

Att förebygga väpnade konflikter

– *svensk politik för tjugohundratalet*

Att förebygga väpnade konflikter
– *svensk politik för tjugohundratalet*

Utrikesdepartementet, Konfliktförebyggande-sekretariatet, UD-GS-KFS

Formgivning och layout: Ingrid Palmklint, UD:s informationstjänst

Tryckt på miljövänligt papper – 100g Charta,
Omslag 225g Colorit guldgul Linne

Tryck: Graphium Norstedts Tryckeri AB, Stockholm, april 2001

ISBN 91-7496-238-8

Artikelnummer UD 01.020

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnar i skrivelsen en redogörelse för svenska och internationella ansträngningar för att främja förebyggandet av väpnade konflikter. Inledningsvis presenteras regeringens huvuduppgifter och prioriteringar för det svenska arbetet. Efter en redogörelse av den integrerade synen på förebyggande presenteras de instrument som kan användas i preventiva åtgärder. Skrivelsen redogör för utvecklingen på den internationella arenan och hur Sverige agerat för att förebygga väpnade konflikter. Ett antal exempel på framgångsrika preventiva insatser presenteras och följs av en diskussion kring erfarenheter, utmaningar och möjligheter. Skrivelsen avslutas med en genomgång av regeringens prioriteringar inför den närmaste framtiden.

Innehållsförteckning

1	Att förebygga väpnade konflikter	9
2	Huvuduppgifter och prioriteringar för det svenska arbetet med att förebygga väpnade konflikter	11
3	Att förebygga väpnade konflikter: en väg mot de utrikespolitiska målen	17
3.1	Vad är konfliktförebyggande?	18
4	Det integrerade synsättet	21
4.1	Utvecklingssamarbetet	21
4.2	Folkrätten	22
4.3	Demokrati och säkerhet	24
4.4	Ekonomisk och social utveckling	25
4.5	Ekonomisk integration och handel	26
5	Instrument och åtgärder för att förebygga väpnade konflikter	28
5.1	Instrument för strukturellt konfliktförebyggande	29
5.2	Instrument för direkt konfliktförebyggande	32
5.3	Instrumenten och målen	33
6	Vad gör internationella och regionala organisationer för att förebygga väpnade konflikter?	35
7	Vilka åtgärder har Sverige vidtagit för att förebygga väpnade konflikter?	40
7.1	Främja en global kultur för förebyggande	40
7.2	Identifiera strukturella riskfaktorer	41

7.3	Utveckla det internationella normsystemet och stärka dess tillämpning	43
7.4	Stärka det internationella ramverket och dess förebyggande instrument	45
7.5	Stärka den svenska kapaciteten och förmågan att agera förebyggande	48
8	Var har konfliktförebyggandet lyckats?	50
8.1	Ungern-Slovakien	50
8.2	Makedonien (FYROM)	51
8.3	Estland	53
8.4	Centralamerika	54
9	I erfarenhetens ljus: utmaningar och möjligheter	55
9.1	Den politiska viljan	55
9.2	Den politiska förmågan: informationsinhämtning, analys och utvärdering	59
9.3	Arbetsfördelning och samordning	60
10	Särskilda prioriteringar för framtiden	63
10.1	Särskilda prioriteringar inom den svenska kapaciteten	63
	<i>10.1.1 Utvecklingssamarbetet</i>	
	<i>10.1.2 Kompetensutveckling</i>	
	<i>10.1.3 Forum för kontakter med forskarvärlden</i>	
	<i>10.1.4 Integrerad användning av resurser</i>	
	<i>10.1.5 Det interna arbetet</i>	
	<i>10.1.6 Enskilda organisationer</i>	
10.2	Särskilda prioriteringar inom FN-systemet	67
	<i>10.2.1 Ekonomiskt bidrag till FN:s fond för förebyggande och till FN:s utbildningscenter i Turin</i>	
	<i>10.2.2 Stöd till Internationella fredsakademin</i>	

10.3	Särskilda prioriteringar inom EU	69
10.4	Särskilda prioriteringar inom OSSE	71
	<i>10.4.1 Försoningsinstitut på Balkan</i>	
10.5	Regionala prioriteringar	72
	<i>10.5.1 Särskilda prioriteringar i Afrika</i>	
	<i>10.5.2 Särskilda prioriteringar i Mellanöstern</i>	
	<i>10.5.3 Särskilda prioriteringar i Latinamerika och Karibien</i>	
	<i>10.5.4 Särskilda prioriteringar i Asien</i>	
10.6	Tematiska prioriteringar	75
	<i>10.6.1 Ekonomiska agendor</i>	
	<i>10.6.2 Handel och konfliktförebyggande</i>	
	<i>10.6.3 Vattenbrist som konfliktorsak</i>	
Bilaga 1	Sveriges tidigare arbete med konfliktförebyggande	79
Bilaga 2	Figur: Fredsbyggande-processen	80

1 Att förebygga väpnade konflikter

Att medverka till att förebygga, förhindra och hejda väpnade konflikter är sedan länge en viktig del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Deltagande i FN-styrkor och andra fredsfrämjande förband har liksom internationella medlings- och förhandlingsuppdrag intagit en central plats i svensk solidaritets- och fredspolitik. Tyngdpunkten i våra insatser har dock – i likhet med det internationella agerandet överhuvudtaget – legat på militär och i viss utsträckning civil krishantering. Att i god tid förebygga väpnade konflikter har aldrig blivit en prioriterad uppgift för världssamfundet trots insikten om att det är bättre att förebygga en konflikt än att tvingas söka hejda den, och när det misslyckas, ta hand om dess följder.

Under senare tid har emellertid förutsättningarna för konfliktförebyggande förändrats. Potentiella väpnade konflikter betraktas inte på samma sätt som tidigare i perspektivet av kalla kriget med stora risker för upptrappning och spridning. Det internationella samfundet kan därför på ett annat sätt än tidigare söka förebygga väpnade konflikter utifrån varje konflikts unika karaktär utan samma hänsyn till stormaktsrelationer. Samtidigt kan den minskade risken för en storkonflikt medföra minskade incitament till konfliktförebyggande.

Vikten av att förebygga väpnade konflikter har fått ökad internationell uppmärksamhet. De mänskliga och materiella kostnader, som följer av väpnade konflikter, framträder tydligare i dag, då merparten av de väpnade konflikterna är inomnationella eller i varje fall saknar en global dimension. Att de ofta snabbt får uppmärksamhet av massmedier runt om i världen förstärker denna trend. Samtidigt förflyttas tyngdpunkten i politik och folkrätt från nationell säkerhet och suveränitet till människors säkerhet, mänskliga rättigheter och demokrati. Det innebär att de konfliktorsaker som ett konfliktförebyggande arbete måste angripa omspanner ett mycket bredare fält än mellanstatliga motsättningar. Fattigdom och skriande välståndsklyftor, etnisk och religiös förföljelse och politiskt förtryck är konfliktorsaker som i dag är mer framträdande än tidigare.

Det internationella samfundet i vid bemärkelse – stater och internationella och enskilda organisationer samt andra samhällsaktörer – måste

genomsyras av ett konfliktförebyggande perspektiv eller, om man så vill, en förebyggandets kultur. Först då går det att få till stånd en prioritering av konfliktförebyggande, i synnerhet i form av långsiktiga åtgärder i situationer där risk för våldsutbrott är mindre akut. Av största vikt är också att det skapas system för att fånga upp och i det internationella samfundet sprida tidiga varningssignaler om olika slag av potentiella väpnade konflikter.

Konfliktförebyggande är prioriterat i svensk utrikespolitik, och ett konfliktförebyggande perspektiv skall genomsyra svenskt internationellt agerande. Detta är i dag en naturlig utveckling av Sveriges traditionella fredsfrämjande solidaritetspolitik, som den uttrycks bl.a. inom utvecklingsarbetet. Den roll Sverige kan och bör ta på sig är att vara konstruktivt pådrivande för att konfliktförebyggande successivt skall genomsyra politiken i internationella organisationer och i det mellanstatliga samarbetet. Vårt starka engagemang i FN och vår aktiva medverkan i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ger oss här särskilda möjligheter.

Syftet med denna skrivelse är att informera riksdagen om regeringens arbete med att följa upp det svenska handlingsprogrammet "Att förebygga väpnade konflikter" (Ds 1999:24). Regeringen redogör också för långsiktiga huvuduppgifter och prioriteringar för den närmaste framtiden och skrivelsen utgör underlag för ett utvidgat svenskt stöd för att förebygga väpnade konflikter.

2 Huvuduppgifter och prioriteringar för det svenska arbetet med att förebygga väpnade konflikter

Misslyckandet med att förhindra våldsbrott, krig och folkmord som i Rwanda och på Östra Timor har lett till enorma förluster av människoliv, livslånga fysiska och psykiska skador på både offer och våldsvärkare och krossade sociala strukturer och nätverk. De ekonomiska kostnaderna i de drabbade länderna för förluster av socialt kapital, förstörda materiella värden och ekonomisk stagnation kan räknas i hundratals miljarder kronor. Därtill kommer kostnader för diplomatisk krishantering, civila och militära fredsinsatser, flyktingar och återuppbyggnad. Enbart det internationella samfundets årliga kostnaderna för militära och civila insatser i f.d. Jugoslavien beräknas till minst 70 miljarder kronor. Kostnaderna för fred är för det internationella samfundet avsevärt mycket lägre än kostnaderna för krig och våld.

Vi i Sverige har tillsammans med andra länders regeringar och medborgare ett delat ansvar för global fred och stabilitet. Genom mer omfattande gemensamma ansträngningar i FN och dess specialorgan, de internationella finansinstitutionerna och andra multilaterala samarbetsorganisationer kan vi genom framförhållning och tidiga insatser öka möjligheterna att styra in hotande konflikter i fredliga konflikthanterande procedurer. Vårt medlemskap i EU ger oss unika möjligheter att öka kraften i en förebyggandets strategi och praktik som omfattar hela medlemskretsen. Genom att agera i EU kan vi också stärka FN och det internationella multilaterala ramverket och genomföra tidiga preventiva insatser som svar på signaler om risker för våld och krig. Brott mot mänskliga rättigheter är en sådan tydlig varningssignal. Inom ramen för stöd för demokratisk utveckling och internationellt samarbete finns långsiktigt verkande medel och instrument för att tidigt påverka utvecklingen i fredlig riktning.

Det finns många exempel på var man misslyckats med att förebygga

konflikter och där civila och militära krishanteringsinsatser från det internationella samfundets sida setts som nödvändiga. Det internationella engagemanget har inte heller alltid resulterat i konkreta och effektiva åtgärder. Oftast har internationella insatser kommit till stånd först efter väpnade konflikter, i form av försoning och återuppbyggnad. Det finns emellertid också exempel på framgångsrikt förebyggande, ofta genom diplomatiska insatser, ekonomiska utvecklingsprogram och stöd för stärkande av demokrati och rättssamhälle. Att bevisa sambandet mellan sådana åtgärder och fredlig utveckling låter sig inte göras med säkerhet. Ändå vet vi att hotande utveckling har kunnat vändas till konstruktivt samarbete och upplösning av politiska och militära spänningstillstånd. Senare i denna skrivelse ges exempel på sådana insatser i Central- och Sydosteuropa, i Baltikum och i Centralamerika.

