

En ny utvecklingspolitik

Bertil Ohlinföreläsningen 2007:

Med friheten i centrum. GUNILLA CARLSSON

Det blir ingen demokrati om inte demokraterna
kommer till makten. ERIK JENNISCHE



BERTIL OHLIN-INSTITUTET är en liberal tankesmedja grundad 1993.
Institutets uppgift är att genom forskning och kvalificerad debatt i
svensk liberal tradition bana väg för nya tankar och nya frågor.

JONASSON GRAFISK DESIGN
OMSLAG: ATELJÉ LANDGRAFF
ÅGRENS TRYCKERI, ÖRNSKÖLDSEVIK 2008

FÖRORD

Strax före millennieskiftet drev Liberala ungdomsförbundet, som jag då tillhörde, kampanj om att biståndet borde fördubblas. Ett knappt decennium senare kan jag konstatera att biståndsbudgeten har vuxit från 14 till 32 miljarder på sju år – en ökning med 130 procent! Ändå skulle en utvärdering av kampanjen bara kunna komma till slutsatsen att den misslyckades. Biståndet utgör alltså »bara« en procent av BNI och när vi talade om fördubbling menade vi inte antalet kronor utan andelen av BNI – två procent var målet.

Insikten att biståndsdebatten måste handla om mer än ett procentmål börjar dock drabba allt fler. Vid 2007 års Bertil Ohlinföreläsning stakade biståndsminister Gunilla Carlsson ut riktningen för alliansregeringens ambitioner. Föreliggande text är en lätt bearbetad version av det anförande som hölls den 29 november i riksdagens förstakamarsal.

* * *

Ett av biståndspolitikens mål har varit, och är alltså, att främja demokrati. Men hur har detta arbete sett ut bortom högtidstalen? Erik Jennische skröder inte orden när han framhåller att Sverige, med sitt mångåriga stöd till kommunistpartiet i Vietnam, i framtiden kan komma att sitta på de anklagades bänk när Vietnam får en demokratisk regering som vill göra upp med landets egen historia. Det är dags att dra lärdom av erfarenheterna från de många frigörelseprocesser som har ägt rum i världen de senaste decennierna.

Erik Jennische är styrelseledamot i Swedish Liberal International Center, Silc, och föreliggande skrift är resultatet av ett samarbete mellan Silc och Bertil Ohlininstitutet.

Uppsala den 13 januari 2008

HÅKAN TRIBELL

Redaktör för Bertil Ohlininstitutets skriftserie

En ny utvecklingspolitik

Med friheten i centrum. Gunilla Carlsson

*Det blir ingen demokrati om inte demokraterna
kommer till makten. Erik Jennische*

En ny utvecklingspolitik – med friheten i centrum

Tack för möjligheten att vara här i kväll. Det är verkligen ett privilegium att inför en så initierad krets redogöra för vad alliansregeringen utträttar på det utvecklingspolitiska området.

Jag kommer, för det första, att ge min syn på vad jag ser som självklara utgångspunkter för en borgerlig utvecklingspolitik i en globaliserad värld. En sådan politik måste alltid utgå från ett kompromisslöst försvar för individuella fri- och rättigheter och bygga på starkare internationellt samarbete. För det andra förtjänar några ord att sägas om det som varit. Vi måste gå från utbetalningspolitik och volymfixering till ett bistånd där kvalitetssäkring och resultat står i centrum. Slutligen vill jag, för det tredje, ge er en bild av vad som hittills har utträttats och vad som återstår. Hur vill jag att svenskt bistånd ska se ut 2010?

Vilka är då utgångspunkterna för en borgerlig utvecklingspolitik? En del av svaret ligger i att jag ser mig både som utvecklingsminister och biståndsminister. Jag är bergfast övertygad om att en utvecklingspolitik definierad och genomförd utifrån en liberal syn på individen är både moraliskt rätt och utrikespolitiskt nödvändig. Nyckelordet i den borgerliga utvecklingspolitiken är frihet.

Den främsta drivkraften för utveckling är varje människas vilja att förbättra sin tillvaro för sig själv och sina nära. De grundläggande krafterna bakom utveckling är desamma i Afrika som i Sverige. Vi är lika men har olika förutsättningar. En mamma i Mjölby och en mamma i Bukavu vill båda att deras barn ska få en så bra utbildning som möjligt. En småföretagare i Accra har i grund och botten samma

drivkrafter som sin kollega i Gnosjö. En äldre man, oavsett om han bor i Norrland eller i Guangdong, bör oroas av miljöförstörelsens konsekvenser. Därför är det främsta hindret för utveckling brist på frihet att förverkliga sina drömmar. Insikten om att ingen utveckling är möjlig utan att individens potential tas tillvara ska vägleda oss i vårt arbete för såväl ett bättre Sverige som en bättre värld. Vi får aldrig glömma att det är människors ambition och kreativitet, och förmåga till samarbete och ansvarstagande som driver utveckling.

Sveriges politik för global utveckling antogs av Riksdagen år 2003. I denna formulerades politikens två perspektiv – rättighetsperspektivet och den fattiga människans perspektiv – som placerade individen i utvecklingens centrum. Det var bra. Samtidigt har genomförandet av politiken för global utveckling brustit. Det har i praktiken handlat om en läpparnas bekännelse till betydelsen av samstämmighet mellan olika politikområden. Därför ska alliansregeringen precisera och konkretisera denna politik. Som utvecklingsminister samordnar jag arbetet.

Den indiske ekonomen och filosofen Amartya Sen har på ett pedagogiskt sätt redogjort för en sammansatt syn på fattigdom, vad det innebär att vara fattig och hur vi kan och bör se på utveckling. Fattigdom är brist på inkomst – att inte kunna köpa mat för dagen, att inte ha annat än bristfälligt tak över huvudet eller att inte kunna betala för grundläggande hälsovård. Men fattigdom är också, understryker Sen, brist på trygghet från våld och övergrepp, brist på rättigheter och på möjligheter att vara delaktig. Fattigdom handlar helt enkelt om brist på makt att styra över sin tillvaro och att vara utlämnad till omständigheter utan för ens egen kontroll.

Utveckling mot minskad fattigdom handlar om att förändra detta. Amartya Sen talar i sammanhanget om fem grundläggande friheter. Dessa friheter är dels i sig själva mål för utveckling, dels medel i betydelsen att de gör det möjligt för den enskilda människan att själv ta ansvar för, och förändra, sin situation:

1. Ekonomisk frihet – utrymme att fatta egna ekonomiska beslut och tillgång till resurser för att sedan kunna agera efter dessa beslut.

2. Politisk frihet – utrymme att bestämma om vem som ska fatta beslut och enligt vilka principer som beslut ska fattas, vilket innebär utrymme att organisera sig, yttra sig och tänka fritt.

3. Social frihet – rätten till hälsa, utbildning och framtidsmöjligheter.

4. Frihet i form av tillit och öppenhet, dvs spelregler som skapar förutsättningar för social, politisk och ekonomisk interaktion.

5. Frihet från våld och övergrepp, men även skydd mot sociala, miljömässiga och ekonomiska kriser.

Fattiga människor möts av en mängd hinder som försvårar utveckling och håller dem kvar i fattigdom. Den stora utmaningen för den som vill bidra till en hållbar global utveckling ligger i att bidra till att dessa hinder rivs.

Utveckling förutsätter också tillväxt. Samtidigt är utveckling inte synonymt med tillväxt. Verklig utveckling är för mig inte bara en fråga om ekonomisk tillväxt mätt i BNP per capita. Det är en process som utvidgar människors frihet. Frihet är därför inte bara ett kriterium på utveckling, det är också ett medel för utveckling.

