nästan trettio år, t o m 1993. Stödet motiverades av en lång tids engagemang för mänskliga rättigheter och mänsklig värdighet, och hade som mål att bidra till att avskaffa kolonialt och vitt minoritetsstyre. Sverige inledde också efter befrielsen utvecklingssamarbete med de majoritetsstyrda regeringarna i de s k frontstaterna i Södra Afrika. Stödet till de nya staterna skulle bidra till deras reella ekonomiska oberoende och politiska självständighet. Det övergripande målet för svenskt bistånd till utbildnings-, hälso- eller jordbruksprogram var att förbättra levnadsvillkoren för de fattiga, men syftet var också att skydda deras rätt till nationellt självbestämmande och främja demokratiskt styre.

Vad är då det nya med demokrati i svenskt utvecklingssamarbete? Ett kort svar är att globala och nationella utvecklingstendenser, speciellt efter 1989, har fått

regeringar och givare (inklusive Sverige) att ändra på eller att komplettera den gamla dagordningen. På den internationella nivån har demokrati och mänskliga rättigheter etablerats som grundpelare för en framväxande global etik.⁴

Bilateralt utvecklingssamarbete handlar idag mer än tidigare om politiska processer i länderna. Utvecklingssamarbetets dagordning har utökats. Efter det kalla krigets slut ville givarna till att börja med stödja skapandet och konsoliderandet av den konstitutionella demokratis yttre strukturer, såsom flerpartival och fungerande parlament. Idag rör sig fokus alltmer mot de nyckelinstitutioner inom staten och det civila samhället som, enligt vunna erfarenheter i västvärlden, är nödvändiga för fredlig lösning av konflikter, efterlevnad av mänskliga rättigheter och utveckling av bärkraftiga demokratiska processer.

2. Översikt av svenskt stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering idag⁵

Mellan 1994 och 1996 stödde Sida totalt ca 1100 projekt inom demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering, motsvarande en total summa på omkring 1,3 miljarder kr. Den exakta fördelningen av bidragen över de två åren är svår att ange, men det kan antas att den årliga nivån på svenskt bistånd i mitten av 1990-talet var omkring 600 miljoner kr.

Det svenska biståndet inom fred, demokrati och MR idag:

Områdenas fördelning:	Demokrati 47%, MR 41%, Konflikthantering 12%
Anslagsposter: (Siffror för 1994-96)	Folkrörelseanslaget: 450 projekt; 190 mkr Anslaget för demokrati och MR: 350 projekt; 640 mkr Central- & Östeuropaanslaget: 190 projekt; 100 mkr Tillsammans: 94% av projekten och 75% av totalbeloppet
Länder/regioner:	Totalt 75 länder; Flest insatser i Afrika och Latinamerika
Projektens storlek:	Flertalet mindre än 1 mkr; 50% är mindre än 250 000 kr
Målgrupper:	Fackföreningar; MR-organisationer; parlamentariker; journalister; kvinnogrupper, offer för MR-kränkningar
Genomförare:	Enskilda svenska och internationella organisationer 85%

⁴Se t ex *Our Global Neighbourhood*; The Report of the Commission on Global Governance, 1995, Oxford University Press, och *Our Creative Diversity*; Report of the World Commission on Culture and Development, 1995, UNESCO.

⁵ Informationen är till största delen baserad på två konsultrapporter som utförts på uppdrag av Demokratiutredningen: en kartlägger Sidas stöd till fred, demokrati och MR, "Sidas stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering - En kartläggning" (Eduards/Norrman, Augusti 1996); och en behandlar svenskt valstöd, "Inventering av Sveriges erfarenheter av valstöd inom biståndet" (Sköld, September 1996).

Det stora flertalet projekt, nästan 90 procent, är inriktade på *demokrati och mänskliga rättigheter*. 'Demokrati' svarar för knappt hälften, 40 procent klassificeras som 'mänskliga rättigheter' och drygt 10 procent av projekten är inom området 'konflikthantering'.