Under det senaste årtiondet har den traditionella säkerhetspolitiken genomgått en perspektivförändring. Från en tidigare fokusering på militära säkerhetshot har insikten vuxit fram om att internationell säkerhet och regional stabilitet även förutsätter respekt för mänskliga rättigheter och ett demokratiskt styrelseskick. Även frågor om ekonomisk och social utveckling som kan främjas bl.a. genom internationell handel och investeringar, insatser för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män, åtgärder mot förstöring av människornas miljö och kamp mot kriminalitet och korruption är centrala aspekter. Denna breddning av säkerhetsbegreppet innebär ett helhetstänkande där såväl statens som individens säkerhet står i fokus. Mänsklig säkerhet är en förutsättning för den samhälleliga stabilitet som är avgörande för regional och internationell fred och säkerhet. Effektivt förebyggande kräver integrerade åtgärder baserade på ett helhetsperspektiv i vilket ekonomisk och social utveckling, byggande av demokratiska institutioner och förvaltning liksom säkerhetskäpande, rättsvårdande och militära insatser ses i ett sammanhang. Inom alla åtgärder skall ett jämställdhetsperspektiv beaktas.

Nyckelelementen i den svenska utrikespolitiken och i det svenska internationella samarbetet verkar redan i dag ofta direkt eller indirekt förebyggande. Också Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik verkar i sådan riktning. Genom att främja demokratisk utveckling, stärka respekt för folkrätten och minoriteternas och kvinnors rättigheter och skapa förutsättningar för regional integration och ekonomiskt samarbete kan både strukturella riskfaktorer reduceras och utlösande

konfliktorsaker motverkas. Dagens utmaning ligger i att alltmer medvetet föra in förebyggandeperspektivet i existerande verksamheter och att skapa större insikt om de olika åtgärdernas förebyggande effekt. Att stärka den svenska förebyggandepolitiken handlar mycket om att använda befintliga medel i ett delvis nytt, tydligare förebyggande syfte.

Regeringen avsätter redan i dag betydande resurser för arbetet med att förebygga väpnade konflikter. Inom Utrikesdepartementet anslogs under år 2000 närmare 100 miljoner kronor för förebyggande insatser och aktiviteter. Sidas anslag för dialog- och säkerhetsfrämjande insatser med tydliga förebyggande aspekter uppgick under 1999 till 183 miljoner kronor. Dessa belopp kan ses som riktmärken för regeringens arbete under kommande år. Inom det strukturellt förebyggande är det svårare att med exakthet mäta förebyggande insatser. Stora delar av utvecklingssamarbetet har tydliga förebyggande effekter. Genom att i än större utsträckning stärka det förebyggande perspektivet i utvecklingssamarbetet bidra regeringen till att använda dessa medel på ett än mer ändamålsenligt sätt.

Fem angelägna huvuduppgifter för det långsiktiga svenska arbetet med att förebygga väpnade konflikter kan identifieras.

Huvuduppgifterna för det långsiktiga svenska arbetet med att förebygga väpnade konflikter:

- Stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och stärka kapaciteten för att i svensk utrikespolitik, i EU och i internationella organisationer agera tidigare och mer effektivt på signaler om brott mot mänskliga rättigheter, som ofta är den första varningssignalen om en förestående väpnad konflikt.
- Stärka Sveriges, EU:s och det internationella samfundets förmåga att genom demokratiutveckling och rättsstatens principer skapa fredliga processer för att hantera konflikter och förhindra att de tar sig väpnade uttryck.
- Stärka vårt bidrag till rättvis global ekonomisk och social utveckling genom att identifiera och motverka strukturella riskfaktorer såsom ökade välståndsklyftor, fattigdom, ojämlikhet och snedfördelning av ekonomiska villkor.
- Stärka det internationella ekonomiska samarbetet, bl.a. i form av

handel och investeringar, för att bidra till ökad integration och ömsesidigt beroende.

- Verka för regional och subregional integration som en väg att skapa gemensam säkerhet.

Inom ramen för dessa huvuduppgifter finns ett antal prioriteringar för det framtida praktiska arbetet med att förebygga väpnade konflikter. Här nämns tjugo av dessa prioriteringar. En mer utförlig beskrivning av dessa och andra prioriteringar återfinns i kapitel tio.

Regeringens prioriteringar för närmaste framtiden:

- Ytterligare integrera förebyggandeperspektivet i planeringen och det praktiska genomförandet av det svenska utvecklingssamarbetet. Kostnaderna för fred är för det internationella samfundet avsevärt mycket lägre än kostnaderna för krig och våld.
- Aktivt bidra till att anlägga ett tydligare jämställdhetsperspektiv i konfliktförebyggande, bl.a. genom att föra in jämställdhetsfrågan i analyser av insatser och i dialog med samarbetsparter.
- Stärka regeringens samarbete med frivilligorganisationer, som ett led i ansträngningarna att skapa bättre konfliktförebyggande insatser.
- Stärka FN:s förebyggande kapacitet genom att bidra till utvecklingen av en vängrupp till generalsekreteraren, arbeta för att upprätta en stående undersökningsmekanism samt bidra till FN:s fond för förebyggande.
- Verka för att i EU, FN, OSSE och andra internationella organisationer få till stånd regelbundna genomgångar av potentiella risker för väpnade konflikter samt rapporter om lämpliga förebyggande åtgärder.
- Främja samarbetet mellan EU, FN och OSSE genom regelbundna konsultationer och utbyte av information och kunskap.
- Driva på utvecklingen av en förebyggande politik inom EU och verka för att ett program för förebyggande presenteras i Göteborg i juni 2001.

- Samarbeta med kommissionen i arbetet med att utveckla EU:s demokratiarbete och valövervakning som ett förebyggande instrument.
- Verka för att det inom ramen för Stabilitetspakten etableras ett regionalt "försoningsinstitut" på Balkan för att bidra till stabil fred och återuppbyggnad i regionen.
- Främja Alexandriainstitutet som en mötesplats för samarbete och förståelse mellan olika kulturer.
- Verka för en långsiktig uppbyggnad av afrikansk kapacitet för konfliktförebyggande i samarbete med Afrikanska enhetsorganisationen (OAU) och de subregionala samarbetsorganisationerna för södra och västra Afrika (SADC och ECOWAS) och Afrikas horn (IGAD).
- Effektivare motverka enskilda grupper och individers egna ekonomiska intressen i väpnade konflikter, i form av illegal handel med lätta vapen, guld och diamanter, bl.a. genom att bidra till att stärka det internationella samarbetet för ökad kontroll av oslipade diamanter.
- Verka för ökad nedrustning och icke-spridning av vapen, bl.a. genom att höja EU:s profil genom t.ex. fortsatt utveckling av gemensamma åtgärder och positioner.
- Verka för fortsatt internationellt samarbete för att förhindra okontrollerad spridning och destabiliserande ansamlingar av lätta vapen, bl.a. vid FN-konferensen om illegal handel med lätta vapen, genom stöd till olika regionala och nationella projekt såsom ECOWAS-moratoriet samt fortsatt stöd till SIPRI:s arbete inom området.
- Verka för den fortsatta utvecklingen av förtroendeskapande åtgärder, bl.a. i form av öppna redovisningar av militära resurser och utbyte av personal vid militära utbildningar.
- Förbättra sanktionsinstrumentet för att bl.a. öka efterlevnad och träffsäkerhet och förhindra negativa humanitära konsekvenser för civilbefolkningen.
- Verka för att långsiktiga välståndsvinster blir mer attraktiva än kortsiktiga vinningar genom bruk av våld och utveckla möjligheterna att använda handel och investeringar i förebyggande syfte, bl.a. genom samverkan med näringslivet.

- Utarbeta en strategi för hur bilaterala och multilaterala insatser kan förebygga väpnade konflikter till följd av knappa vattenresurser.
- Stärka samarbetet med forskarvärlden genom att inrätta ett forum för regelbundna möten mellan forskare och praktiker.
- Utveckla en gemensam utbildning för ett integrerat agerande i svenska och internationella förebyggande insatser med olika aktörer.

3 Att förebygga väpnade konflikter: en väg mot de utrikespolitiska målen

Målen för den svenska utrikespolitiken formuleras idag i allt större utsträckning med inriktning på den enskilda människans förhållanden. Det generella målet är att värna om den enskildes rätt, oavsett kön, ras, religion eller nationalitet, till liv, hälsa och frihet att utvecklas i enlighet med sina personliga förutsättningar. Ökad respekt för mänskliga rättigheter är en svensk nyckelfråga och grova brott mot grundläggande fri- och rättigheter är inte längre enskilda staters inre angelägenheter. Dagens breda säkerhetsbegrepp lyfter fram individen som central och främjandet av mänsklig säkerhet är en huvuduppgift. Mänsklig säkerhet tar fasta på individens behov av och rätt till fysisk trygghet och kroppslig hälsa, tillgång till livets materiella förnödenheter, rätt till en adekvat social och ekonomisk bas samt, inte minst, respekt för hennes eller hans personliga integritet och frihet.

För att göra detta möjligt strävar den svenska utrikespolitiken efter att på den internationella nivån bidra till fred och säkerhet liksom till integration, samarbete och en hållbar och jämställd politisk, ekonomisk och ekologisk utveckling. På den regionala och subregionala nivån utgör integration och samverkan mellan grannländer ett alltmer framgångsrikt sätt att skapa en stabil fred med förutsättningar för demokratisk samhällsutveckling och ekonomisk tillväxt. Stärkandet av ett demokratiskt system och en demokratisk kultur är tillsammans med respekt för mänskliga rättigheter och möjligheten till social och ekonomisk utveckling för både kvinnor och män primära mål på den nationella nivån.

Sverige har ensamt och tillsammans med andra framgångsrikt arbetat mot dessa generella mål, bl.a. genom att främja demokratiska reformer, stödja kvinnors rättigheter, stärka skyddet av minoriteters rättigheter, arbeta för nedrustning och verka för en jämställd och hållbar ekologisk, social och ekonomisk utveckling där kvinnors och mäns olika möjligheter och erfarenheter tas tillvara. Vi har en lång tradition av svenska konflikt-hanterande och andra fredsfrämjande insatser, såväl bilateralt som inom ramen för olika internationella och regionala organisationer.

Utmaningen för Sverige och resten av det internationella samfundet är att flytta fokus från sen hantering av omfattande väpnade konflikter till att försöka förhindra att motsättningarna alls tar sig våldsamma uttryck. Skrämmande erfarenheter från t.ex. Rwanda, Tjetjenien och Östtimor visar att metoderna och strategierna för att främja individers säkerhet och internationell fred måste förbättras.

Att förebygga väpnade konflikter är ett sätt att spara liv och samhällsliga resurser. Genom att blottlägga och angripa grundläggande riskfaktorer och konfliktorsaker och mildra effekter av uppblossande konflikter och förhindra våld, främjar vi den enskilda människans säkerhet och utveckling. Konfliktförebyggande är en kompletterande, mindre resurskrävande och mer samarbetsinriktad strategi för att nå de grundläggande målen för svensk utrikespolitik. En betoning av tidiga förebyggande åtgärder utesluter inte att vi också kommer att behöva en betydande beredskap för att kunna vidta åtgärder även i sådana fall då en situation urartar till väpnad konfrontation.

Stabilitetspakten för sydöstra Europa, som är inspirerad av tankarna bakom skapandet av den Europeiska unionen, illustrerar vikten av att relatera förebyggande insatser till de övergripande målen. För att förhindra att väpnade konflikter åter bryter ut syftar Stabilitetspakten till att integrera regionen i det europeiska samarbetets strukturer, stärka det regionala samarbetet och bidra till politiska och ekonomiska reformer.