Syftet med en modern politik för global utveckling måste därför ytterst vara att bidra till tillväxt och att utvidga människors frihet. Det kräver att hinder som fattigdom, tyranni, social misär och förtryck elimineras, att eftersatta offentliga tjänster utvecklas samt att begränsade ekonomiska möjligheter förbyts mot ökade tillgångar.

Frågan är hur detta ska gå till.

Sverige måste bli bättre på att främja ett ökat ekonomiskt deltagande, förutsättningar för tillväxt och nationella och internationella spelregler för handel. Det handlar om att öppna jordbrukets potential för tillväxt, sysselsättning, frivillig migration och förutsättningar för remitteringar, för att ta några exempel.

Vi måste också vara beredda att ge ett brett politiskt stöd till demokratiseringsprocesser, medverka i nationellt och internationellt arbete för att främja respekten för mänskliga rättigheter, demokratiskt institutionsbyggande och antikorrup­tion.

Vi måste tillsammans med andra länder intensifiera kampen mot smittsamma sjukdomar, genom ökat globalt forskningssamarbete, och stöd till nationella insatser för att bygga upp hälso- och utbildnings-system.

Många av de största globala utmaningarna påverkar enskilda människor såväl i Sverige som i länder långt bortom Sverige. Organiserad brottslighet, smittsamma sjukdomar, klimatförändringar, miljöförstörelse, konflikter och terrorism är exempel på gemensamma utmaningar. De kan bara mötas med gemensamma ansträngningar.

Om vi ser till de konflikter som pågår runt om i världen så kan vi överallt konstatera behoven av olika kompetenser och förmågor för att nå varaktiga lösningar. Biståndsmiljoner kan inte ensamt lösa situationen i till exempel Darfur. Men som en del i en internationell kraftsamling med säkerhetsinsatser, aktiv diplomati och användandet av internationell rätt ökar chanserna dramatiskt.

Klimatförändringarna är ett annat exempel. Som så ofta är det redan utsatta som drabbas hårdast. Extrema väderfenomen kan få säkerhetspolitiska konsekvenser med bäring även på oss som inte drabbas direkt. Utöver vår moraliska skyldighet att lindra nöden i samband med naturkatastrofer så har vi alltså även på detta område ett tydligt eget intresse av att agera.

Ingen av dessa utmaningar kan biståndet möta på egen hand. Jag vill komma bort från stuprörstänkandet. Det krävs därför att hela regeringen engageras i en globaliseringspolitik för ökad frihet – där handels-, migrations-, miljö-, jordbruks-, försvars- och socialpolitiken precis som biståndspolitikerna har betydelse. Varje minister måste ställa sig frågan: Hur bidrar mitt politikområde till att möta de globala utmaningarna i samverkan med andra? Vi måste helt enkelt implementera

politiken för global utveckling på riktigt.

Det krävs dessutom en aktiv EU-politik som tar fasta på EU:s roll som global aktör och normsättare. Motsättningarna mellan olika politikområden inom EU visar på ett närmast tragikomiskt sätt behovet av helhetstänkande. De globala konsekvenserna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik får naturligtvis följder för EU:s förmåga att bedriva ett trovärdigt utvecklingsarbete. Det går inte att ta med ena handen och ge med den andra.

Och sist, men inte minst, krävs ett effektivt och resultatinriktat bistånd som bidrar till lösningar på dessa globala utmaningar samtidigt som hänsyn tas till vad människor i utvecklingsländerna efterfrågar.

Jag sade inledningsvis att nyckelordet i den borgerliga utvecklingsagendan är frihet. Vi som engagerade oss i Estlands, Lettlands och Litauens frigörelsekamp måste idag också brinna för frihetslängtande människors kamp mot förtryck, vare sig denna kamp äger rum i Rangoon, Harare eller Havanna. En sak är säker. Demokratisering är bara möjlig om de som tror på demokratin kämpar för den. Innan de utländska tv-kamerorna släcktes på Rangoons gator var vi många som bedyrade att vår solidaritet skulle vara varaktig. Nu måste vi visa i politisk handling att vårt engagemang är varaktigt, även när rapporterna inte längre dominerar nyhetsflödet. Därför får alliansregeringen aldrig vända de frihetslängtande människorna ryggen. Det ska vi visa genom konkret stöd till demokrater i länder som Burma, Kuba, Vitryssland och Zimbabwe.

Ansvarvilar särskilt tungt på alla oss vars politiska övertygelse bygger på frihetens idéer. Det är egentligen paradoxalt att den politiska vänstern i Sverige så framgångsrikt lyckats framställa sig som frihetens och internationalismens banerförare. Hur har egentligen någon någonsin kunnat tro att samma ideologiska grundsyn som gett upphov till så mycket lidande i vårt närområde skulle vara mer framgångsrik i Afrika söder om Sahara? Vänsterns alternativ till oss som framhåller ekonomisk och politisk frihet, i kombination med rättstatens principer

och internationellt samarbete har inte granskats tillräckligt, framförallt inte vad gäller bistånd och internationella relationer. Och deras bundsförvanter i världen kommer alldeles för lindrigt undan, på många sätt.

På ett helt annat sätt än tidigare regeringar ska vi nu identifiera strategier och verktyg som verkligen kan göra skillnad i kampen för en friare värld. Vi har många exempel på att decennier av svenskt bistånd, som sagt sig bygga på en strävan att främja demokrati och mänskliga rättigheter, inte givit resultat. Det är ett tragiskt faktum att många av våra samarbetsländer fortfarande är ofria.

Jag har därför initierat ett intensivt arbete på UD med att ta fram en ny skrivelse till riksdagen om demokrati och mänskliga rättigheter i biståndet.

Låt mig redogöra för några av mina viktigaste utgångspunkter i arbetet med demokratiskrivelsen. Människor i ofria länder blir inte friare av att isoleras. Slutna länder möts bäst med öppenhet. De ungdomar som försöker organisera sig för en demokratisk förändring i Vitryssland hjälps inte i sin kamp när visumkostnaderna till EU-länderna chockhöjs. Fri information, vänskap över gränserna och kontakter med demokratiska samhällen hör till varje diktators värsta mardrömmar. På samma sätt är jag fullt och fast övertygad om det är genom kontakter och handel som vi bäst främjar en demokratisk utveckling i Kina. Kinesiska kvinnor och män blir inte friare om vi bojkottar OS. Men självklart måste öppenheten också kombineras med tydlighet om krav på respekt för de mänskliga rättigheterna. Det är därför Sverige inte stannar hemma när stats- och regeringschefer från EU möter statsöverhuvuden från hela Afrika; den kontinent vi nu satsar allra mest på för gemensam utveckling och säkerhet. Sverige har en roll att spela och det bästa sättet att stå upp för våra värderingar är att exponera dem.

Jag har sedan mitt tillträde som ansvarig minister för biståndet förvånats över att det ofta har saknats strategier och genomtänkta planer för hur det svenska biståndet ska göra nytta. Det har både gällt biståndets innehåll, dess styrning och dess genomförande.

Tyvärr finns det anledning att skaka på huvudet åt mycket i biståndsbranschen. Det är ett faktum att åtskilliga länder har gått från fattigdom till relativ välmåga utan hjälp av bistånd, samtidigt som flera av de största biståndsmottagarna karaktäriseras av växande fattigdom. Samma motsatsförhållande ser vi i länder där Sverige i decennier satsat på demokratifrämjande insatser och där vi idag kan konstatera att utvecklingen i flera fall går i motsatt riktning.

Varje gång ett nytt avslöjande görs om konsulter som lyckats lura fattiga kvinnor och barn på svenska biståndsmedel bekräftas en del av de farhågor jag hade innan jag tillträdde. I riksdagen slogs jag och mina kolleger gång på gång av hur svårt det var att få tillgång till sammanfattande och begriplig redovisning av hur biståndsmiljarderna användes. På vilka grunder och utifrån vilka strategier de hade beslutats och hur vi skulle kunna följa upp fattade beslut.