Ett flertal anslagposter används för stöd på dessa områden, varav tre intar en dominerande position:

- *folkrörelseanslaget*, med ungefär 190 miljoner kr som finansierade cirka 450 projekt under 2-årsperioden, de flesta i form av ramkontrakt mellan Sida och svenska enskilda organisationer;
- *anslaget till demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning*, ungefär 640 miljoner kr fördelade på 350 projekt; och
- *anslaget till Central- och Östeuropa*, ungefär 100 miljoner kr som finansierade 190 projekt.

Tillsammans bidrar dessa tre anslagposter med hela 94 procent av totala antalet projekt, och över 75 procent av totalbeloppet för områdena demokrati, MR och konflikthantering.

Flest antal insatser genomförs i *Afrika* följt av *Latinamerika* och *Central-/Östeuropa*. Då insatserna i Latinamerika genomsnittligt är större, är summan där större än i Afrika, drygt 450 miljoner kr mot ca 425 miljoner kr i Afrika.

Om man räknar bort stödet till de regionala och globala programmen (vilka i sin tur når ut till eller berör ett flertal länder) når stöd på dessa områden ut till 75 *länder*. Länder med 20 projekt eller mer är Sydafrika, Kenya, Namibia, Nicaragua och Burundi.

De flesta insatser, cirka 780⁶, uppgår till *mindre än 1 miljon kr*. Av dem uppgår ca 2/3 till mindre än 250.000 kr. De viktigaste *målgrupperna*, räknat efter antal projekt, utgörs av fackföreningsorganisationer, MR-organisationer, parlamentariker, journalister, kvinnogrupper och offer för kränkningar av mänskliga rättigheter.

Initiativen till projekt eller program kommer i de flesta fall från svenska enskilda organisationer, medan besluten oftast fattas på Sida-Stockholm eller av de enskilda organisationerna. Till övervägande del fattas besluten inom Sida av regionavdelningarna.

Projekten *utförs* till största delen av *svenska eller internationella organisationer* - 850 projekt eller 85 procent - vilka också tar initiativen till dem, dvs. Sidas roll är till stor del att handlägga deras ansökningar. Viktiga aktörer är också svenska och andra universitet, som ansvarar för mer än 40 projekt.

Bara 30 projekt har genomförts av Sida i *direkt samarbete* med en annan regering, trots att regeringar är slutmottagare i nära 80 projekt. De slutliga användarna av stödet är till övervägande del *MR-organisationer* eller *lokala*

⁶ De består av 400 enskilda projekt och 380 LO/TCO-projekt, vilka beräknas 'en bloc' på ett genomsnitt av ungefär 245.000 kr/insats.

enskilda organisationer som bedriver utbildningsprogram för vuxna. Internationella organisationer har varit kanaler för 52 projekt.

Mellan 40 och 50 svenska och internationella organisationer årligen ges stöd för att arbeta med freds-, demokrati- och MR-frågor på global nivå.⁷ Deras viktigaste arbetsmetoder är opinionsbildning och utbildning, men även rättshjälp och stöd till offer vid konflikt eller MR-brott. Vanligaste målgrupper är kvinnor, barn, MR-organisationer (och andra icke-statliga aktörer) och minoriteter/ursprungsfolk. Mottagare för aktiviteter återfinns både inom staten och det civila samhället. Spridningen är överlag stor vad gäller metoder, mottagare och målgrupper, och indikerar mångfalden och komplexiteten i det internationella arbetet. Endast en mindre del av organisationerna har en policy för jämställdhet.

Valstödet har ökat dramatiskt de senaste 6-7 åren. Sverige har bidragit till ca 40 val med nära 500 officiella valobservatörer; hälften av dem i Afrika och andra hälften jämnt distribuerad till Latinamerika, Asien och Central-/Östeuropa inkl. forna Sovjetunionen; antalet insatser i Central- och Östeuropa har ökat markant under senare år. I de flesta fall har observatörerna arbetat under en överstatlig organisations paraply, oftast FN⁸. Stöd till nationella observationsinsatser är fortfarande ovanligt, men visar de senaste åren en ökande trend.