3.1 Vad är konfliktförebyggande?

Konflikter är en naturlig och ofrånkomlig del av den politiska vardagen i alla samhällen, även i demokratier, och kan ofta driva samhällsutvecklingen framåt. Utmaningen för det konfliktförebyggande arbetet är att bidra till att konflikterna hanteras så att våldsanvändning och mänskligt lidande kan undvikas. Genom att förebygga väpnade konflikter skapas också möjligheter att använda politiska och ekonomiska resurser till samhällsutveckling och institutionsbyggnad i stället för till krig eller annan destruktiv verksamhet. Konfliktförebyggande syftar med andra ord till att på ett konstruktivt sätt kanalisera, eller transformera, konflikter, i meningen samhällsmotsättningar, genom fredliga procedurer och strukturer och

förhindra att de tar sig väpnade uttryck. Demokrati är det bästa system vi känner för att hantera konflikter på fredligt sätt.

Konfliktförebyggande är en central och integrerad del av Sveriges ansträngningar inom freds- och säkerhetsfrämjande. Förebyggande är tillsammans med krishantering och insatser efter det omfattande våldshandlingar har upphört metoder för att hantera väpnade motsättningar. De ges ofta samlingsnamnet konflikthantering. Framgångsrikt konfliktförebyggande innebär effektiv konflikthantering som sparar både mänskliga och materiella värden. De flesta fredsfrämjande åtgärder som vidtas i dag är emellertid mer omfattande och kostsamma civila och militära krishanteringsinsatser, som genomförs efter en väpnad konflikts utbrott. Lika resurskrävande är insatser efter det omfattande våldshandlingar har upphört, dvs. postkonflikthantering. Detta kan innefatta ett brett spektrum av insatser såsom stöd till social, institutionell och ekonomisk återuppbyggnad, stabiliserande närvaro av militär trupp eller åtgärder som syftar till politisk försoning. Att vidta sådana åtgärder är nödvändigt för att förhindra att väpnade konflikter åter bryter ut. Länder som nyligen varit i väpnad konflikt löper stor risk för återfall. Idag är mer än hälften av pågående väpnade konflikter sådana fall.

Det råder en överlappning mellan dessa tre skeden av konflikthantering och det är i praktiken inte alltid möjligt eller önskvärt att dra tydliga gränser mellan dem. Medlingsförsök och undersökningsmissioner som initierats före en väpnad konflikts utbrott kan t.ex. fortsätta att vara viktiga under pågående krig, och civilpoliser som verkat i ett akut väpnat skede behövs ofta än mer när den akuta konflikten är över. På samma sätt kan insatser för att bygga upp ett fungerande demokratiskt system och ekonomisk infrastruktur efter ett ingånget fredsavtal bidra till att förebygga att nya konflikter blossar upp.

Konflikthantering inkluderar således ett brett spektrum av möjliga insatser för att hantera problem av militär, humanitär, socioekonomisk och politisk-institutionell karaktär i olika skeden av en konflikt. För att främja ett integrerat handlande och för att få en klar bild av vad förebyggande av väpnade konflikter innebär är det viktigt att vi förstår behovet av hela detta spektrum av insatser. Begreppet konfliktförebyggande måste samtidigt avgränsas för att bli hanterligt i det operativa arbetet.

I det svenska handlingsprogrammet definieras konfliktförebyggande som åtgärder som:

- vidtas innan en motsättning eller tvist övergår i våldshandlingar,
- sätts in för att motverka geografisk spridning av en pågående väpnad konflikt,
- förhindrar att våldsamheter blossar upp på nytt efter att överenskommelse träffats om ett fredsavtal, en vapenvila eller dylikt.

För att de åtgärder som vidtas ska betecknas som konfliktförebyggande i operativ mening måste det finnas en tydlig koppling till en konkret risksituation. I annat fall handlar det, i det perspektiv som denna skrivelse utgår ifrån, om mer än konfliktförebyggande.

4 Det integrerade synsättet

Det senaste årtiondet har den traditionella säkerhetspolitiken präglats av en perspektivförändring. Från en tidigare fokusering på militära säkerhets-hot har insikten vuxit om att internationell säkerhet och regional stabilitet även förutsätter demokratiskt styrelseskick, respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan kvinnor och män, ekonomisk och social utveckling och stärkande av internationellt samarbete i form av t.ex. handel och investeringar, kamp mot kriminalitet och förstöring av människornas miljö. Mänsklig säkerhet är en förutsättning för samhällelig stabilitet, vilket i sin tur befrämjar regional och internationell fred och säkerhet. Effektivt och ändamålsenligt förebyggande kräver att samtliga dessa områden integreras och att olika ekonomiska, politiska, juridiska och militära instrument kombineras.

Det integrerade synsättet på förebyggandet av väpnade konflikter intar en central plats i regeringens arbete. Koordination och kombination av instrument från olika politikområden förutsätter samverkan inom och mellan departementen samt med myndigheter, forskningsinstitutioner, andra enskilda organisationer och näringslivet. Detta gränsöverskridande arbetssätt stärker kapaciteten att verka för konfliktförebyggande och kan stimulera liknande arbetssätt internationellt.

4.1 Utvecklingssamarbetet

Det integrerade utvecklingssamarbetet fyller en central förebyggande funktion genom att bekämpa fattigdom och stärka viktiga samhällsfunktioner. Grogrunden för destabilisering och väpnad konflikt minskas. Genom insatser för en social och ekonomisk utveckling, åtgärder för att stärka en demokratisk kultur, ökad respekt för mänskliga rättigheter och politiska institutioner och uppbyggnad av en fungerande statsförvaltning och rättsapparat kan många av de strukturella faktorer som kan leda till väpnad konflikt blottläggas och motverkas.

Inom utvecklingssamarbetet är jämställdhet både ett mål i sig och ett

medel för att göra samarbetet med effektivt. Den ökade feminiseringen av fattigdom, dvs. tendensen att fattigdom i allt högre utsträckning drabbar framför allt kvinnor, utgör tillsammans med stereotypa föreställningar om kvinnors och mäns olika roller ett reellt hinder för en hållbar samhällsutveckling. Kvinnors och flickors situation är därmed ett strukturellt samhällsproblem, som i längden leder till ökad fattigdom och större sociala klyftor.

Genom sin närvaro i mindre stabila områden kan biståndsorgan fylla en viktig funktion genom att uppmärksamma brott mot mänskliga rättigheter. Humanitära aktörer kan också vara neutrala mellanhänder i en dialog mellan potentiella konfliktparter – en roll som dock inte får hota den opartiskhet som är en förutsättning för humanitära insatser.

Väl genomförda insatser inom utvecklingssamarbetet bidrar till en positiv utveckling mot fred och säkerhet, men för att de ska kunna betecknas som konfliktförebyggande krävs att det finns en tydlig koppling mellan insatsen och en potentiell konfliktsituation. Syftet med åtgärden skall vara att bidra till att minska risken för att en väpnad konflikt bryter ut. Insatserna kan vara av både strukturell och direkt karaktär. Såväl stöd till ett flerårigt projekt, t.ex. för att öka vattentillgången eller öka kvinnors självbestämmanderätt, som ett riktat bidrag till en oberoende radiokanal, kan vara förebyggande om det sker i syfte att minska risken för att en specifik situation utvecklas till en väpnad konfrontation. Även insatser som syftar till att förhindra flyktingströmmar eller att underlätta återintegrering av flyktingar fyller en viktig förebyggande funktion.

Utvecklingssamarbetet måste bedrivas inom ramen för en djupare förståelse för lokala maktstrukturer och samhällets fördelning av resurser. Annars riskerar det oavsiktligt att fördjupa eller öka risken för konflikter. Snabb social eller ekonomisk utveckling kan på kort sikt också orsaka instabilitet. Det är därför viktigt att föra in det förebyggande perspektivet även i det långsiktiga utvecklingssamarbete som inte sker i direkt anslutning till en potentiell konfliktsituation.

4.2 Folkrätten

I dagens värld, där väpnade konflikter ofta är av inomstatlig karaktär, ställs principer om suveränitet och icke-inblandning i staters interna angelägen-

heter i allt större utsträckning mot universella grundläggande värderingar om mänskliga rättigheter och i synnerhet skyddet av civila i väpnade konflikter.

Sverige hävdar tillsammans med många andra länder att respekt för nationell suveränitet inte får stå i vägen för nödvändiga insatser i inomstatliga konflikter för att förhindra humanitära katastrofer och grova kränkningar av mänskliga rättigheter. Att agera för att förebygga konflikter kan uppfattas som ett intrång i staters suveränitet, då det internationella samfundet är villigt att agera tidigare om mänsklig säkerhet hotas i en viss stat. Suveräniteten är emellertid inte absolut. Detta innebär inte automatiskt att stater måste acceptera intervention, men att de måste acceptera ett större intresse från utomstående för den interna situationen. Genom att agera för att förebygga väpnade konflikter kan man bidra till att undvika intervention. Denna kontroversiella aspekt av förebyggande kastar bl.a. ljus på nödvändigheten att involverade aktörer värnar om en opartisk hållning.

Folkrätten har på flera sätt en konfliktförebyggande funktion. Väpnade konflikter föregås – eller rent av orsakas – ofta av grova kränkningar av befolkningens rättigheter. Respekt för folkrättens regler om mänskliga rättigheter är därför en viktig faktor för att förebygga väpnade konflikter. Det internationella samarbetet handlar i dag i stor utsträckning om att främja anslutning till och efterlevnad av normativa regler. Redan medlemskap i en internationell organisation som Europarådet som har stora krav på medlemmarnas respekt och efterlevnad för mänskliga rättigheter kan ha en förebyggande verkan. Även staters åtaganden att lösa tvister på fredliga sätt, t.ex. genom skiljedom eller internationella domstolen i Haag kan ha en preventiv effekt. Flera potentiella gränstvister, t.ex. mellan Burkina Faso och Mali 1986 och Tchad och Libyen 1994, har lösts genom sådana folkrättsliga mekanismer. Det politiska priset av att använda våld är betydligt högre om det finns tvistlösningsåtaganden och en lösning inför domstol kan bidra till att rädda ansiktet på parterna.

Respekt för den humanitära rätten vid väpnad konflikt innebär ett ökat skydd för civila och att humanitära insatser underlättas, något som kan förebygga en geografisk spridning och upptrappning av en väpnad konflikt. Kvinnor och barn drabbas ofta särskilt hårt under väpnade konflikter och det är därför viktigt att stärka skyddet för och motverka all form av diskriminering och övergrepp mot dessa grupper. FN:s konvention om

avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, CEDAW, fyller här en särskilt viktig funktion.

Långsiktiga insatser för att stärka en kultur av respekt för folkrätten, bl.a. genom utbildningsinsatser och politisk dialog, har en strukturellt förebyggande funktion.

4.3 Demokrati och säkerhet

Den senaste tidens perspektivförändring har medfört att säkerhets- och utvecklingspolitiken – som länge utgjort två skilda verksamheter – numera kopplas allt närmare samman. Samtidigt uppmärksammas utvecklings-samarbetets politiska dimension och nödvändigheten av insatser för demokratisering i utvecklingsländerna alltmer.

Grunden för Sveriges demokratifrämjande utvecklingssamarbete är en bred demokratidefinition som presenterades i skrivelsen "Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete" (Skr 1997/98:76). I denna klargörs att en demokrati inte bara innefattar formella demokratiska institutioner, utan även en demokratisk kultur och respekt för mänskliga rättigheter. En hållbar och äkta demokrati utmärks därmed inte bara av fria och rättvisa val, utan även av samförstånd, maktdelning, rättssäkerhet, strävan efter jämställdhet och institutionaliserad, fredlig konfliktlösning.