På sju år har den svenska biståndsramen ökat från 14 miljarder till 32 miljarder, en summa som motsvarar den sammanlagda kostnaden för det svenska rättsväsendet. Förklaringen till den exempellösa ökningen står naturligtvis att söka i det så kallade procentmålet, som jag som moderat ifrågasatt. Procentmålet, är som jag ser det, problematiskt av flera skäl.

Till att börja med är jag övertygad om att en seriös utvecklingsdebatt har försenats i Sverige, delvis till följd av dividerandet om procentsatser. Att bita sig fast i försvar av ett kvantitetsmål innebär i praktiken att vi säger att pengarna ska ut till varje pris, oavsett om de gör nytta eller ej.

Dessutom skapar volymfixeringen ett utbetalningstryck. Det blir den yttersta och självklara konsekvensen när utgångspunkten för verksamheten definieras i hur mycket pengar som skall spenderas i stället för vilka behov och utmaningar som ska mötas.

Detta riskerar också att medföra en kultur som främjar framgångsrika projektplaner men med mindre fokus på intern kontroll och uppföljning, vilket jag ser som både oprofessionellt och olyckligt.

Att vara den minister som lovar X miljarder till en viss satsning är, som vi alla vet, ett enkelt sätt att visa politisk handlingskraft. Att följa upp hur medel används är däremot både svårt, otacksamt och inte någon säker genväg till braskande rubriker.

Jag ser mig själv som en varm vän av kvalitetsmål, på utvecklingsområdet liksom på andra områden. Bistånd ska göra skillnad. För att identifiera vilken form av bistånd som i en given situation gör mest nytta är det av central betydelse att göra en bedömning av vilka aktörer som ska göra vad. Var har staten en roll att spela? Var gör marknaden bäst nytta? Hur kan det civila samhället bäst bidra?

Det är mot bakgrund av detta som vi nu lyfter fram innehållet i biståndet på ett sätt som inte skett tidigare. Vi gör det som en del av en bredare utvecklingsagenda, där biståndet är ett av flera politikområden som alla har en roll att spela, och där samsynen måste bli tydligare. Jag har framhållit ofrihet som en avgörande orsak till fattigdom. Brist på säkerhet är också en del av detta. Vårt engagemang fokuseras alltmer till länder i konflikt eller postkonfliktsituationer. Där är nöden ofta som mest skriande. Men våra insatsmöjligheter inom säkerhetsfrämjande reformer bromsas både av brist på nytänkande och av att medel finns på fel konton. Detta är frustrerande, inte minst för oss som vill värna mänsklig säkerhet och som vet att utveckling och säkerhet förutsätter och ömsesidigt förstärker varandra.

Tyvärr saknar vi inte kyliga statistiska redogörelser för de villkor alltför många av våra medmänniskor lever under. I Sierra Leone dör vart fjärde barn innan det hinner fylla fem år. I Lusaka är mellan 15 och 20 procent av kvinnorna som besöker mödravårdsmottagningen på universitetssjukhuset hiv-positiva. Listan över lidandet kan tyckas oändlig. Men samtidigt är bilden av världens tillstånd långt ifrån entydig. Johan Norberg påpekar i sin underlagsrapport till Globaliseringsrådet att mänskligheten under decennierna från 1960 och framåt upplevt den största förbättringen av levnadsstandard någonsin. Under denna tidsperiod har den extrema fattigdomen, undernäringen och

spädbarnsdödligheten mer än halverats. Förståelse för drivkrafterna och mekanismerna bakom dessa förändringar måste ligga till grund för formuleringen av en ny utvecklingspolitik. Om en sak råder inte längre något tvivel: Svaret på den fråga som världsfattigdomen utgör är inte mer bistånd utan mer välstånd.

Alliansregeringen har sitt första år tagit de första stegen mot ett relevant, fokuserat och kvalitetssäkrat bistånd med tydliga tematiska prioriteringar. Vi har redan åstadkommit en hel del. Men mycket återstår också att göra.

Av naturliga skäl har landfokuseringen fått mycket uppmärksamhet i den utvecklingspolitiska debatten. Jag känner stor personlig tillfredsställelse över denna process, som borde ha genomförts redan av den förra regeringen. Sverige kan och ska inte göra allt överallt. Där vi bedriver utvecklingsarbete ska vi göra skillnad. Därför var det också nödvändigt att minska antalet samarbetsländer från 70 till ett 30-tal. Genom en tydlig uppdelning i olika kategorier av de länder vi fortsätter att arbeta i tydliggör vi motiven för vårt engagemang och rör oss bort från en politik som har behandlat utvecklingsländerna som en enhetlig massa.

Men vårt arbete det första året har också kretsat kring mycket annat som inte har rönt lika mycket uppmärksamhet trots att det på sikt kommer att få väl så stor betydelse för svensk utvecklingspolitik under de kommande åren. Närmare en tredjedel av det svenska biståndet kanaliseras via multilaterala organisationer. I flera fall tillhör Sverige de tre, fyra eller fem största givarna. När regeringen nu har tagit beslut om den så kallade multistrategin innebär det också att helt nya krav ställs på UD. Genom prövning av organisationernas relevans och effektivitet i förhållande till de svenska utvecklingspolitiska målen utvärderas både nivån på stödet och själva urvalet av vilka organisationer som får svenskt stöd kontinuerligt.

Regeringen har också tagit beslut om en modell för förstärkt resultatstyrning. Bakom denna torra formulering ryms en omfattande

förändring. Denna modell blir nu instrumentell för att på ett mycket handfast sätt skärpa hur det svenska utvecklingsarbetets resultat följs upp, bland annat genom ökad transparens och därmed – hävdar jag – bättre legitimitet.

Detta – landfokuseringen, multistrategin och resultatstyrningen – är bara tre exempel på det genomgripande arbete som nu pågår. Men självklart återstår många svåra frågor att hantera. Stor betydelse för det praktiska arbetet får det faktum att regeringen i årets budgetproposition identifierade tre tematiska prioriteringar för biståndet för återstoden av mandatperioden: demokrati/mänskliga rättigheter, jämställdhet och miljö/klimat. Jag säkerställer nu att dessa prioriteringar får genomslag i såväl det bilaterala som det multilaterala arbetet.

Den mycket intressanta utvecklingspolitiska debatt som äntligen har tagit fart i Sverige är utan tvivel bara början. Jag har en mycket stark känsla av att det här inte är den sista Bertil Ohlin-föreläsningen om svenskt bistånd.

Riksrevisionens nyligen presenterade granskning visade på brister inom delar av biståndet, och återigen blev det fokus på kvittan. Och kanske finns det de som därför frestas dra slutsatsen att utvecklingsarbete som sådant är överflödigt. Men då blundar de både för verkligheten i de länder vi vill hjälpa och det faktum att vårt engagemang i länder långt borta i en globaliserad värld i allt högre grad ligger i vårt egenintresse. De blundar också, menar jag, för att en utvecklingspolitik byggd på frihetlig grund nu ger oss en historisk möjlighet att ge konkreta bidrag till utveckling i våra samarbetsländer.

Jag har förmånen att vara minister för ett område där Sverige kan göra skillnad, och där andra länder lyssnar på oss. I kraft av det traditionella svenska engagemanget i dessa frågor, det pågående förnyelsearbetet och det faktum att det nu handlar om så mycket mer än traditionellt bistånd utgör utvecklingspolitiken den svenska utrikespolitikens skarpaste instrument. Den insikten har sedan jag tillträdde varit utgångspunkten för det reformarbete jag driver.

År 2010 är jag övertygad om att Sveriges utvecklingspolitik är ett bra exempel på hur ett politikområde kan utvecklas och göras relevant. Det kan bara ske genom att alla berörda politikområden, inte bara biståndet, bidrar till en rättvis och hållbar utveckling på frihetlig grund.