Den vanligaste valstödsformen, räknat i siffror, är stöd till nationella myndigheter som genomför val⁹, oftast kanaliserat genom en internationell koordinator (t ex FN, EU eller en bilateral givare). Stöd till svenska eller nationella enskilda organisationer, som medverkar till genomförandet av val, är mindre förekommande men ändå betydelsefullt, särskilt i länder där bilateralt samarbete ej tidigare förekommit.

De huvudsakliga dragen kan sammanfattas med följande:

- Det ges stöd till ett stort antal mycket små projekt, framförallt inom demokrati och mänskliga rättigheter.
- Det är relativt få projekt som primärt syftar till stöd för konflikthantering.
- En mängd anslagposter används, men den övervägande delen av projekten finansieras genom tre olika anslag: folkrörelseanslaget, anslaget för demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning och anslaget för Central- och Östeuropa.

⁷ En särskild rapport har utarbetats för samarbetet med internationella organisationer, "Analys av DEMOs samarbete med internationella NGOs verksamma inom demokrati, mänskliga rättigheter och fredsfrämjande" (Larsson, jan. -97).

⁸ T ex Namibia (1989), Angola (1992), Kambodja (1993), El Salvador (1994), Mozambique (1994) och Sydafrika (1994) (Sköld, 1996).

⁹ Omfattande stöd har utgått till valmyndigheterna i Nicaragua (1990, 1994 och 1996), Zambia (1991), Angola (1992), Etiopien (1992 och 1994), Burundi (1993), Mozambique (1994), El Salvador (1994), Guinea-Bissau (1994), Tanzania (1994 och 1995) och Kap Verde (1995) (Sköld, 1996).

- Svenska enskilda organisationer är huvudaktörer. De initierar och utför flertalet projekt.
- Det svenska stödet når ut till omkring 75 länder.
- En övervägande del av slutmottagarna utgörs av MR-organisationer och organisationer som genomför utbildningsprogram för vuxna. Få program inkluderar direkt samarbete med andra regeringar.
- En stor del utgörs också av stöd till internationella organisationer och regionala program.

Utifrån diskussionen om staten och det civila samhället som viktiga krafter för fred, demokratisering och efterlevnad av mänskliga rättigheter (se policyn), kan konstateras att nuvarande svenskt stöd starkt betonar insatser i det civila samhället. Fokus ges utvecklandet av en demokratisk kultur och en kultur av icke-våld och respekt för mänskliga rättigheter genom utbildning, folkbildning och andra former av social interaktion.

Det tycks finnas ett underliggande antagande att demokratisering och efterlevnad av mänskliga rättigheter ska byggas nerifrån upp snarare än uppifrån ned. Utbildning och folkbildning framstår som viktiga metoder för att åstadkomma förändring.

3. Erfarenhetsanalys¹⁰

Att sammanfatta erfarenheterna inom demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering generellt för regioner/länder, över tid och olika insatsområden har inte visat sig möjligt. Resultaten har oftast inte varit kvantifierbara eller kvantifierade, och låter sig inte standardiseras. *Biståndsinsatsernas påverkan på demokratiserings- och fredsprocesser är därför svåra att mäta på ett sätt som gör dem jämförbara över tid och mellan länder.*

Svårigheterna förstärks genom att projektmålen vanligen formulerats i väldigt generella termer. I allmänhet är de inte uppdelade i delmål på aktivitetsnivå. Följande slutsatser gäller därför metodik i större utsträckning än resultat.