Länken mellan demokrati och konfliktförebyggande är stark och tydlig. Deltagande, representativitet och legitimitet är centrala begrepp såväl för en sund demokratiseringsprocess som för hanteringen av interna konflikter. Demokrati ger den enskilda personen större möjlighet att påverka sin livssituation, vilket i förlängningen stärker både individens och statens säkerhet. Detta samband mellan säkerhet och demokrati syns tydligt i situationer då intern konflikt hotar att utvecklas till inbördeskrig. Interna krisförlopp får i länder med bristande demokrati ofta etniska eller religiösa förtecken trots att de kan ha sin egentliga grund i sociala, ekonomiska eller politiska motsättningar. En demokratisk samhällsordning underlättar hanteringen av samhälleliga motsättningar med fredliga medel och inom institutionaliserade kanaler.

En demokratisk kultur påverkar också relationerna mellan aktörer på den internationella nivån. Stater utan demokrati – vilket idag fortfarande gäller majoriteten av världens länder – kan falla in i ett mönster där inte

bara inre utan även yttre konflikter utgör en bas för ledarskapets fortsatta maktinnehav.

Det svenska demokratistödet är i första hand långsiktigt och syftar till att främja en gradvis etablering av demokratiska institutioner, en demokratisk kultur, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Det är nära relaterat till ansträngningar på andra områden som t.ex. rättvis social och ekonomisk utveckling och insatser för miljön. Kvinnor världen över deltar i mindre utsträckning än män i politiska beslut. En hållbar demokrati måste vila på institutioner där alla – både kvinnor och män – är involverade och aktiva.

För att demokratiinsatser skall betecknas som operativa konfliktförebyggande åtgärder i den mening som vi talar om här måste det finnas en tydlig koppling till en konkret risk för väpnad konflikt. Vi bör dock även föra in ett konfliktperspektiv även i andra demokratiutvecklande program och åtgärder. Hastiga samhällsförändringar kan blottlägga motsättningar, som om de inte hanteras på rätt sätt riskerar att utvecklas till våldsamma konflikter. Demokratistödet måste därför beredas och utformas på grundval av analyser av maktförhållanden och involverade aktörers intressen. Stöd till genomförande av val måste t.ex. förberedas mycket väl och vara en del av en politisk process som både föregås och efterföljs av långsiktiga åtgärder för att främja demokratisering. Ett dåligt anpassat eller olämpligt valsysteem kan missgynna vissa grupper, vilket i sin tur riskerar att skapa frustration och konfliktbenägenhet.

4.4 Ekonomisk och social utveckling

Att människor har en dräglig social och ekonomisk tillvaro är en viktig, om än inte tillräcklig, faktor som bidrar till politisk stabilitet. För ekonomiskt utestängda människor är fattigdom och frånvaro av mänsklig säkerhet intimt sammankopplade, samtidigt som de faktorer som är förknippade med fattigdom – brist på rättigheter, makt och deltagande – också utgör konkreta orsaker till att väpnade konflikter växer fram och fortgår. Den ekonomiska utvecklingen kan också bromsas av diskriminering på grund av kön. Den ökade globaliseringen av världsekonomin och den nya informationsteknologins utveckling skapar möjligheter till ökat välstånd för nationer, grupper och individer, men även risker för ökade konflikt-

genererande klyftor. Det är därför väsentligt att bekämpa fattigdom och öka människors förmåga att delta i den ekonomiska utvecklingen.

Resursknapphet och ojämn fördelning utgör en potentiell konfliktorsak som ensam eller i kombination med andra strukturella riskfaktorer eller utlösande omständigheter kan leda till väpnade konflikter inom och mellan stater. På flera håll i världen befinner sig knappa vattenresurser i centrum för den regionala politiken och i t.ex. Mellanöstern är situationen kritisk. Experthjälp och ekonomiskt stöd för att utveckla nya tekniska lösningar, kunskapshöjande insatser som leder till förnuftig hushållning och åtgärder för att säkra en rättvis resursfördelning är nödvändiga för att förhindra att vattenbrist blir en bidragande orsak till att väpnade konflikter uppstår. Sådana insatser kan t.ex. möjliggöras inom ramen för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete och genom Världsbankens lånevillkor.

4.5 Ekonomisk integration och handel

Insikten om att ekonomisk integration och andra former av mer tekniskt samarbete på regional och subregional nivå kan ha en förebyggande effekt är inte ny. Både nuvarande Världshandelsorganisationen, WTO, och EU grundades en gång med utgångspunkt från denna insikt. Vi vet att samverkan skapar ömsesidiga beroenden och ökar förtroende mellan de involverade aktörerna i en potentiell konflikt. Handel och specialisering skapar ökade möjligheter till utveckling och ömsesidiga beroenden mellan potentiella eller forna fiender. Vikten av att upprätthålla handelsströmmar och undvika att de produktiva delarna av ekonomin ödeläggs medför att väpnade medel inte ses som ett effektivt och förnuftigt sätt att lösa en motsättning.

Ekonomisk tillväxt, som främjas av ekonomisk integration är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att undanröja strukturella potentiella konfliktorsaker som ökande fattigdom och ekonomisk ojämlikhet. Medvetenheten om att ekonomiskt samarbete och utveckling kan bidra till fredlig utveckling måste stärkas.

Stabilitetspakten för sydöstra Europa är ett exempel på hur ekonomiska åtgärder förenas med demokratisk utveckling och militär säkerhet. I Kinas relation med Sydkorea och Taiwan finns tydliga exempel på hur ekonomiska relationer främjar stabilitet och säkerhet. Europeiska unionens

utveckling är det kanske bästa exemplet på hur ekonomisk integration och ett integrerat arbetssätt lett till fred och ekonomisk utveckling. På samma sätt är EU:s utvidgning av stor betydelse för de stater som nu står på tur att inträda i unionen. Utvidgningen av EU tydliggör i själva verket samarbetsprocessens inre kärna i vilken konfliktförebyggande intar en central plats.

Väpnade konflikter skapar emellertid också förutsättningar för en typ av ekonomier som inte kan frodas i fredstid och som har en negativ inverkan på insatser som vidtas för att förhindra att väpnade konflikter uppstår eller åter blossar upp.

Handel med vapen, narkotika, diamanter och människor, förskingring, tvångsarbete, betalning för "beskydd", etnisk rensning av resursrika landområden, enskilda gruppers kontroll av statlig egendom, systematisk plundring och stöld kan bidra till att en väpnad konflikt uppstår, sprids eller fortlever. Kunskap om aktörers ekonomiska och privata intressen är därför nödvändig för att på ett effektivt sätt förebygga eller på andra sätt hantera en väpnad konflikt.

Både strukturella biståndsinsatser, som t.ex. syftar till en rättvis fördelning av ekonomiska framsteg, och direkta åtgärder som sanktioner mot t.ex. illegal diamanthandel eller frysning av ledares olagligt förvärvade tillgångar måste vidtas för att man skall komma till rätta med dessa intressen. Utvecklingssamarbetet måste sträva efter att motverka att ekonomiska särintressen tar sig otillbörliga och konfliktgenererande former. Framgångsrikt förebyggande måste skapa incitament för fred.

Problematiken är särskilt framträdande i svaga stater liksom i situationer där ekonomisk kris, stark ekonomisk och social ojämlikhet eller förekomsten av värdefulla råvaror är framträdande drag. Den är också påtaglig i transitionsländerna, där öppna och effektiva procedurer vid privatisering är angelägna.

5 Instrument och åtgärder för att förebygga väpnade konflikter

För att kunna agera tidigt och förhindra att väpnade konflikter bryter ut krävs att vi använder existerande instrument i ett delvis nytt syfte. Många av de instrument som idag används såväl inom utvecklings-samarbetet, folkrätten eller handels-samarbetet som i krishanterande eller fredsbevarande insatser kan förfinas ytterligare för att i än högre grad kunna verka förebyggande. Det finns också behov av att utveckla nya metoder för att samla in och analysera information, för att agera tidigt på signaler om potentiell konflikt och för att initiera nya institutionella mekanismer.

I konfliktförebyggande åtgärder kombineras instrument från olika politikområden. En genomtänkt strategi måste följas och insatser i olika skeden av en konflikt måste utformas utifrån klara målsättningar. De resultat som eftersträvas både i det aktuella konfliktområdet och på nationell, regional och internationell nivå måste tydligt beskrivas ur såväl kort- som långsiktiga perspektiv.

EU:s gemensamma åtgärder är exempel på hur ett antal instrument, såsom politiska uttalanden, handelsavtal, civila observatörer och stöd till reformer kombineras för att genomföra en gemensam strategi i syfte att motverka risken för att en väpnad konflikt bryter ut. Även inom FN-systemet ser vi exempel på hur olika instrument kombineras inom ramen för olika åtgärder. Genom program för att säkra tillgången på förnödenheter, utplacering av en militär preventiv styrka och införandet av politiska sanktioner kan spridningen av konflikter förhindras. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, kan med en kombination av fältmissioner, valövervakning och besök från minoritetskommissariaten bidra till att förhindra att en väpnad konflikt åter blossar upp.

Varje konfliktsituation är unik. En förebyggande åtgärd kräver att olika instrument kombineras, ofta av flera aktörer i samverkan, på ett sätt som måste vara anpassat till den aktuella situationen. En god överblick av de mångtaliga instrumenten är tillsammans med en kritisk utvärdering av

deras effektivitet nödvändigt för att man skall kunna avgöra vilka instrument som är att föredra i en specifik situation.

I en konfliktsituation är det viktigt att genuina förändringar i positiv riktning kommer inifrån det samhälle som skall påverkas. Försök att påtvinga parterna en modell som inte är lokalt förankrad kan få motsatt effekt och bidra till att utlösa snarare än förhindra en väpnad konflikt. Genom god kunskap om de faktiska förhållandena och noggranna konsekvensanalyser och riskbedömningar som analyserar effekterna av möjliga åtgärder kan risken för oavsiktliga resultat minskas. En annan viktig metod är att kartlägga och analysera olika parter ekonomiska eller politiska särintressen. Väpnade konflikter inleds oftast av aktörer som av olika anledningar tror sig få politiska eller materiella vinster. En förebyggande strategi måste påverka sådana politiska och ekonomiska incitament.

Instrumenten för konfliktförebyggande kan delas in i två huvudkategorier. Strukturellt förebyggande innefattar instrument som påverkar faktorer som är långsiktigt konfliktgenererande, medan direkta förebyggande insatser består av instrument som påverkar faktorer som på kort sikt kan leda till väpnad konflikt. I de flesta situationer behövs en kombination av strukturella och direkta åtgärder.

Instrumenten kan även sorteras i fyra breda politikområden: det ekonomisk-sociala, det politisk-institutionella, det diplomatiska samt det som rör stabilitet och fysisk säkerhet. Genom att dela in instrumenten i dessa fyra breda och mångfasetterade politikområden kan olika aktörers roller i det konfliktförebyggande arbetet tydliggöras.

5.1 Instrument för strukturellt konfliktförebyggande

Många av instrumenten för strukturellt förebyggande inom det *sociala och ekonomiska* området återfinns inom utvecklingsarbetet. Insatser som stärker skyddet av sociala och ekonomiska mänskliga rättigheter, stöd till reformer och uppbyggnad av olika samhällssektorer, såsom social- och hälsovårdssektorn, ett fungerande näringsliv som ger sysselsättning, teknisk hjälp till utveckling av jordbruket och bidrag till förbättrad utbildning för både flickor och pojkar, är exempel på sådana instrument. Bland dessa finns också stöd till projekt som främjar hållbar utveckling genom förnuftig och rättvis resurshushållning, insatser för att främja kvinnors möjlighet att

delta i det ekonomiska systemet eller bidrag som förbereder återflyttning av flyktingar. Det är fråga om långsiktiga insatser som stärker ett samhälle socialt och ekonomiskt, vilket kan ha en stabiliserande effekt i situationer då det finns en påtaglig risk för att en väpnad konflikt kan bryta ut.