År 2010 har, tack vare att vi satte friheten i centrum, våra prioriteringar för biståndet satt en tydlig prägel på det svenska utvecklings-samarbetet, både i fält och här hemma. Det svenska biståndet ger resultat. Det styrs tydligare mot kvinnors deltagande och klimat och miljötankande, inte bara för att det är rätt utan också för att de ger bäst resultat.

År 2010 kan vi också se tillbaka på ett svenskt EU-ordförandeskap där vi aktivt drev frågor som effektivisering, kvalitetssäkring och betoning av koherens inom EU:s olika politikområden.

Vår utgångspunkt är enkel men får djupgående konsekvenser. Kombinationen av globalisering och frihet är oslagbar om syftet är att uppnå verklig utveckling. Tiden har kommit för en utvecklingspolitik på frihetlig, liberal grund, som utgår från individerna i de länder vi vill hjälpa.

Jag vill tacka för att jag fick hålla ett föredrag på ett tema som ligger väl i linje med Bertil Ohlins omfattande livsgärning. För tillväxt och fattigdomsbekämpning genom handel och liberaliseringar, med en väl genomarbetad politik baserad på kunnskap och resultatfokus, och starkt präglad av internationellt samarbete. Bara så kan vi på allra bästa sätt visa engagemang och bistå de mest utsatta och förtryckta, varhelst de lever på vår gemensamma jord.

Tack!

Det blir ingen demokrati om inte demokraterna kommer till makten

Under de dramatiska dagarna i september när frihetens ljus tändes i Burma var en av många informationskällor med direktkontakter i landet den av Sida finansierade radiostationen Democratic Voice of Burma. I flera år har de samlat information från olika källor i landet och sänt den vidare via radio och internet till Burma och resten av världen. Faktumet att protesterna redan från första dagen var så väldokumenterade gjorde att entusiasmen runt om i världen för munkarnas försök att tvinga generalerna till dialog var mycket stark.

Om journalisternas brist på egna källor i slutna länder som Burma förr i tiden gav diplomatin och politiken problemformuleringsprivilegiet och auktoriteten att utforma realistiska åtgärder, så gjorde mediernas och allmänhetens förstahandskunskaper nu att de politiker som tillfrågades om vad de skulle göra för att stödja protesterna såg allt mer handfallna ut. Det fanns inget bra svar att ge.

Den svenska handfallenheten blev mycket tydlig på Bokmässan i Göteborg som pågick samtidigt som protesterna kulminerade i Rangoon. Gunilla Carlsson, Jan Eliasson och KG Hammar höll appeller inför det knökfulla och vibrerande Internationella torget. Budskapet om att förtrycket måste fördömas, generalerna måste förhandla, och solidariteten med protestanterna måste vara stark, var lika tydligt från alla tre. Och likadant var det världen över. Men ändå hände ingenting till slut. Generalerna vann över världsopinionen. Vår solidaritet och våra kunskaper var inget värt för de burmesiska demokraterna.

Den allt snabbare informationsspridningen och de ökade kunskaperna kommer att stärka kraven på politiskt agerande i framtida kriser i såväl Burma, som i andra slutna, totalitära och auktoritära stater som förtrycker sina medborgare. Gemensamma ställningstaganden i EU, FN-observatörer och säkerhetsrådsresolutioner som har blekts med rysk-kinesiskt klorin duger helt enkelt inte som svar längre.

Min förhoppning med denna text är att visa vad som är fel i svenskt demokratibistånd, och som gör att vi står utan svar när burmesiska eller andra demokratiaktivister behöver och ropar på hjälp. Ju förr en ny politik formuleras desto mindre pinsamt blir det nästa gång.

Med på Internationella torget fanns även Desmond Tutu. Från scenen utstrålade han en moralisk kraft som endast decennier av frihetskamp kan generera. Han tackade först Sverige för det mycket tydliga stödet i kampen mot apartheid. Sedan förklarade han att budskapet till poliserna som förtryckte dem, var att det var poliserna som höll på att förlora och att frihetskämparna var vinnarna. Uppmaningen till poliserna var hela tiden att de borde ansluta sig till vinnarna. Med armen i vädret och ett segervisst leende utmanade han därefter generalerna i Burma: »The Burmese people have been very nice to you – too nice. Now it's your turn. Come join the winning side!«

Desmund Tutus ord kom från såväl hjärtat som hjärnan och han satte fingret på den viktigaste av erfarenheter i kampen för frihet: Det finns alltid ett motstånd. Därför är frigörelsen alltid radikal. Och den innebär att makten flyttas från de förtryckande till de förtryckta.

En lika viktig erfarenhet från frihetskampen är att det inte räcker med att avsätta förtryckande regeringar. I en studie från 2005 undersöker den amerikanska organisationen Freedom House de metoder som har använts för att avsätta auktoritära regeringar och vilka faktorer som har varit avgörande för att övergången från ett system till ett annat

verkliga ska leda till medborgarnas frihet, och inte bara till ett annat förtryckande system.¹

Freedom House samlar sedan 1973 information om frihetsgraden i världens alla länder i sitt Freedom in the World Index. Frihetsgraden mäts med två parametrar: *politiska rättigheter* och *medborgerliga friheter*. Länder med högst frihetsgrad har 1 på båda parametrarna; Sverige, Tyskland, Japan, Costa Rica. Och länderna med det hårdaste förtrycket har 7 på båda; Kuba, Nordkorea, Burma. Freedom House delar dessutom in länderna i kategorierna *icke fria*, *delvis fria* och *fria*.²

Sedan 1973 har utvecklingen förstås varit mycket positiv. Antalet fria stater på jorden har enligt Freedom House ökat från 43 till 88, och antalet ofria minskat från 69 till 49.

Utgångspunkten för studien är förändringen i frihetsgrad i de 67 länder som har genomgått en övergång från ett auktoritärt system till ett annat styrelseskick sedan mätningarna inleddes. Mätperioden är från året före förändringarna i respektive land och fram till 2004.

Till exempel hade Mali 6 respektive 5 i frihetsgrad 1990, året före studentprotesterna mot den korrupta militärregimen. Studenterna krävde demokrati och flerpartival och att regeringen skulle avgå. Med tiden vägrade militären fortsätta möta protesterna med våld och avsatte istället regeringen. En nationell konferens tillsattes med uppdraget att skriva en ny konstitution, som sedan antogs genom en folkomröstning. 2002 genomfördes de första demokratiska valen, och Mali bedöms nu som ett fritt land med frihetsgrad 2 respektive 2.

Några av de stora svenska biståndsländerna de senaste decennierna har däremot inte förbättrats nämnvärt på Freedom House index.

1. »How Freedom is Won – From Civic Resistance to Durable Democracy« (Freedom House 2005)

2. Indexet finns noga redovisat för varje år på freedomhouse.org, och är fascinerande läsning. Freedom House aktar sig dock för att beskriva indexet som graden av demokrati i länderna utan begränsa sig till just nivån av de grundläggande medborgerliga rättigheterna och friheterna.

Uganda har samma frihetsgrad – 5 respektive 4 – nu som 1985, året innan Museveni tog makten. Zambia har förbättrats blygsamt sedan enpartistytret avskaffades 1990 men är fortfarande bara delvis fritt. Även Tanzania har formellt avskaffat enpartistytret och gjort en försiktig förbättring från icke fritt till delvis fritt sedan 1994. Zimbabwe har gått tillbaka sedan självständighetskrigen i slutet av 1970-talet, trots att landet redan då ansågs som icke fritt, och är nu ett av världens mest ofria länder.