Beträffande insatser för konflikthantering uppmärksammar utvärderingarna *behovet att ta hänsyn till konfliktens politiska och sociala omständigheter*. Det finns möjligheter, men också begränsningar, för stöd utifrån i dessa situationer. Konflikter är politiska. Humanitært bistånd kan inte kompensera för bristen på politisk vilja. Eftersom biståndet påverkar den politiska processen kan det inte heller vara neutralt, oavsett intentionerna. Det finns *behov av kontextuell*

¹⁰ En analys har gjorts av 16 utvärderingar och 26 andra rapporter utförda 1985-1995. Detaljerade slutsatser finns i "Analys av rapporter och utvärderingar [...] om svenskt bistånd till stöd för demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering" (Sassarson Cameron, April 1996). En jämställdhetsstudie är också refererad, "Gender Equality Results Analysis of Sida: Democracy and Human Rights", genomförd för Sidas projektgrupp för 'Gender Action Programme' (första utkastet, Lexow, Sept. 1996). Slutligen citeras den tidigare nämnda rapporten om valbistånd av Sköld (1996).

analys och även 'regler för uppförande' som vägledning åt utomstående aktörer.

En annan allmän slutsats är att bistånd till stöd för fred, demokrati och mänskliga rättigheter *behöver riktas mot staten såväl som det civila samhället*.

Några lärdomar inom svenskt *valstöd* kan lyftas fram. Alltför liten uppmärksamhet har ägnats *diskrimineringen av kvinnors möjligheter och rättigheter att delta i beslutsprocesser*. Utöver detta är Sveriges erfarenheter av *valobservatörsinsatser* i allmänhet goda. Administrativa rutiner fungerar tillräckligt bra i förberedelser och genomförande, men *sämré i uppföljning av erfarenheter och rapportering av återvändande personal*.

Vad gäller *jämställdhetsarbetet* kan man skönja positiva förändringar i landstrategierna, trots ganska vaga riktlinjer för främjandet av jämställdhet. Likaså visar svenska *enskilda organisationers* stöd till kvinnors mänskliga rättigheter tecken på ökande genomslag. Ett exempel är Sveriges samarbete med Sydafrika, där målet för jämställdhet har styrt Sidas angreppssätt inom mänskliga rättigheter och demokratisering¹¹.

Urvalet av samarbetsorganisationer (med erfarenhet, engagemang och klart definierade mål inom jämställdhet) har identifierats som ett viktigt första steg för att framgångsrikt stödja kvinnors rättigheter. *Fokus på landsbygden* förbättrar möjligheterna att öka kvinnors deltagande; främjande av *kvinnors tillgång till resurser* (bl a landrättigheter) framstår som särskilt effektivt.

Sammanfattningsvis dras följande *generella slutsatser* vad gäller metodik:

- Projektmålen är för allmänna. De bör bli mer specificerade och uppdelade i delmål och aktivitetsmål.
- Projekt ska planeras utifrån utförlig analys av sammanhanget. Det övergripande perspektivet saknas ofta eller är outtalat.
- Inom alla tre ämnesområden finns problem med begrepp och definitioner. Operationella definitioner bör utvecklas och klargöras.
- Större uppmärksamhet ska ägnas frågan om bärkraftighet.
- Mer betoning bör ges kapacitetsuppbyggnad samt undvikande av slutmottagares ekonomiska beroende av svenskt stöd.
- Koordinering och informationsutbyte inom Sida bör förbättras.
- Sida och enskilda organisationer bör ha en mer aktiv dialog kring gemensamma frågor och lära av varandra.

¹¹ Sida har, som del av projektberedningen och strategiarbete, analyserat hur 'gender'-relationer skapas och tar sig olika uttryck i skilda situationer (t ex hur den legala strukturen påverkar och främjar kvinnor och män väldigt olika).

4. Andra givares aktiviteter och erfarenheter

Under 1990-talet har skett en snabb ökning av utvecklingssamarbetet inom fred, demokrati och MR, och många givare befinner sig i en liknande fas av utvärdering och omprövning. Avsnittet redovisar sju bilaterala och fyra multilaterala givares arbete. Det rör främst samarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter.

Givarnas terminologi skiljer sig något åt, vilket antyder olika prioriteringar inom ämnesområdena. Grundläggande enighet råder dock om vad som utgör grundpelarna för en *demokrati*: rättvisa och fria val, öppet och ansvarigt styre och efterlevnaden av civila och politiska rättigheter (inklusive press- och organisationsfrihet).