Internationella valutafonden, Världsbanken och andra internationella finansinstitutioner spelar en viktig förebyggande roll genom instrument som bilaterala och multilaterala samarbetsavtal, utformande av lånevillkor och handelsfrämjande insatser. De ramvillkor som WTO ställer upp kan främja ekonomiskt utbyte mellan potentiella motparter i en konflikt. EU har en stor uppsättning instrument i form av handels-, partnerskaps- och samarbetsavtal.

Inom det *politiskt-institutionella* politikområdet finns ett brett spektrum av möjliga förebyggande instrument som alla bidrar till att stärka kapaciteten för fredlig konflikthantering. Stöd till att uppföra demokratiska institutioner och genomföra demokratiska val, utbildningsinsatser för att stärka respekten för och efterlevnaden av folkrätt och mänskliga rättigheter, bidrag som skapar förutsättning för bildandet av politiska partier och enskilda organisationer, och reformering av statliga förvaltningar, är instrument som stärker politiska institutioner och processer. De juridiska och rättsliga organen kan stärkas genom t.ex. seminarier om polisens roll i en rättsstat eller bidrag till ett fungerande domstolsväsende för att återupprätta förtroendet för rättssystemet. Inrättande av sanningskommissioner och stöd till upprättandet av internationella krigsförbrytartribunaler kan bidra till försoning, som i sin tur minskar riskerna för att en väpnad konflikt bryter ut på nytt. Journalistutbildning, stöd till lokala initiativ som syftar till att motarbeta fördomar och mytbildning liksom stöd till oberoende media är andra viktiga instrument. Även bidrag till forskning om konfliktorsaker och stärkande av det civila samhället bör uppmärksammas.

Diplomati i form av en långsiktig och kontinuerlig politisk dialog med ledare i ett potentiellt krisområde kan verka konfliktförebyggande. Genom att etablera former för dialog på olika nivåer och i olika strukturer kan man skapa kanaler för att påverka parterna då man ser tidiga tecken på destabilisering. Politiska kontakter kan även syfta till att främja andra långsiktiga insatser för att förebyggande väpnade konflikter, t.ex. genom att ställa tydliga förändringskrav, uttala stöd för nationella reformprogram eller understryka vikten av att strukturella riskfaktorer motverkas.

Stärkande av regionala organisationer och nätverk som fördjupar kontakter mellan samhällen och som arbetar med säkerhetsfrågor fyller en viktig funktion. Diplomatiska relationer kan möjliggöra diskussioner om begränsad användning av vapen, ökad kontroll inom ramen för befintliga avtal och säkerhets- och förtroendeskapande instrument. Internationell närvaro i områden där väpnad konflikt riskerar att bryta ut, såsom OSSE:s missioner i f.d. Sovjetunionen, är ett annat exempel på tillämpning av strukturella diplomatiska instrument.

Enskilda organisationer och individer, som parlamentariker, politiker, akademiker, journalister och representanter från kyrkor, är viktiga aktörer inom ramen för s.k. inofficiell diplomati. Genom informella kontakter mellan potentiella eller forna fiender kan framstående individer och andra representanter från det civila samhället på sikt få till stånd ett bättre förhandlingsklimat eller förbereda den politiska terrängen för ett plötsligt genombrott i politiska sakfrågor, såsom vi sett exempel på i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Inom området *stabilitet och fysisk säkerhet* finns ett stort antal instrument för att förebygga väpnad konflikt. En central del är reformering av säkerhetssektorn, som bl.a. innefattar civil kontroll av militär och polisväsende och en stark koppling mellan rättsväsende och säkerhet. Utarbetande av en rekryteringspolitik som strävar efter en representativ sammansättning av de väpnade styrkorna, återanpassning av soldater, seminarier om militärens roll i fredstid, och framtagande av arbetsbeskrivningar och ansvarsfördelning för olika aktörer, är instrument som kan användas för att skapa en välfungerande säkerhetssektor under demokratisk kontroll. Program för insamling och förstöring av lätta vapen och stöd till genomförande och efterlevnad av internationella vapenkontrollmekanismer är andra viktiga instrument.

Förtroendeskapande åtgärder kan verka stabiliserande och långsiktigt konfliktförebyggande genom att reducera misstänksamhet mellan folkgrupper och olika parter väpnade styrkor. Insatserna kan innefatta ömsesidiga åtgärder för att öka transparens, såsom öppna redovisningar av resurser, föranmälning av större övningar och utbyte av personal vid militära utbildningar. Förtroendeskapande åtgärder kan syfta till att öka den ömsesidiga kännedomen om aktörers intressen, kultur och förväntningar.

5.2 Instrument för direkt konfliktförebyggande

Inom det *ekonomiska och sociala* området finns bl.a. instrument som riktade ekonomiska och finansiella sanktioner. Frystande av makthavares tillgångar utomlands och avbrott i förhandlingar om handelsavtal kan användas i direkt förebyggande syfte. Även kortsiktiga biståndsinsatser av olika slag, som humanitärt bistånd i en katastrofsituation, kan vara verksamma förebyggande insatser. Utvecklingssamarbetet med fattiga länder är till sin karaktär långsiktigt, men det kan finnas lägen då det bör avbrytas eller inskränkas när en regering för en politik som riskerar leda till väpnad konflikt.

Inom det *politiskt-institutionella* området kan stöd till media liksom till rättsliga instanser fylla en viktig preventiv funktion även i ett mer akut skede då risken för våldsubrott är stor. Åtgärder för att stävja hatpropaganda kan bidra till att hindra en våldsupptrappning. Valövervakning och insatser för att möjliggöra genomförandet av ett planerat parlamentsval och direkta åtgärder för att stärka den lokala polisens och rättsystemets förmåga att stävja en stegrande vålds- och kriminalitetstrend kan förhindra en destabilisering i ett akut skede.

Preventiv diplomati innefattar ett stort antal instrument, som medlingsinsatser, förhandlingar, politiska uttalanden, konsultationer, fredskonferenser, särskilda sändebud, informell diplomati, högnivåbesök och undersökningsmissioner. Militära åtaganden om icke-angrepp, upprättande av s.k. heta linjer och utfästelser om att avstå från aggressiva uttalanden är andra viktiga direkta diplomatiska instrument.

I takt med att en destabilisering fortsätter kan den preventiva diplomatin anta mer tvingande inslag, såsom offentliga fördömanden, återkallande av erkännanden, politiska bojkotter, reserestriktioner och avbrytande av samarbetsavtal. Militär avskräckning, genom bl.a. hot om våldsanvändning och vapenembargon kan ha en förebyggande funktion.

Obeväpnade observatörer eller väpnad preventiv trupp är exempel på direkta instrument ur området som rör *stabilitet och fysisk säkerhet*. Genom preventiv utplacering av trupp, såsom skedde i Makedonien, blir risken för geografisk spridning eller återuppblossande av en konflikt mindre. Militära och civila observatörer kan verka stabiliserande genom att övervaka efterlevnad av fredsavtal, kontrollera vapenflöden, rapportera om trupp- rörelser och bidra till respekt för mänskliga rättigheter. Ett exempel på

insats med civila observatörer var OSSE:s Kosovo Verification Mission (KVM) under den tilltagande krisen 1998 i Kosovoprovinserna i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Civilpolis är ett annat instrument som kan användas i en konkret risksituation för att bidra till att minska våldsanvändning. Genom att säkra en rättvis distribution av förnödenheter i en katastrofsituation och därmed förhindra att konflikt om tillgång till mat, sjukvård och bostäder bryter ut kan räddningstjänst och humanitär hjälp utgöra preventiva instrument.

Insatser för postkonflikthantering kan ske genom civil administration i ett krisområde som gått igenom en fas av väpnad konfrontation. Syftet är ofta att bidra till att minska risken för återfall i våld, men även att förebygga att en väpnad konflikt bryter ut på allvar. Effektiv civil administration utgör en del av ansträngningarna för att nå en normalisering och förutsätter en fungerande samordning även med internationella militära fredsfrämjande styrkor. Detta är en förutsättning för att skapa en samordnad diskussion om utvecklings- och säkerhetsrelaterade frågor. För att använda de militära resurserna på ett optimalt sätt, bl.a. när det gäller planering, identifiering av behov och samordning, behöver koordineringen mellan civila och militära insatser på central, regional och lokal nivå förbättras.

5.3 Instrumenten och målen

Genom att kombinera olika förebyggande instrument i preventiva åtgärder kan vi motverka hot mot den enskilde individens säkerhet och skapa förutsättningar för en mer gynnsam utveckling som stärker individens möjligheter. Anordnande av en EU-finansierad MR-utbildning för lokal polis, internationell närvaro av civila observatörer från Organisationen för amerikanska stater, OAS, eller en preventiv utplacering av väpnad FN-trupp kan förbättra den fysiska säkerheten för personer som tillhör en utsatt etnisk minoritet. Individens hälsa och tillgång till materiella förnödenheter kan främjas genom ekonomiskt och tekniskt stöd från Världsbanken till insatser för att säkra tillgången på rent vatten. Humanitära insatser via FN:s World Food Programme bidrar till att trygga tillgången till mat och därmed förhindra utbrott av en väpnad kamp om resurser eller stora flyktingströmmar som kan verka destabiliserande i landet eller regionen.

Medlemskap i regionala organisationer och internationella handelsarrangemang som WTO, Sidas insatser för bidra till utvecklingen av ett fungerande näringsliv med tillväxt och sysselsättning är exempel på åtgärder som främjar kvinnors och mäns sociala och ekonomiska välfärd. Liknande funktion har konstruktiva råd från OSSE:s minoritetskommissarie om hur ett utbildningssystem bör reformeras för att den etniska minoriteten skall få undervisning på sitt eget språk.

Etablerandet och användandet av institutioner och processer för fredlig lösning av motsättningar, såsom Afrikanska enhetsorganisationens, OAU:s, konflikthanteringsmekanism, främjar utvecklingen av ett demokratiskt samhälle där möjligheterna till politiskt deltagande och rätten till personlig integritet värnas. Bidrag till enskilda organisationer som anordnar internationell utbildning av domare och åklagare, regional utbytesverksamhet mellan parlamentsledamöter och kunskapsöverföring om hur ett lands konstitution kan utformas, är andra exempel på samarbetsinriktade åtgärder som främjar demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter och därmed påverkar den enskildes möjligheter och friheter positivt.

Kombinationen av instrument från olika politik- och verksamhetsområden är sålunda central. Det är också viktigt att skapa förståelse för att instrumenten kan användas i och anpassas till olika skeden av en konflikt. Civilpoliser kan t.ex. användas i en rad sammanhang och med delvis skilda syften under olika faser. I ett tidigt skede kan en mindre grupp civila poliser sändas ut med uppgift att utbilda den lokala ordningsmakten i hur man hanterar dispyter. Under en mer akut fas övervakas och hanteras tydliga motsättningar mellan folkgrupper för att förhindra att dessa tar till vapen. Under perioden efter ett fredsavtal bidrar en kanske annorlunda sammansatt grupp till att återupprätta förtroende för ett ifrågasatt och havererat rättssystem.