Inte heller historiskt viktiga svenska biståndsländer som Etiopien, Mocambique och Nicaragua har enligt Freedom House gjort några radikala frihetsförbättringar trots övergångar från auktoritära system, och är fortfarande bara delvis fria. Laos och Vietnam finns inte med alls i undersökningen eftersom de har haft samma regeringar sedan Freedom House började mätningarna 1973. Laos har frihetsgrad 7 och 6, Vietnam 7 och 5 efter decennier av svenskt bistånd.

Freedom House drar en mängd mycket viktiga slutsatser av de olika fallen och typerna av övergångar från auktoritära system. En övergripande är att förbättringarna i frihetsgrad kommer snabbt:

»In a preponderance of successful transitions, the most dramatic improvements in freedom tend to come quickly – in the first years of a transition, rather than slowly and incrementally over a long period of time.«

Rapportskrivarna undersöker även hur väl förändringarna i frihetsgrad korrelerar med tre nyckelfaktorer för övergångsprocesserna: Källan till våld före förändringarna, graden av inflytande som medborgarna respektive de lokala makthavarna har över förändringsprocessen, samt styrkan och sammanhållningen i en fredligt arbetande koalition av medborgarrörelser om det finns någon. Frågeställningen är viktig eftersom den ger svar på vilka faktorer som främjar frihet efter övergångar från auktoritära system. Dessa faktorer bör sålunda vara utgångspunkterna för utformningen av det svenska demokratibiståndet. Freedom House drar fyra slutsatser:

Den första är att medborgarrörelser som arbetar för frihet verkligen har effekt. Sådana rörelser var en avgörande faktor för förändring i 50 av de 67 länderna, antingen som den viktigaste faktorn eller tillsammans med initiativ från de rådande makthavarna. 2004 klassades 32 av dessa 50 länder som fria.

Den andra slutsatsen är att det blir en relativt marginell positiv effekt på frihetsgraden i ett land när övergången sätts igång eller leds av de lokala makthavarna. Av de 14 länderna med en toppstyrd övergång var 2004 endast 2 fria. Några exempel på sådana övergångar som inte lett till frihet är Etiopien, Mocambique, Zimbabwe, Uganda och i viss mån Tanzania.

Den tredje slutsatsen är att en stark och samlad koalition av medborgarrörelser före övergången är den viktigaste faktorn för frihet efter övergången. Frihetsgraden steg från i snitt 5,33 till 2,09, vilket ger en genomsnittlig förändring på 3,24. I länder med svag eller ingen medborgarrörelse alls, förbättrades frihetsgraden endast med 1,32, från 5,47 till 4,14.

Den fjärde slutsatsen är att friheten främjas betydligt mer om oppositionen inte tar till våld. I de länder där oppositionen använt våld har förbättringarna i frihetsgrad efter förändringarna inte blivit lika radikala som i de länder där oppositionen använt icke-våldsmetoder.

Av de 35 länderna som blivit fria efter övergången från auktoritära system, hade 32 haft en betydande medborgarrörelse, i två hade övergångsprocessen letts av makthavarna, och i endast en av en extern militär intervention. Freedom House slutsats är:

»In other words, the stronger and more cohesive the nonviolent civic coalition operating in societies in the years immediately preceding the transition, the deeper the transformation in the direction of freedom and democracy.«

Det finns många förklaringar till varför de medborgarstyrda fredliga övergångarna oftare leder till frihet, och varför det är viktigt att det går snabbt.

En viktig förklaring är att medborgarrörelser som arbetar med icke-våldsmetoder i sig utvecklar en inre demokratisk dynamik. De återskapar det mellanmännsliga förtroendet och stärker ansvarstagandet för det gemensamma bästa, och motverkar så den atomisering och isolering av medborgarna som auktoritära och totalitära system strävar efter. Med en stark och bred rörelse för förändring följer också att människor måste ta ställning och visa vad de tycker.

Det måste till exempel finnas aktörer som är redo att ta över makten efter övergången från det auktoritära systemet, och som kan genomföra de för demokratin och friheten nödvändiga förändringarna. Utan starkt folkligt stöd kan den nya regeringen inte genomföra dessa ofta smärtsamma reformer. Risken är att populistiska krafter – eller de gamla makthavarna men i nya kläder – tar över och bromsar upp processen innan den hunnit mer än halvvägs.

Detta är också skälet till att hastigheten är viktig. Det nya politiska ledarskapet har efter övergången inte alltid kraften att fortsätta reformerna, eller intresse av att göra det. Hotet om att den sedan länge eftertraktade makten ska glida dem ur händerna kan göra att de snart tycker sig behöva säkra sin position inom det nya politiska systemet och försvåra den rörlighet i politiken som demokratiseringen för med sig. Men går det snabbt kan förändringen hinna långt innan det nya styrelseskicket sätter sig.

Arbetsmetoderna som leder till övergången präglar dessutom den nya regeringen. För en rörelse som lyckats genomföra de förändringar man åsatt sig genom våld, blir argumentet för att förändra arbetsmetoder i framtiden svagt. Våld har ju en gång lyckats. De som hävdar att väpnat motstånd skulle vara en konstruktiv metod, har också bestämt sig för att utmana den sittande auktoritära regeringen på dess bästa gren.³

I kampen för frihet räcker det alltså inte med radikal förändring av maktförhållandena i landet, även om det är en förutsättning. Det är sättet som detta maktskifte åstadkoms på som avgör resultatet. Den avgörande faktorn för friheten är inte *att* diktaturen faller, utan *hur*.

Med Desmond Tutus ord och Freedom House undersökning i bak-huvudet kan vi fråga oss hur Sverige bidrar till att främja frihet för medborgarna i odemokratiska stater.

När den svenska biståndspolitiken skapades i början av 1960-talet var den akuta fattigdomen i fokus. Det övergripande målet formulerades som »att höja de fattiga folkens levnadsnivå«. Med tiden kompletterades detta med flera delmål, och i mitten av 1970-talet kom det så kallade demokratimålet.

I skriften *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklings-samarbete* från 1998 – som var ett viktigt led i systematiserandet av arbetet – beskriver den dåvarande socialdemokratiska regeringen sin syn på vad demokrati och mänskliga rättigheter är och vilka vägar som bär dit.⁴ Vill man bidra till demokrati, skriver regeringen, måste man veta hur den utvecklas och vilka faktorer som spelar in. Efter en jämförelse med Sveriges demokratisering för hundra år sedan förklaras att man måste förstå och respektera takten i samarbetsländernas demokratiseringsprocesser:

»Övergången till demokrati sker alltså ofta gradvis. Ett första val kan ta ett par år att förbereda. Att bygga demokratiska institutioner

3. Argumentet är mycket väl underbyggt i Gene Sharps »From Dictatorship to Democracy – A Conceptual Framework for Liberation« (The Albert Einstein Institution, 2002)

4. Regeringens skrivelse SKR 1997/98:76 togs fram när Pierre Schori var biståndsmminister på UD.

kan ta decennier, att utveckla en demokratisk kultur generationer. Alla demokratiska krafter måste ha rimliga förväntningar och visa uthållighet.«

Med tanke på att detta skrevs mitt under 1990-talets historiska händelser är det en helt obegriplig slutsats. Regeringsskrivelsen presenterades precis samtidigt som unga demokrater i Indonesien kastade av sig decennier av militärregim, samtidigt som Sydafrika blivit en demokrati som respekterar mänskliga rättigheter på bara några år, samtidigt som ett halvdussin länder i Centraleuropa demokratiserats på mindre än ett decennium och samtidigt som Latinamerika förändrats från junta-styrt till demokratiskt på mindre än tjugo år.