Begreppet *demokratisk samhällsstyrning* ('good governance') används med något olika innehåll. Ibland är det begränsat till en effektiv, öppen och ansvarig offentlig förvaltning (Danmark, Norge, Finland och Kanada), ibland utvidgat till att innefatta rättsväsendet och mänskliga rättigheter (Storbritannien, EU och USA) och t o m folkligt deltagande (UNDP).

Världsbanken, som från början använde 'samhällsstyrning' ('governance') i en ganska vid mening¹², har idag en mycket mer begränsad syn, nämligen "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development"; i fokus ställs den ekonomiska och effektivitets-relaterade dimensionen av statens verksamhet (Crawford 1995, 60).

Mänskliga rättigheter, som ett avskilt område inom utvecklings-samarbetet, definieras av samtliga givare som de civila, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella mänskliga rättigheter FN slagit fast i de två viktigaste MR-konventionerna. De flesta givare har i sina strategier och biståndsprogram prioriterat civila och politiska rättigheter, medan insatserna i praktiken också riktats mot andra rättigheter, t ex i projekt till stöd för kvinnor, etniska minoriteter, barn, ursprungsfolk och utsatta grupper (t ex funktionshindrade). Det finns alltmer även en tendens att direkt i policies och strategier inkludera ekonomiska och sociala rättigheter (Storbritannien och Kanada).

De flesta givare har under 1990-talet följt en liknande utveckling. *Relativt småskaligt stöd* har gått till organisationer och institutioner i *det civila samhället*. I takt med att anslagna medel för dessa områden generellt ökat och p g a den arbetsintensiva karaktären av detta stöd, har också *problem med otillräckliga handläggarresurser* ökat (Finland, Danmark, EU, Kanada och USA).

En lösning som förordats är *starka fältrepresentationer*, i vissa fall med regionalt ansvar, som fokuserar på strategiskt arbete snarare än detaljerad

¹² I rapporten "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" (1989) använde Världsbanken begreppet 'governance' i meningen "the exercise of political power to manage a nation's affairs", inklusive politisk legitimitet, folkligt deltagande och institutionell pluralism (citerat i Crawford 1995, s. 60).

projektberedning (Danmark och Kanada). Ett kompletterande förslag är att *minska antalet projekt* (EU) och istället *öka det långsiktiga samarbetet* med internationella och nationella enskilda organisationer (Danmark, EU och Kanada). Samtidigt har vissa givare noterat betydelsen av kritisk analys av enskilda organisationers kapacitet och utförande (Danmark, EU och Kanada).

Det råder stor enighet om att demokratin endast kan utvecklas genom aktivt *engagemang från både statens och det civila samhällets sida*, och genom ett samspel emellan (Norge, Danmark, Storbritannien, EU, Kanada och USA). Då en stat inte visar en vilja till demokratisering och efterlevnad av mänskliga rättigheter (dvs. rör sig i rätt riktning) vill givarna istället fokusera stödet på aktörer i det civila samhället.

Stöd till *valprocesser* och *demokratiska institutioner* inom staten ingår i de flesta givares prioriteringar. De är beredda att delta i långsiktigt samarbete med länder som uppvisar genuin strävan mot demokratiska reformer; speciellt för att stärka nya institutioner (USA, Kanada, Danmark, Norge och Finland).

Danmark rekommenderar att bistånd till *politiska partier* begränsas till generellt materialstöd (t ex transportstöd). Storbritannien, å andra sidan, ger direkt stöd till politiska partier genom 'likasinnade' brittiska partier.

Alla givare anser att *media* är en viktig aktör i demokratiseringen och stöder den på olika sätt. Stöd till ökat *kvinnligt deltagande i demokratiska beslutsprocesser* och ökad *respekt för och skydd av kvinnors mänskliga rättigheter* är också prioriterat av alla givare.