6 Vad gör internationella och regionala organisationer för att förebygga väpnade konflikter?

Det finns ett stort antal likasinnade stater, internationella och enskilda organisationer, politiska ledare och andra engagerade personer, representanter från media och näringsliv samt aktörer inom det övriga civila samhället som genom långsiktighet och framförhållning verkar för att förebygga väpnade konflikter. Vi kan urskilja åtskilliga tecken på att förebyggande och förståelsen av att agera tidigt får stort genomslag på den internationella arenan.

FN:s generalsekreterare har lyft fram konfliktförebyggande i en rad anföranden och i sina senaste rapporter till generalförsamlingen. Säkerhetsrådet gjorde i november 1999 ett uttalande om sin roll i förebyggandet av väpnade konflikter och ytterligare en öppen debatt hölls i juli 2000. Förenta nationerna har under de senaste åren skapat en rad mekanismer för att förbättra sin kapacitet att agera effektivt och integrerat på tidiga signaler om potentiella konflikter. Inom sekretariatets politiska avdelning finns ett forum som under månatliga möten analyserar potentiella risk-situationer och möjliga handlingsalternativ för att förhindra att en väpnad konflikt bryter ut. Detta organ kompletteras av ett ramverk för samverkan mellan olika delar av FN-systemet, som bidrar till en djupgående analys av den specifika situationen från olika infallsvinklar.

EU:s toppmöten i Köln i juni 1999 och i Helsingfors i december 1999 har givit konfliktförebyggande hög prioritet. Arbetet med att stärka EU:s förmåga att agera för att förebygga väpnade konflikter och hantera kriser med såväl civila som militära insatser har inletts. Sverige spelar en ledande roll inte minst för att utveckla EU:s förmåga till civil krishantering. Den kapacitet som EU utvecklar på detta område kommer också att bli av stor betydelse för det konfliktförebyggande arbetet, såväl inom EU som FN och OSSE.

Vid toppmötet Feira i juni 2000, gavs kommissionen och den höge

representanten i uppdrag att inför Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 utarbeta förslag till hur EU:s förmåga att förebygga väpnade konflikter på ett sammanhållet och effektivt sätt kan stärkas. Målet är att skapa en mer integrerad politik för konfliktförebyggande, som inkluderar EU:s alla berörda verksamhetsområden och institutioner. Regeringen verkar för att ett viktigt steg i riktning mot en EU-politik för förebyggande skall tas vid toppmötet i Göteborg i juni 2001.

EU:s roll som aktör för att förebygga väpnade konflikter manifesteras också i utvecklings-samarbetet och utvidgningsprocessen. Utvecklings-samarbetet är ett uttryck för ett globalt engagemang för demokrati, fred och säkerhet. EU:s utvidgningsprocess och samverkan med grannländer söder- och österut är uttryck för en medveten politik för fredsfrämjande och konfliktförebyggande i Europas närområde.

Även EU:s Medelhavssamarbete, den s.k. Barcelona-processen, är konfliktförebyggande och förtroendeskapande. Partnerskapet Europa-Medelhavet upprättades i Barcelona 1995 av utrikesministrarna i de 15 EU-länderna och i tolv länder i Medelhavsregionen samt den palestinska myndigheten. Barcelona-deklarationen är grunden för partnerskapet och består av tre kapitel. Det första omfattar bl.a. politisk dialog, säkerhetspolitik, främjande av demokratiska institutioner och respekt för mänskliga rättigheter. Det andra kapitlet rör ekonomiskt och finansiellt samarbete och stöd till partnerländerna och syftar bl.a. till att upprätta ett frihandelsområde i regionen till år 2010. I det tredje kapitlet behandlas kulturellt, socialt och "mänskligt" utbyte och en dialog mellan kulturer. Barcelona-processen är inte en del av fredsprocessen i Mellanöstern, utan en parallell process. Konfliktförebyggande uppmärksammas också i EU:s gemensamma strategi för Medelhavet, som antogs vid Europeiska rådet i Feira i juni i år.

I Cotonou-avtalet mellan EU och de s.k. ACP-länderna understryks vikten av att stärka regional och subregional kapacitet att agera förebyggande, bl.a. genom att på ett målinriktat sätt motverka grundorsaker och vidta andra nödvändiga åtgärder för att förhindra att väpnade konflikter uppstår, sprids eller blossar upp på nytt.

OSSE:s breda säkerhetsbegrepp, som innefattar såväl militärpolitiska aspekter som frågor om demokrati, mänskliga rättigheter, ekonomi och miljö har starkt bidragit till organisationens utveckling och dess konfliktförebyggande förmåga. Även den breda kretsen av deltagande stater har

varit grundläggande för organisationens möjlighet att verka. I OSSE:s säkerhetsstadga, som undertecknades vid toppmötet i Istanbul i november 1999 poängteras att förebyggandet av väpnade konflikter är en av organisationens huvuduppgifter. Av avgörande betydelse för OSSE:s framgångar är att alla deltagande stater erkänner de gemensamma normerna och att efterlevnad av dessa normer är en angelägenhet för alla. Genom OSSE:s instrument, främst ordförandeskapet, minoritetskommissariaten och den omfattande fältverksamheten med kontor i ett 20-tal länder utför organisationen ett centralt konfliktförebyggande arbete. Även på det militärpolitiska området har OSSE fyllt en viktig funktion, bl.a. genom utformande av en uppförandekod för demokratisk kontroll av försvarsmakten och de väpnade styrkornas respekt för mänskliga rättigheter och humanitär rätt.

Stabilitetspakten för sydöstra Europa har tydliga förebyggande inslag genom dess verksamhet för att förhindra att nya väpnade konflikter blossar upp i regionen. De olika arbetsborden om säkerhet och rätt, om ekonomiskt samarbete, och om demokrati och institutionsuppbyggnad syftar till att på ett integrerat sätt skapa ett gemensamt freds- och utvecklingsperspektiv.

Också det under 1990-talet utvecklade samarbetet kring Östersjön och Barents hav har en tydlig förebyggande effekt. Genom att skapa former för dialog och samarbete i frågor som bl.a. rör den breda synen på säkerhet skapas goda relationer och ökad kommunikation inom och mellan stater, på samma sätt som tidigare skett inom det nordiska samarbetet.

Nato:s nya förebyggande roll har på senare tid aktualiserats. Euro-atlantiska partnerskapsrådets, EAPR:s, arbetsgrupp för samarbetet i fredsbevarande kommer vid ministermötet i december 2000 att presentera ett papper om EAPR:s roll i konfliktförebyggande. Som ett led i arbetet med att identifiera de preventiva instrument och den kapacitet som finns både inom EAPR och inom ramen för Partnerskap för fred, PFF, arrangerades ett särskilt seminarium i Slovenien i oktober 2000.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD:s, biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee) har en särskild arbetsgrupp som utarbetar policyriktlinjer för biståndets växande roll i konfliktsituationer. Arbetet, som leds av Sverige, inriktas under hösten år 2000 på ett effektivare bistånd för konfliktförebyggande och säkerhet. Även biståndets inflytande på konfliktskeden behandlas. Konsultationer, som

bland annat har inkluderat konfliktförebyggande, har ägt rum i Afrika och Latinamerika.

G8-länderna har vid utrikesministermötena i Berlin i december 1999 och Miyazaki i juli 2000 betonat vikten av att det internationella samfundet fortsätter att driva frågan om konfliktförebyggande. I slutsatserna från toppmötet i Okinawa i juli 2000 konstaterade G8-ländernas stats- och regeringschefer att en global kultur för förebyggande bör främjas, bl.a. genom ökad kontroll av handel med lätta vapen och diamanter, bekämpande av strukturella riskfaktorer genom ekonomisk utveckling, ökad fokus på civilpolis och motverkandet av användning av barnsoldater.

OAU upprättade genom ett beslut vid toppmötet i Kairo 1993 en mekanism med uppgift att bidra till att förebygga, hantera och lösa våldsamma konflikter. Mekanismen består bl.a. av en särskild enhet vid OAU:s sekretariat. Tonvikten ligger på förebyggande åtgärder men mekanismen skall även fylla en funktion i mer akuta konfliktsituationer. Denna mekanism har en stor utvecklingspotential. För närvarande pågår en process för att reformera OAU och för att öka konflikthanteringscentrets kapacitet och effektivitet. Vid OAU:s toppmöte i Lomé i juli 2000 antogs en deklaration om en konferens om säkerhet, stabilitet, utveckling och samarbete i Afrika (CSSDCA). Avsikten är bl.a. att man vartannat år skall ha möten då man behandlar politiska och ekonomiska frågor på ett sammanhållet sätt.

OAS spelar en viss roll för att förebygga konflikter, bl.a. genom den interamerikanska kommissionen och domstolen för mänskliga rättigheter. OAS har också medlat i flera gränskonflikter, t.ex. mellan Ecuador och Peru och i territorialtvisterna mellan Nicaragua och Honduras, och bedrivit miniröjning i samarbete med IADB (Inter-American Defense Board). Efter presidentvalet i Peru i maj 2000 fick OAS i uppgift att följa den demokratiska utvecklingen i landet. OAS har ställt upp 29 rekommendationer för den peruanska regeringen att följa samt placerat en permanent representant i Peru.

Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, och dess regionala forum ARF (ASEAN Regional Forum) har vid ett antal tillfällen diskuterat preventiv diplomati, förtroendeskapande åtgärder, normutveckling, förbättrade kommunikationskanaler och den potentiella rollen för organisationens ordförande att agera i förebyggande syfte.

Inom Världsbanken uppmärksammas sambandet mellan utvecklings-

samarbete och konfliktförebyggande alltmer. Insatser tar numera större hänsyn till politiska faktorer och i april 1997 antogs en strategi för Världsbankens roll i postkonflikthantering och återuppbyggnad. Strategin betonar bl.a. återuppbyggnad av politiska institutioner, social och fysisk infrastruktur och insatser för att återanpassa olika samhällsgrupper till en tillvaro utan väpnad konflikt.

WTO har sedan grundandet av föregångaren GATT 1948 främjat handel och skapat ökade möjligheter till utveckling och ömsesidigt beroende. Organisationen har på så vis bl.a. minskat incitamenten för destruktivt agerande och därigenom haft en tydlig konfliktförebyggande funktion.

7 Vilka åtgärder har Sverige vidtagit för att förebygga väpnade konflikter?

Sverige har påbörjat arbetet med att utveckla och sprida förebyggande av väpnade konflikter som en nödvändig strategi för internationell fred och säkerhet och verkar för att ytterligare stärka det internationella samfundets kapacitet att agera preventivt. Arbetet sker i bilaterala kontakter, i multilaterala sammanhang inom organisationer som FN, EU, OSSE och WTO, på seminarier och konferenser, i kontakter med forskarvärlden och i möten med enskilda organisationer och företag. De svenska ansträngningarna har väglett av de övergripande mål och de särskilda åtgärder som identifierades som centrala i handlingsprogrammet. Presentationen nedan innehåller några exempel på svenska åtgärder under de senaste åren. De relateras till det svenska handlingsprogrammets fem huvudmål.

7.1 Främja en global kultur för förebyggande

Att främja en kultur för konfliktförebyggande syftar till att stärka det internationella samfundets vilja, förmåga och beredskap att agera för att i tid förhindra utbrott av väpnade konflikter. Sverige verkar för att öka medvetenheten om motiven för förebyggande, bidra till att stärka den politiska vilja och skapa rutiner för preventivt agerande.