Istället för att beskriva vilka lärdomar den svenska biståndspolitiken ska dra av dessa händelser, och hur man kan använda dem i länder som inte genomgått en demokratisering, så betonar skrivelsens kapitel om utvecklingen i de olika regionerna konsekvent vilka problem demokratiseringen för med sig. Den viktiga lärdomen från Asien är: »Indiens erfarenheter visar att demokratisering tar tid.« I Afrika, skriver regeringen, är själva hastigheten ett hot. I Angola och Burundi ledde den till att processen spårade ur och att inbördeskrig och massaker följde på valen 1992 och 1993. I Latinamerika har friheten lett till att »medborgarna i många länder förknippar demokratin med tilltagande korruption och försämrad säkerhet.« Efter en eländesbeskrivning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Mellanöstern och Nordafrika, förklaras att »gapet mellan befolkningen och de styrande av många upplevs vara för stort för att kunna överbyggas på fredlig väg.« Men istället för att ta fasta på vilka erfarenheter demokratiaktivister gjort i andra delar av världen, sätter skriften hoppet till att »ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och gott styrelseskick kan bidra till att de politiska systemen i länderna kommer ur den återvändsgränd många av dem befinner sig i.«

Hela perspektivet är galet. Det är ju inte demokratin som skapar problemen, utan motståndet mot den. Det är därför inte frihetskäm-

parna som ska lugna ned sig, utan förtryckarna och förtrycket som ska bemästras.

Kapitlet om vilka verktyg Sverige har för att främja demokrati är därmed inte särskilt imponerande. Verktygen samlas under tre rubriker: den utvecklingspolitiska dialogen, särskilda demokratiinsatser som »jämfört med övrigt bistånd är relativt begränsat såväl i finansiella som personalmässiga termer«, samt integration av demokratifrågor i övrigt bistånd.

Med tanke på vad som just då hände i resten av världen borde skriften förstås haft en stor katalog av exempel på verktyg som använts av olika lokala organisationer, medier, biståndsgivare och internationella organisationer innan demokratiseringarna satte igång, och analyser av vilka av dessa verktyg som fungerade. Men skrivelsen undviker konsekvent att dra slutsatser av den radikala demokratiseringsvåg som just gått över världen. Resultatet av detta blev att det svenska demokratiseringsbiståndet aldrig fick den tyngd och effekt som många hade eftersträvat. För när den dåvarande regeringen sagt sitt, gjorde inte heller de svenska biståndsgivarna en systematisk analys av vilka strategier och åtgärder som faktiskt leder till demokrati och frihet.

I Sidas papper »Ett demokrati- och rättighetsperspektiv i svenskt utvecklingsarbete – vad det är och vad det får för konsekvenser«, från 2001 märks detta mycket tydligt. Pappret drar inga viktiga slutsatser av erfarenheterna från 1980- och 1990-talen. Istället för att berätta vad Sverige lärt av Solidaritets fackföreningsarbete i det totalitära Polen, av Helsingforskommittéernas rapportering om mänskliga rättigheter i Sovjetunionen och av Madres de Plaza de Mayo i Buenos Aires, staplas allmängiltiga klyschor om att demokrati- och människorättsperspektivet ska genomsyra alla samarbetsområden, från arbete mot diskriminering av enskilda individer till demokratins centrala institutioner och konstitutionen. Målet med Sidas perspektiv är att tydliggöra maktstrukturerna och maktrelationerna på samhällets alla nivåer, och att man tar hänsyn »till människors ekonomiska, kulturella, medborger-

liga, politiska och sociala rättigheter i alla delar av utvecklingsprocessen.«⁵

Jag tror att det finns fyra huvudsakliga förklaringar till varför Sverige är så tvehåget och inte vill lära.

För det första har det överordnade målet med biståndet aldrig varit att främja demokrati, utan att minska fattigdomen. Sida arbetar enligt de riktlinjer regeringen ger, och har följaktligen mängder av erfarenheter och kunskaper från arbetet med att minska fattigdom. Det är politiken det är fel på, inte Sida.

För det andra kom förändringarna i Sovjetunionen och resten av Central- och Östeuropa som en överraskning för alla. Någon svensk strategi för demokrati fanns inte. Och de svenska grupper som arbetade för Solidaritet i Polen, mot ockupationen av Afghanistan, för Baltikums frihet och så vidare var små och hade inte stöd av svenska myndigheter. Få – om någon – inom det politiska etablissemangen trodde att friheten var möjlig, så inte ens när demokratin var ett faktum förstod man att det fanns mycket att lära.

För det tredje så är det politiskt känsligt att argumentera för maktskifte i ett annat land, och ännu svårare att agera för detta. Därför vill man inte skriva det i offentliga dokument, och inte heller öppet visa vilka erfarenheter man har dragit av enskilda länders historia. När begreppen blir för känsliga och exemplen inte kan användas, får man använda analyser som är politiskt möjliga att skriva istället. Då är inte längre sanningshalten i texten det viktiga, utan hur politiskt gångbar den är. Men är det något vi borde lära av länderna i Central- och Östeuropa så är det att politisk historieskrivning alltid leder fel.

För det fjärde – och detta känns typiskt svenskt – så drar regeringsskrivelsen fel slutsatser av den svenska demokratiseringen när den

5. Det finns många Sidapapper med ungefär samma brister, även om de kan ha fördelar inom andra områden, några exempel: »Digging Deeper – Four Reports in Democratic Governance in International Development Cooperation« (Sida, 2003), »Power Analysis – Experiences and Challenges« (Sida, 2006)

används som utgångspunkt. Den var inte långsam och ordnad som många tycks tro, utan var resultatet av en hård och intensiv kamp om makten över landet. Den hade dessutom både tydliga vinnare och förlorare. En kort tillbakablick⁶:

Det avgörande tillfället för den svenska demokratiseringen kom först efter andrakammarvalet 1905 när det blev omöjligt för Oscar II att utse en allierad högerregering. Valet hade givit Karl Staaff majoritet i andrakammarsalen, och kungen kunde omöjligt undkomma att ge honom uppdraget att bilda regering. Detta blev det första politiskt ideologiska maktskiftet i Sveriges historia. Och det var resultatet av att rösträttsrörelsen och andra folkrörelser i decennier kämpat för allmän och lika rösträtt och demokrati, och av att antalet arbetare med tillräckligt hög inkomst för att få rösträtt hade ökat avsevärt de senaste åren.

Karl Staaffs viktigaste projekt blev också en rösträttsreform. Högerens majoritet i förstakammaren gjorde dock att hans förslag inte fick tillräckligt stöd, vilket ledde till att han avgick. Men Staaffs reform föll inte för att högern sa blankt nej, utan för att högern hade mobiliserat starkare stöd för en något mindre genomgripande reform, men som för högern var mycket radikal, och som tidigare aldrig hade varit aktuell. Regeringsmakten överlämnades till högerledaren Arvid Lindman med uppdraget från riksdagen att genomföra reformen som innebar att i princip alla män fick lika rösträtt i andrakammarvalet. I kommunalvalen, som var grunden till fördelningen av mandaten i förstakammaren, var rösträtten dock fortfarande viktad efter hur mycket skatt man betalade.

Reformen var en uppenbar kompromiss. Liberaler och socialdemokrater fortsatte därefter att driva på för demokratisering. Riksdagsvalet 1911 var det första som genomfördes efter reformen. Karl Staaff kunde

6. För siffror och analys har jag använt standardverket »Sverige efter 1900 – En modern politisk historia« Stig Hadenius, Björn Molin, Hans Wieslander (Bonnier Alba, 1993)

återigen bilda regering, men avgick i protest när kungen mobiliserade bönderna mot honom i samband med borggårdstalet. Efter ytterligare en högerregering och valet 1917, kunde liberaler och socialdemokrater under Nils Edén bilda en koalitionsregering, som slutligen införde allmän och lika rösträtt, och de förändringar av regeringsformen som var nödvändiga för parlamentarisk demokrati.