Detta gäller också för stöd till *minoriteter, ursprungsfolk och utsatta grupper för deras mänskliga rättigheter och folkliga deltagande*. Vissa givare har också speciella program för stöd till *barns rättigheter*. En del givare menar att demokratiska processer behöver stödjas genom parallella initiativ för *bredare socio-ekonomiska reformer* (t ex jordreformer, stimulans av sysselsättning och försörjning, folklig organisationsutveckling), oftast direkt efter genomförandet av val (Kanada, USA och UNDP).

Det finns en generell övertygelse att samarbetet inom demokrati och mänskliga rättigheter bör grundas på *positiva insatser istället för straffbetonade åtgärder* (såsom 'konditionalitet'/villkorande). Trots detta använder de flesta givare (Finland, Danmark, Norge, Storbritannien, EU, Kanada och USA) någon form av *villkorsstrategier*, där policydialogen med samarbetslandet används som 'övertalningsinstrument' likväl som tillfälle för mer direkta påtryckningar på 'negativa' regeringar¹³.

Det är inte klart hur långt givarna vill driva frågan om 'universalitet' kontra 'relativitet' i sina kriterier för demokrati och mänskliga rättigheter. Som tidigare

¹³ Sammankopplat med detta är målet i många program att hjälpa lokala NGOs att bygga upp en kapacitet för att föra policydialoger med representanter för regeringar (Danmark, EU och Kanada).

nämnts *stöder alla givare normen om universalitet för mänskliga rättigheter*¹⁴. Finland menar dock att varje samhälle "måste finna sin egen väg till demokrati och respekt för mänskliga rättigheter...". Danmark förklarar öppet, liksom Storbritannien, EU, Kanada och USA, att bedömningen av demokratiska framsteg och respekt för mänskliga rättigheter direkt avgör deras val av långsiktiga partners.

Men det kan finnas visst utrymme för relativistiska tolkningar. Storbritannien, till exempel, har förklarat att man inte "[is] demanding or asking for multi-party democracy on the lines ... at Westminster" (Douglas Hurd, citerad i Crawford 1995, s. 8). Även Kanada menar att "each society and each region crafts its own approach, drawing on its culture, history, and political and economic legacy" (CIDA 1995, s. 4).

Följaktligen är frågan om universalitet delvis obesvarad. Vikten av *specifika kontextuella analyser och strategier* betonas av flertalet givare. *Lokal expertis* (inklusive NGOs) måste konsulteras; *stark fältrepresentation* rekommenderas; och nära samarbete mellan givarmyndighet, utrikesdepartement och ambassader ses som nödvändigt inom denna typ av stöd.

Det finns en ökande medvetenhet om *givares potentiellt negativa påverkan i konfliktsituationer*, där i praktiken allt bistånd har en politisk dimension. Termen 'Do no harm' omfattar insikten hos en del givare att man först av allt måste säkerställa att bistånd inte bidrar till konflikter. Detsamma gäller även mänskliga rättigheter, dvs *allt stöd måste granskas med avseende på potentiella kränkningar av mänskliga rättigheter* (USA, Kanada, Storbritannien och Danmark).

5. Slutsatser

De viktigaste slutsatserna från ovan analys kan sammanfattas med följande:

- Under 90-talet har en snabb utveckling skett inom detta område av utvecklingssamarbete, både i Sverige och internationellt. Givarländerna har omarbetat sina policies och riktlinjer, som ökat i tydlighet men också omfång. Sverige befinner sig mitt i denna trend. Viktiga lärdomar från andras erfarenheter finns att dra nytta av, även om sådana erfarenheter ännu endast i begränsad utsträckning har utvärderats eller rapporterats.
- Sverige bör delta i relevanta internationella fora och möten på nationell nivå för erfarenhetsutbyte på området.
- En mängd anslagsposter används för insatsfinansiering på dessa områden, men den övervägande delen av projekten finansieras genom tre olika anslag: folkrörelseanslaget, anslaget för demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning och anslaget för Central- och Östeuropa.
- Det är relativt få projekt som primärt syftar till stöd för konflikthantering.

¹⁴ T ex Storbritanniens regering har uttalat att "Third World Governments increasingly acknowledge that human rights are a matter of legitimate international concern" (citerat i Crawford 1995, s. 80).