En mötesserie med regeringar och akademiker, initierad och finansierad av Sverige anordnades under våren 2000 tillsammans med FN-sekretariatet och forsknings- och utredningsorganisationen International Peace Academy i New York. Syftet var att påverka FN-systemets möjligheter att höja sin förmåga att förebygga väpnade konflikter. En sammanfattning av det svenska handlingsprogrammet har distribuerats till alla FN:s medlemsländer på FN:s alla officiella språk.

Det svenska handlingsprogrammet har presenterats också för EU:s medlemsländer och institutioner. Tankeutbytet är ett viktigt led i arbetet med att utveckla och stärka EU:s förmåga som konfliktförebyggare och att

utveckla en sammanhållen EU-politik på området. Även inom OSSE och EAPR har de svenska tankarna om konfliktförebyggande mött stort gensvar.

I juni 2000 anordnade Utrikesdepartementet tillsammans med Utrikespolitiska Institutet (UI) och Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) ett internationellt seminarium på temat "Förebygga väpnade konflikter – att söka efter politisk vilja, strategier och effektiva instrument". Syftet var att gå från retorik till praktik och att identifiera konkreta bidrag till stärkandet av den globala förmågan att agera förebyggande. Seminariet samlade representanter för internationella och enskilda organisationer, näringslivet, forskarsamhället och media samt tongivande politiska beslutsfattare och var ett led i utformandet av ett integrerat synsätt för samverkan mellan olika aktörer. Seminariet resulterade i de s.k. Krusenbergs slutsatserna, som kommer att vara användbara i det fortsatta internationella konfliktförebyggande arbetet.

7.2 Identifiera strukturella riskfaktorer

Effektivt och framgångsrikt förebyggande av väpnade konflikter kräver en ökad kunskap om och förståelse för strukturella riskorsaker. Ekonomisk stagnation, ojämn resursfördelning såväl mellan folkgrupper som mellan män och kvinnor, sociala orättvisor, odemokratiska styrelseformer, systematisk diskriminering p.g.a. kön, svaga samhällsstrukturer, undertryckande av minoriteters rättigheter, destabiliserande effekter av flyktingströmmar, etniska motsättningar, religiös och kulturell intolerans samt spridning av massförstörelsevapen och lätta vapen är exempel på sådana konfliktorsaker som bör analyseras. Genom att fokus läggs på dessa riskfaktorer skapas ökade förutsättningar för tidiga insatser, som angriper de väpnade konflikternas grundorsaker.

Genom det internationella utvecklingsarbetet har Sverige aktivt bidragit till kunskaps- och kapacitetshöjande insatser som syftar till att analysera och bearbeta dessa riskfaktorer. Stora delar av de internationella ansträngningarna syftar just till att blottlägga och angripa olika grundläggande konfliktorsaker.

Våldsamma konflikter kan uppstå mellan aktörer som på andras bekostnad försöker öka den tillgängliga mängden vatten och trygga den egna försörjningen. Inom samhällen kan motsättningar uppstå som en följd

av konkurrens om den knappa resursen mellan olika grupper av vattenanvändare. Omstrukturerande åtgärder för att åstadkomma vattenbesparingar kan också leda till samhällsliga påfrestningar och oro. Utrikesdepartementet har initierat en process för att klarlägga och analysera detta frågekomplex och utveckla svensk politik på området.

Också andra former av resursbrist kan orsaka eller bidra till utbrott av väpnade sammanstötningar. Sida har inom ramen för sitt samarbetsavtal med Göteborgs universitet initierat en studie om relationen mellan fattigdom och konflikter. Rapporten kommer att presenteras under hösten 2000.

Ansträngningar för att förebygga en väpnad konflikts utbrott eller återuppblossande motverkas ofta av att vissa enskilda aktörer eller grupper har ekonomiska intressen och incitament av ett konfliktutbrott. I syfte att belysa konflikters ekonomiska dimensioner stödjer regeringen ett forskningsprojekt vid universitetet i Oxford. Resultatet av forskningen, som klargör olika ekonomiska intressenters agerande i konflikter, kommer att användas i det diplomatiska förebyggande arbetet.

Stor spridning och ansamling av lätta vapen har också en konfliktgenererande och destabiliserande inverkan på en regions utveckling. Tydligast märks detta kanske på den afrikanska kontinenten. Sverige stödjer därför sedan 1998 den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS (Economic Community of West African States) och dess medlemsstaters moratorium för handel och tillverkning av lätta vapen. Det svenska bidraget om en miljon US dollar kanaliseras genom FN:s utvecklingsprogram, UNDP, som arbetar dels med att genomföra moratoriet i regionen, dels med att utvidga det till andra delar av Afrika. Sverige stödjer såväl nationellt som genom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik även andra projekt som rör lätta vapen, som t.ex. vapeninsamling och förstöring i Kambodja och utbildning av polis- och tulltjänstemän samt förstöring av vapen i Sydossetien.

Det långa svenska engagemanget för konfliktförebyggande har också tagit sig uttryck i etablerandet 1966 av SIPRI, och stöd till dess forskning om strukturella grundorsaker till väpnade konflikter. UD stödjer sedan 1997 SIPRI:s utveckling av en databas för information om exportkontroll av krigsmateriel och strategiska produkter. Databasen innehåller information om nationella exportkontrollsystem i Europa och har stor potential för riskanalys av betydelse för konfliktförebyggande. UD stödjer sedan 1999

även SIPRI:s projekt för att samla in fakta om vapenflöden i syfte att utvärdera vilken inverkan lätta vapen har på konflikter.

7.3 Utveckla det internationella normsystemet och stärka dess tillämpning

En viktig beståndsdel i det långsiktigt konfliktförebyggande arbetet är globalt erkännande av och respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och folkrättens internationellt erkända normer samt spelreglerna för internationell handel och ekonomiskt samarbete. Det internationella normsystemet innefattar också gemensamma värderingar, visioner och regler för att främja långsiktigt förebyggande. På senare år har Sverige kraftigt ökat sitt stöd till arbetet med att stärka demokrati och mänskliga rättigheter, i synnerhet i stater och regioner som uppvisar tecken på risk för väpnad konflikt. Arbetet drivs av Sverige i det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbete, liksom via EU.

Sverige stödjer, tillsammans med 18 andra stater, International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) som har sitt säte i Stockholm. Institutet arbetar för att främja olika aspekter av demokrati och demokratisering, såsom stöd till valprocesser, både på den nationella och internationella nivån. IDEA har bl.a. utvecklat tänkandet kring betydelsen av demokratiska metoder i all typ av hantering av potentiella eller pågående väpnade konflikter. Institutet har organiserat regionala arbetsmöten och varit rådgivande åt bl.a. OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, ODIHR, i Kosovo, OSSE i Kroatien och FN-sekretariatet. IDEA har även tagit fram en praktisk handbok, "Democracy and Deep-Rooted Conflict: a Handbook for Negotiators", samt anordnat ett antal regionala seminarier. Ytterligare studier om sambandet mellan demokratiska politiska system och strukturellt konfliktförebyggande finns med i IDEA:s verksamhetsplan.

Sverige bidrar genom Sida till att hjälpa en rad länder att bygga upp marknadsekonomi, offentliga institutioner och demokratiska system med en fungerande rättsstat. Samtliga projekt skall ha ett medvetet och genomtänkt könsperspektiv. Stora delar av demokratistödet slussas via enskilda organisationer eller fristående institutioner i länderna. Svenskt stöd går även till organisationer som slår vakt om kvinnors och barns

rättigheter. Sida har även lämnat stöd till den enskilda organisationen International Alerts projekt om kvinnor och fredsbyggande och till ett antal andra initiativ som analyserar kvinnors roll i fredsavtal.

Sverige främjar stärkandet av demokrati och ekonomisk utveckling genom politisk dialog och utvecklingsamarbete. Stöd till rättsväsendet i Nicaragua och till ombudsmännen för mänskliga rättigheter i Guatemala och El Salvador är exempel på detta arbete. Sverige stödjer genom utvecklingsarbetet olika initiativ i Kuba som bidrar till att skapa förutsättningar för ekonomisk och politisk systemöppning och som främjar demokratiska reformer och respekt för mänskliga rättigheter.

Det konfliktförebyggande perspektivet får allt större utrymme i Sidas arbete med mänskliga rättigheter, demokrati och fattigdombekämpning. 1998 presenterades den strategi för konfliktförebyggande och konflikthantering inom det humanitära biståndet som nu kallas "Strategi för konflikthantering och fredsbyggande". Sida genomför för närvarande en utvärdering av stöd till ett antal dialogfrämjande insatser.

Det internationella samarbetet har idag skiftat tyngdpunkten från utarbetandet av normativa regler, som i sina huvuddrag redan finns på plats, till åtgärder som främjar länders anslutning till och efterlevnad av dessa. En grundpelare i det förebyggande arbetet är att stärka respekten för det omfattande regelverk som FN och regionala organisationer förhandlat fram sedan andra världskriget. Där finns en gemensam värdebas med åtaganden som rör mänskliga rättigheter och som utgör grunden för ett demokratiskt styrelseskick, rättsstatens principer och en jämställd och human människosyn.

En viktig uppgift för Sverige och andra länder är att bilateralt och inom ramen för olika organisationer ge stöd åt de konkreta utformade rekommendationer som olika expertorgan som FN:s barnkommitté och Europarådets domstol presenterat. Sverige stödjer FN:s övervakningsorgan för mänskliga rättigheter och verkar för att de sex mänskliga rättighetskommittéerna skall få adekvata resurser för att övervaka de FN-konventioner som ingår i dess uppdrag. Den s.k. artikel 90-kommissionen, som arbetar med övervakning av den humanitära rätten, stöds mycket aktivt, och Sverige arrangerade 1998 kommissionens första övning. Sverige verkar också för att tvistlösningklausuler skall införas i internationella fördrag för att främja att motsättningar löses genom fredliga mekanismer. I februari 2000 anordnades ett internationellt nordiskt expertseminarium om allmänna humanitära

grundregler ("fundamental standards of humanity") som syftar till att stärka efterlevnaden av folkrätten.

Sverige verkar för att utformningen av handelsregler inom WTO skall ha en medveten och positiv effekt på internationell fred och säkerhet bl.a. genom att främja en hållbar utveckling, skapa rättvisa förutsättningar för internationell handel och ekonomiskt samarbete, utveckla fredliga tvist-lösningsmekanismer och bidra till en demokratisk utveckling bland organisationens medlemmar.

7.4 Stärka det internationella ramverket och dess förebyggande instrument

En förutsättning för klokt och framgångsrikt konfliktförebyggande är att de diplomatiska, politiska, ekonomiska, folkrättsliga och militära resurserna används på ett optimalt sätt. Vi måste därför betona vikten av att förbättra metoderna för kunskapsuppbyggnad och preventiv diplomati samt utveckla konfliktförebyggande strategier, handlingsprogram och instrument. Att utveckla FN:s roll och dess möjligheter på det konfliktförebyggande området är en viktig del i detta arbete. Genom en bättre koordinering och arbetsfördelning mellan olika potentiella aktörer som FN-systemet, EU, OSSE, Europarådet, Västeuropeiska unionen (VEU), Nato och dess samarbetsorgan PPF och EAPR, de internationella handels- och finansinstitutionerna, bistånds- och utvecklingsorgan samt andra regionala organisationer kan vi bidra till att utveckla nya och förändrade samarbetsstrukturer för mer effektivt konfliktförebyggande.

Sverige bidrar med tre miljoner kronor per år under perioden 1997-99 till FN:s utbildningscentrum i Turin, UN Staff College, och dess utbildning i konfliktförebyggande. Utbildningen syftar till att stärka medvetenheten hos FN:s personal om konflikters grundorsaker, hur potentiella konflikter identifieras och hur information om dessa potentiella konflikter bör föras vidare inom FN-systemet för att främja ett mer integrerat agerande inom FN.