Maktskiftet 1905 öppnade för en radikal maktförskjutning i Sverige. I valet 1905 hade 31 procent av männen rösträtt, i det första demokratiska valet 16 år senare var alla män och kvinnor röstberättigade. Rösträttsreformerna gjorde att antalet medborgare som utövade sin makt under perioden ökade från 218 000 till 1 747 000. Maktkampen ledde till att Sverige hade åtta regeringsskiften, vilka innebar att landet gick från en situation där regeringen var kungens redskap till att regeringen utsågs enligt parlamentarismens principer.

Besluten som förverkligade den svenska demokratin kom för att oppositionen av liberaler och socialdemokrater var stark på alla fronter, i medierna, i riksdagen, i folkrörelserna. Högern tvingades agera och gå med på förändringar för att överhuvud överleva politiskt. Maktförskjutningen, demokratiseringen och regeringsskiftena gjorde också att helt andra beslut fattades. Sannolikheten att kungahuset och dess allierade skulle ha genomfört demokratiseringen och sedan byggt välfärdsstaten på eget bevåg är ganska liten.

Maktskiftet 1905 var nyckeln till demokratiseringen, men om demokratin och frihetens ideal inte hade varit väl förankrade hos dem som tog över hade den kunnat leda någon helt annan stans. Detta är den viktiga slutsatsen av Sveriges demokratisering.

* * *

De dramatiska politiska förändringarna under 1990-talet, och den ekonomiska globaliseringen ledde med tiden till ett genomgripande förnyelsearbete av det svenska utvecklingsbiståndet. Arbetet resulterade 2003 i propositionen Politik för global utveckling (PGU).

Ledstjärnan i processen var att det traditionella fattigdomsbegreppet inte längre var användbart. I den nya politiken förändrades målet med utvecklingsarbetet till »att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.« Dessutom formulerades två nya perspektiv; att fattiga människor som individer är bärare av rättigheter, och att det är utifrån fattiga människors behov, intressen och förutsättningar som biståndet ska bedrivas. Fattiga *individer* hamnade i fokus i stället för »fattiga folk«. I skriften Perspektiv på fattigdom beskriver Sida sitt nya förhållningssätt till fattigdom⁷:

»Fattigdomens kärna utgörs av brist på materiella tillgångar och makt, vilket berövar människor frihet att kunna bestämma över sina egna liv. De fattiga lever i ofrihet – i många situationer där deras livsbetingelser står på spel saknar de valmöjligheter.«

Detta är en i grunden liberal inställning. De viktigaste förutsättningarna för att människor ska kunna leva rika liv är frihet, makt och materiella tillgångar. Insikten är viktig. Men svagheten i Sidas analys är att man hela tiden betonar *sambanden* mellan frihet och ekonomiskt välstånd, det så kallade »holistiska« synsättet:

»Materiell fattigdom och brist på respekt för mänskliga rättigheter är nära förbundna med varandra. [...] Demokrati och mänskliga rättigheter är en viktig del av ansträngningarna att minska fattigdomen. [...] För att de olika perspektiven verkligen ska stärka varandra fordras en grundlig förståelse av sambanden mellan minskad materiell fattigdom, demokrati och tillämpningen av de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter.«

I det praktiska arbetet med samarbetsländerna innebär Sidas holistiska synsätt »ett sökande efter en gemensam plattform, ibland en förhandling utifrån olika synpunkter. En effektiv dialog kräver uppriktighet, ödmjukhet och ömsesidig respekt. Den får inte utesluta känsliga ämnen utan måste tvärtom omfatta sådana.«

7. Perspektiv på fattigdom (Sida, 2004)

Det nya individperspektivet innebär att om enskilda individer får det lite bättre ekonomiskt kommer de kräva lite mer frihet, och om de får lite mer frihet kommer de att skapa lite mer välstånd. Kanske är det ibland så, framför allt i det senare fallet. Men bara för att frihet, makt och materiella tillgångar är viktiga för enskilda individer, så innebär det inte att de kommer, eller ens kan komma, samtidigt, varken på individ- eller på statsnivå.

Utvecklingen i såväl Europa som Latinamerika visar snarare att sambandet ofta är negativt, att de till en början motverkar varandra. Frigörelsen och demokratiseringen kom inte tillsammans med ekonomiska framsteg, tvärtom. Och med friheten och demokratin kom först ännu mer fattigdom och arbetslöshet. Detta är egentligen inte så underligt. De som kom till makten med demokratin hade ingen vana av att styra ett land. Det var först när de lärt sig som demokratiseringen gav effekt på välståndet.

Men i »Perspektiv på fattigdom« bortser Sida från detta dilemma. Snarare ger det holistiska synsättet argument för att hålla emot demokratiska reformer och maktskiften eftersom dessa kan leda till fattigdom. Dessutom leder det till att den grundläggande frågan om huruvida biståndsdialogen faktiskt kan leda till frihet och demokratisering inte ställs i något av de strategipapper från Sida som jag läst. Det förutsätts bara vara så; att politiker och partier som tagit monopol på makten i ett land skulle kunna övertygas om att lämna den ifrån sig. Men det mesta av politisk erfarenhet säger att de sista besluten en odemokratisk regering fattar är de som undergräver den egna makten – alla andra reformer går före.

* * *

När Sverige nu avslutar biståndssamarbetet med Vietnam blir en av de viktiga slutsatserna att vi bidragit till att förändra ett planekonomiskt system till fullfjädrad kapitalism, vilket har lett till imponerande tillväxt och stark fattigdomsminskning. Men vi måste också konstatera

att resultaten har åstadkommit för att Sverige och andra internationella aktörer aktivt har stöttat kommunistpartiets politiska projekt. Det är inte det vietnamesiska folkets representanter vi har samarbetat med, utan kommunistpartiets.

Samarbetet har därmed inte lett till att vietnamesernas civila rättigheter och politiska friheter har förbättrats, i alla fall inte enligt Freedom House. Inte heller Utrikesdepartementets rapport över situationen för mänskliga rättigheter i Vietnam för 2006 berättar om några avgörande förbättringar. Det finns ingen fri press eller organisationsfrihet. Internet är censurerat och internationella korrespondenter får inte rapportera som de vill. I valet 2002 röstade 99,7 procent på kommunistpartiet. Dödsstraff och tortyr förekommer, och det finns gott om samvetsfångar. I rapporten hävdas att en demokratiseringsprocess har inletts, men det framgår inte vad den skulle bestå av. Däremot är rapporten tydlig med att: »Demokrati kan dock inte uppnås så länge kommunistpartiets maktmonopol består.«

Under decennier har svenska skattebetalare alltså finansierat en regering som aldrig har bett om sina medborgares mandat för sin politik, som inte kommer att göra det och som konsekvent byggt sin makt på att förtrycka dem som vågat yttra en annan åsikt. Det är ett allvarligt moraliskt problem som vi måste låta få konsekvenser. Dessutom är risken att Sverige sitter på de anklagades bänk när en framtida demokratisk vietnamesisk regering gör upp med den kommunistiska historien.

Men om Sverige vill bidra till demokratisering i Vietnam och i andra odemokratiska länder, vilket vi alltså borde vilja, måste det finnas en genomtänkt strategi för hur Sverige främjar maktskiften – maktskiften som leder till frihet och demokrati. Den strategin saknas ännu eftersom vi inte har velat lära av de verkliga demokratiseringsprocesser som skett runt omkring oss.

Risken är istället att Sverige fortsätter att stödja odemokratiska regeringar år ut och år in, och på det sättet blir medskyldigt till förtrycket. För individperspektivet och det holistiska synsättet i den nya

utvecklingspolitiken leder till förhoppningen att den växande medelklassen i de asiatiska nykapitalistiska länderna med något slags automatik kommer att kräva mänskliga rättigheter och demokrati.