- En stor del av insatserna på dessa områden utgörs av stöd till internationella organisationer och regionala program.
- Sveriges stöd reflekterar de svenska enskilda organisationernas viktiga roll. De initierar och utför det stora flertalet projekt. De utgör en tillgång som kanske är unik i det internationella sammanhanget.
- Det svenska stödet når ut till omkring 75 länder. Fokus finns på det civila samhället; få program inkluderar direkt samarbete med andra regeringar och alltför lite uppmärksamhet har ägnats statliga institutioners utveckling, t ex stärkandet av det legala ramverket och viktiga offentliga organ. Komplementärt stöd till staten och det civila samhället bör utvecklas.
- En övervägande del av de svenska insatserna, på internationell och regional nivå såväl som inom länder, består av olika former av utbildningsinsatser. Framförallt riktar sig det svenska stödet till stärkandet av demokratin, fredens och de mänskliga rättigheternas kultur, snarare än uppbyggnaden av dess institutioner (jmf. policyn). Det bör skapas ett mer systematiskt angreppssätt för institutionsutveckling. Utbildning är ett viktigt men inte unikt arbetssätt.
- Svenskt stöd kan mer än nu integrera jämställdhetsaspekten i planeringen av insatser.
- Det ges stöd till ett stort antal mindre projekt (jämfört med program inom utbildning, hälsa eller infrastruktur), framförallt inom demokrati och mänskliga rättigheter. Sida bör verka för att projekt förbereds med tydligare syften och mål.
- För att reducera ekonomiskt beroende och ge bättre kontinuitet, bärkraftighet och stabilitet i programmen bör långsiktig kapacitetssuppleering betonas mer.
- Humanitärt bistånd kan inte ersätta politiskt handlande i konflikthantering. Det bör vara ett komplement men kan inte kompensera för bristen på politiskt handlande. Implikationerna av detta är bl a att:
 - a. politiskt handlande noggrant bör samordnas med biståndsinsatser för fredsfrämjande och konflikthantering;
 - b. utomstående aktörer i konfliktsituationer obönhörligt blir delaktiga i konflikten, oavsett egna intentioner.
 - c. det finns ett behov att förbättra den kontextuella analysen, metodarbetet och informationsspridningen inom Sida.
- Internationellt samarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter bör bestå av positiva insatser snarare än 'villkorande' avtal. Ett flertal givarländer pekar på behovet att använda policydialogen med samlarbetsregeringar som ett medel för påverkan, medan direkta krav och/eller villkor endast bör tillgripas i allvarliga situationer.
- Givarsamhället har en växande insikt om biståndets potential att göra skada i konfliktsituationer liksom i demokrati- och MR-sammanhang. En god representation på fältet ökar förutsättningarna för kompetent analys och konsekvensbedömning.

6. Referenser:

CIDA, 1995. "Government of Canada Policy for CIDA concerning Human Rights, Democratization and Good Governance".

Commission on Global Governance, 1995. *Our Global Neighbourhood*; Oxford University Press.

Crawford, Gordon, 1995. "Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance Through Development Aid: A Comparative Study of Four Northern Donors".

Eduards, Krister & Lars Norrman, 1996 "Sidas stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering - En kartläggning".

Emanuel, Anders, 1996. "Overview of Selected International Donors' Development Cooperation in the Area of Democracy and Human Rights"

Lexow, Janne, 1996 "Gender Equality Results Analysis of Sida: Democracy and Human Rights", genomförd för Sidas projektgrupp för "Gender Action Programme" (första utkastet).

Sassarsson Cameron, Pia, 1996 "Analys av rapporter och utvärderingar [...] om svenskt bistånd till stöd för demokrati, mänskliga rättigheter och konflikthantering".

Sköld, Pär, 1996 "Inventering av Sveriges erfarenheter av valstöd inom biståndet".

UNESCO, 1995. *Our Creative Diversity*; rapport från World Commission on Culture and Development.