Men så har det inte blivit hittills. Den singaporienska demokratiaktivisten Chee Soon Juan beskriver i en stridsskrift mot sin egen regering i den första och ekonomiskt kanske mest framgångsrika tigerekonomin hur den breda medelklassen snarare fungerar som en konserverande kraft. Den har verkligen skäl till att vara rädd för radikal förändring.⁸ I hans reportageserie om Asiens främsta demokratiaktivister är det också uppenbart att den avgörande faktorn för de framgångsrika demokratiseringarna är hur starka demokratiörelserna har varit.⁹

I en viktig artikel om Kina förklarar statsvetaren Maria Heimer hur den avancerade kremlologi som utvecklats kring kommunistpartiets kongresser och nya ledarskap inte berättar vart reformerna i landet bär. Istället bör man studera de allt vanligare och starkare lokala protesterna, och vilken taktik de använder. I dagsläget genomförs 87 000 små och stora protester per år, enligt myndigheternas officiella siffror. »Det är de protesterna som kommer att driva fram en politisk kursändring«, skriver Heimer.¹⁰

Den breda medelklassen anses förvisso bära de grundläggande idealen som demokratin i Sverige vilar på, men det innebär inte att det var den välmående medelklassen som var förutsättningen för att demokratin skulle införas. Den slutsats som ska dras av demokratiseringsprocesserna i såväl Sverige i början av förra seklet som i andra delar av världen de senaste decennierna är att demokratisering inte är en lycklig konsekvens av någon annan process, varken av ekonomisk

8. »Om detta får ni inte berätta (det handlar om Singapore)« Chee Soon Juan (Silc förlag, 2007)

9. »To be free« Chee Soon Juan (Monash Asia Institute)

10. »Folket har hittat regeringens svaga punkt« Maria Heimer (SvD Under strecket, 26 oktober 2007)

tillväxt som i Vietnam eller ekonomiskt kaos som i Kuba. Demokrati är aldrig en slump. Frihet och demokrati blir resultatet när tillräckligt många människor engagerar sig just för frihet och demokrati – och när demokraterna kommer till makten.

I Tjeckoslovakien förvandlades en däre i Prag på några månader till tiotusentals medborgare på Vaclavplatsen. Och sedan blev dären president. Och då genomförde han de reformer som garanterade friheten och folkstyret för framtiden.

* * *

Frågan är då vad Sverige borde göra. I de länder som regeringen verkligen garanterar medborgarna frihet, och gör det inom demokratiska institutioner som möjliggör framtida maktskiften, är det förstås angeläget att fortsätta samarbeta för att stärka demokratin och minska fattigdomen. På detta område finns det också goda erfarenheter inom det svenska biståndet. Men den viktigaste utmaningen världen står inför är inte fattigdomen, utan hur stater som idag förtrycker sina medborgare istället ska förmås att garantera deras frihet.

Här kommer fyra förslag till utgångspunkter för hur det svenska demokratibiståndet skulle kunna förbättra förutsättningarna för att det nödvändiga maktskiftet i odemokratiska länder faktiskt leder till frihet, och inte bara till ett nytt förtryckande system:

1. Demokratiaktivister och deras sammanslutningar är den viktigaste förutsättningen för demokratisering. Utan dem blir det ingen frihet. Därför ska de vara våra viktigaste samarbets- och samtalspartner i odemokratiska länder. Vi ska stå på deras sida av såväl pragmatiska som moraliska skäl.

2. Den svenska biståndspolitik ska inte förneka den möjliga konflikten mellan demokratisering och ekonomisk utveckling. Politisk stabilitet i odemokratiska stater kan leda till ekonomisk utveckling, men inte till demokrati. Demokratisering kan leda till ekonomiskt välstånd, men sällan med en gång.

3. Den praktiska demokratiseringskunskapen finns idag inte i svenska institutioner eller organisationer. Sveriges demokratiarbete ska istället aktivt använda sig av de kunskaper som finns i nya demokratier. Förutsättningarna för demokratisering skiljer sig åt från land till land, men det finns också många som liknar varandra.

4. Den viktigaste svenska resursbasen för demokratibiståndet finns bland de exilgrupper som bor i Sverige men som arbetar för förändring i sina tidigare hemländer. Exilgrupper kan spela helt avgörande roller för ett lands utveckling. Men myndigheter och organisationer inom det svenska biståndet har i decennier behandlat iranier, kineser, kubaner, kurder och många andra mycket styvmoderligt.¹¹ När Dawit Isaak bytte stadvagnen i Göteborgs domkyrka mot datorn på Setis redaktion i Asmara, men slutade i fängelse, tystades det i flera år ned av svenska myndigheter. Istället borde det svenska stödet till organisationer som arbetar för demokrati i Eritrea ha stärkts. I ett demokratiskt Eritrea skulle varken Dawit Isaak eller någon annan journalist sitta i fängelse.

* * *

I regeringens skrivelse från 1998 finns dock några små stycken av ljus. I historieberivningen av demokratibiståndet förklaras att utöver demokratifrågor i programländerna blev stöd till motståndsgupper mot militärregimer i Latinamerika och södra Afrika viktigt på 1970-talet. Det är med berättigad stolthet som regeringen skriver om stödet till ANC:

»Förutom rättshjälp, stöd till fängslade familjer och till uppehålle för flyktingar i grannländerna omfattade det svenska stödet också dialog om demokratin och dess villkor. Många av dem som senare har

11. Det finns även exempel på exilgrupper som inte arbetar för demokrati, eller som lämnade sitt hemland för så länge sedan att de inte längre vet vad som pågår. Men om det svenska samarbetet med olika exilgrupper var brett och öppet skulle man snabbt veta vilka som arbetade konstruktivt och vilka som inte gör det.

blivit förgrundsfigurer i södra Afrika kunde studera hur den svenska demokratin fungerar i praktiken. De har vittnat om vad detta betydde för dem i övergången från apartheid. Det nära och förtroendefulla samarbetet med de nordiska länderna saknar motsvarighet. Det var från vår del av världen ledare från södra Afrika hämtade inspiration och uppslag.«

Det finns knappast något som svenska folket och svenska biståndsarbetare är mer stolta över inom biståndshistorien än stödet till ANC – som dessutom var långt mer omfattande än texten ovan antyder – och det faktum att detta slutligen bidrog till frihet i Sydafrika. Det tragiska är att denna stödform är ett undantag, precis som stödet till Democratic Voice of Burma. Varför?

Tidigare Bertil Ohlin-föreläsningar

2006: MARTIN WOLF
Why Globalisation Works

2005: PER T OHLSSON
Den enda supermakten – hur förhåller vi oss till den?

2004: MARIT PAULSEN
Tio år efter EU-folkomröstningen – blev det som vi trodde?

2003: MACIEJ ZAREMBA
När blir Sverige europeiskt?

2002: DANIEL TARSCHYS
För tomma hus. Om riksdagen som vår politiska nationalscen

2001: CECILIA MALMSTRÖM
Öppet! Tydligt! Federalt! Vägar till ett liberalare Europa

2000: OLLE WÄSTBERG
Liberalism och populism

1999: CARL-JOHAN WESTHOLM
John Stuart Mill och vår tid. 140 år efter »On liberty«

1998: TOMMY MÖLLER
Är liberala partier dömda till marginalisering?

1997: LI BENNICHT-BJÖRKMAN
Hur olika kan vi vara och ändå hålla ihop?
Mångetnicitet, demokrati och den liberala staten

1996: OLLE WÄSTBERG
Den postpolitiska tidsåldern eller liberalismen i MTV-samhället

1995: DANIEL TARSCHYS
Den långa revolutionen

1994: BENGT WESTERBERG
Den liberala välfärdsstaten

OHLIN institutet

BOX 3131 · 103 62 STOCKHOLM · KANSLIET@OHLININSTITUTET.ORG
WWW.OHLININSTITUTET.ORG

ISBN 978-91-976648-3-7