Sverige lämnar också finansiellt stöd om 75 000 US dollar till FN:s institut för utbildning och forskning, UNITAR, och dess projekt om avrapportering från generalsekreterarens särskilda representanter och sändebud. Syftet är att utarbeta en metodhandbok för FN:s särskilda sändebud och därmed göra deras verksamhet mer effektiv.

Tillsammans med likasinnade arbetar Sverige för att det inom säkerhetsrådet anordnas regelbundna regionala genomgångar av potentiella konfliktområden. Genomgångarna skulle stärka FN:s och säkerhetsrådets beredskap att agera på tidiga varningssignaler och bidra till att skapa rutiner för det preventiva tänkandet inom organisationen. I viss utsträckning har sådana genomgångar skett under senare tid, t.ex. om Afrika.

Sverige kommer fortsätta sina aktiva ansträngningar att bidra till doktrinutvecklingen på sanktionsområdet. Utgångspunkterna är att framtida sanktioner skall vara så effektiva som möjligt och riktade mot dem som bär ansvaret. Vid en debatt i säkerhetsrådet i april 2000 förde Sverige fram konkreta synpunkter rörande vapenembargon, riktade sanktioner, humanitära undantag samt kontroll och efterlevnad av sanktionsregimerna. Som ett led i uppföljningen av rådsdebatten tillsattes en arbetsgrupp som i november skall presentera rekommendationer för ett utvecklat sanktionsinstrument. Sverige kommer lämna fortsatta bidrag till denna debatt.

I samband med FN:s konferens för uppföljning av kvinnokonferensen i Peking anordnade Utrikesdepartementet tillsammans med organisationen Kvinna till kvinna ett seminarium i New York i juni 2000. Under seminariet presenterades bl.a. en analys av Dayton-avtalet gjord ur ett jämställdhetsperspektiv.

I arbetet med att stärka EU:s kapacitet att agera förebyggande har Sverige spelat en nyckelroll, både genom att placera frågan på dagordningen och genom väsentliga bidrag till innehållet i debatter och beslut. Sverige initierade den rapport om stärkandet av EU:s konfliktförebyggande förmåga som EU-kommissionen och höge representanten skall presentera inför toppmötet i Nice. Sverige har även medverkat i framtagandet av EU:s gemensamma ståndpunkt om förebyggande av konflikter i Afrika och tog 1999 initiativet till en särskild studie och diskussion om den oroande utvecklingen i Zimbabwe. Regeringen har beslutat att möjliggöra en utökning av de svenska bidraget till EU:s övervakningsmission på västra Balkan, vars syfte är att förhindra att omfattande väpnade konflikter åter blossar upp i regionen.

En konkret konfliktförebyggande insats är de femtiotal experter som Sverige ställer till OSSE:s förfogande för fältverksamheten i bl.a. sydöstra Europa och i Kaukas. Sverige har också genom sekondering av svenska

poliser till FN och OSSE i bl.a. Kroatien, Bosnien-Hercegovina och Kosovo bidragit till att minska interetniska spänningar.

UD och Raoul Wallenberg-institutet anordnade i Lund i december 1999 ett symposium om OSSE:s förebyggande arbete, med syfte att bidra till att överföra erfarenheterna från minoritetskommissariens och fältmissionernas arbete, det breda säkerhetsperspektivet och det integrerade konflikt-hanteringsperspektivet till andra regionala organisationer.

I mars 2000 hölls på Utrikesdepartementet i Stockholm två seminarier i direkt anslutning till varandra, ett med sydkoreanska och nordiska representanter, och ett med nordkoreanska och nordiska representanter. Diskussionerna koncentrerades kring erfarenheterna av OSSE-arbetet och deras relevans för den koreanska halvön. Förhoppningen var att seminarierna skulle bidra till ett bättre samtalsklimat mellan Nord- och Sydkorea. Den gemensamma deklARATIONEN vid det toppmöte mellan syd- och nordkoreanska ledare som ägde rum i juni 2000 innehöll flera av de element som behandlats vid seminariet.

På den afrikanska kontinenten tillhandahåller Sverige instruktörer till kurser i fredsfrämjande och bidrar med civil och militär personal till FN-missioner. Sverige har tillsammans med övriga nordiska länder ett omfattande program för utbildning av utländska officerare och poliser. Sverige stödjer också olika former av regionalt och subregionalt samarbete, för att genom integration och samverkan skapa bättre förutsättningar för stabilitet och fred och för att förhindra konflikter. OAU mottar under perioden 1999–2001 1,2 miljoner kronor årligen från Sverige som stöd till kapacitets- och effektivitetshöjande reformer av organisationen.

En annan subregional organisation som tagit emot betydande stöd från Sverige och de andra nordiska länderna är Southern African Development Community, SADC, vars agenda omfattar bl.a. ekonomi, säkerhets-, försvars- och miljöfrågor samt utrikespolitik. I dag kanaliseras stödet främst genom Sidas regionala anslag och koncentreras till mänskliga rättigheter, demokrati, förvaltning, vattenproblematiken och HIV/AIDS. Sverige deltar aktivt i dialogen och samarbetet mellan EU och SADC och ett betydande internationellt (inklusive svenskt) stöd utgick förra året till den regionala fredsfrämjande övningen "Blue Crane". Sverige bidrar också med instruktörer till SADC:s regionala center för utbildning i fredsfrämjande i Zimbabwe.

Sverige beslöt 1998 att bidra med 100 000 US dollar till Inter-

Governmental Authority on Development, IGAD:s, fredsfond med anledning av dess initiativ för freds- och försoningsansträngningar i Somalia och Sudan. Hälften av det svenska bidraget har avsatts för fredsprocessen i Sudan och ett nyupprättat förhandlingssekretariat i Nairobi. Dessutom har Sverige lämnat stöd till svenska Liv- & Fredsinstitutet för utbildning i konfliktförebyggande verksamhet av IGAD-sekretariatet och personer på respektive utrikesministerium i IGAD:s medlemsstater.

Sverige är sedan några år tillbaka observatör i OAS. Sida har genom OAS deltagit i finansiering av flera projekt, som syftat till försoning på lokal nivå i bl.a. Nicaragua och Guatemala. Sida har även finansierat minröjningsinsatser i Nicaragua och Honduras.

Civilpolisens roll i konfliktförebyggande och andra former av konflikthantering uppmärksammas allt mer och Sverige har lämnat ett bidrag på 200 000 kronor till SIPRI:s projekt om internationella polisinsatser. Projektet syftar bland annat till att klarlägga regionala organisationers kapacitet och samarbete i polisfrågor.

7.5 Stärka den svenska kapaciteten och förmågan att agera förebyggande

För att Sveriges insatser på det konfliktförebyggande området skall få internationellt genomslag krävs ett samlat engagemang av ett stort antal aktörer. Det förutsätter att en förståelse för vikten av att agera förebyggande genomsyrar verksamheten inom berörda departement och myndigheter såsom Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Sida, Statens räddningsverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Migrationsverket, Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen samt inom enskilda organisationer och forskarvärlden. Även den stora potential som finns inom näringslivet bör engageras.

Kompetensutveckling, bättre kommunikationssätt, samordning samt förbättrad informationsinhämtning och analys bidrar till att ytterligare stärka den svenska förmågan att genomföra olika förebyggande insatser i samverkan med nationella och internationella aktörer. För att Sverige skall ha möjlighet att uppfylla de höga ambitionerna om en aktiv roll i konfliktförebyggande måste resurser avsättas.

Ett sekretariat för konfliktförebyggande har upprättats inom UD:s idé-

och analysgrupp och en styrgrupp har skapats för policyutveckling inom den förebyggande verksamheten. En arbetsgrupp för afrikansk kapacitetsuppbyggnad inom konfliktförebyggande och krishantering har initierats. Ytterligare ett antal organisationsöverskridande arbetsgrupper har etablerats med berörda UD-enheter, departement och myndigheter för att utveckla och fördjupa arbetet med de särskilda åtgärder som presenterats i handlingsprogrammet. Departementet har inlett det operativa arbetet med att genomföra en del av dessa åtgärder, bl.a. genom att anordna internationella seminarier, driva konfliktförebyggande frågan inom EU och FN, analysera sambandet mellan demokrati och säkerhet, främja erfarenhetsutbyte mellan OSSE och andra regionala organisationer samt initiera en studie om vatten som konfliktorsak.

Den parlamentariska utredningen om Sveriges politik för global utveckling, som skall lägga fram sitt betänkande senast den 31 oktober 2001 skall enligt direktiven beakta det konfliktförebyggande perspektivet i sitt arbete.

Rådet för freds- och säkerhetsfrämjande insatser – ett organ som samlar representanter från regeringen, myndigheter, forskarvärlden och frivilligorganisationer – har bidragit till vårt gemensamma tänkande om konfliktförebyggande. Kontakterna med forskare och akademiska institutioner som bedriver relevant forskning kring förebyggande har stärkts, bl.a. genom Sidas nära samarbete med en rad svenska forskningsinstitutioner.

Sida bildade 1998 ett nätverk för konflikthantering, som bl.a. givit ett antal föreläsningar i syfte att höja medarbetarnas kompetens i dessa frågor. En internutbildning i konflikthantering kommer att påbörjas under hösten i samverkan med svenska universitet.

Det svenska handlingsprogrammet har spritts till svenska enskilda organisationer som bedriver konfliktförebyggande och fredsfrämjande verksamhet. Sida har givit ett bidrag till Forum för fredstjänsts utredning om folkrörelsernas nuvarande bidrag till, potential inom och framtida strategier för konflikthantering, fredsbyggande och våldsförebyggande. För att främja de svenska freds- och biståndsorganisationernas kompetens, kapacitet och intresse för konfliktförebyggande stöder Sida Sveriges kristna råds och Forum för fredstjänsts utbildning och kapacitetsutveckling för en freds- och ickevåldskultur med en miljon kronor under åren 2000 och 2001. Projektet syftar bl.a. till att främja samordning och samverkan mellan olika svenska organisationer, institutioner och myndigheter.

8 Var har konfliktförebyggandet lyckats?

Ett av de förebyggande insatsernas stora problem är svårigheten att visa i vilka fall åtgärderna varit framgångsrika. Det är t.ex. problematiskt att bevisa att en konflikt inte brutit ut tack vare de konfliktförebyggande åtgärder som vidtagits. På samma sätt kan en väpnad konflikt vara tillfälligt fryst, men blossa upp på nytt i ett senare skede. Svårigheterna att visa på lyckade förebyggande insatser skall dock inte överdrivas. Det finns en rad situationer där vi tydligt ser att olika insatser med stor sannolikhet förhindrat att motsättningar utvecklas till väpnade konflikter eller att omfattande våldsamheter brutit ut på nytt.

8.1 Ungern-Slovakien

Lösningen av de spända relationerna mellan Ungern och Slovakien är ett exempel på framgångsrikt förebyggande. Konflikten präglades av två komplicerade frågor: den 600 000 personer stora ungerska minoriteten i Slovakien samt det sedan 1970-talet planerade dammbygget i Donau. De båda frågorna är beroende av varandra.

Under senare delen av 1992 uppmärksammades den oroliga situationen av EU, Europarådet och OSSE. Europarådets parlamentariska församling påpekade i sin genomgång av Slovakiens medlemsansökan till rådet ett flertal brister i respekten för minoriteters rättigheter och OSSE:s minoritetskommissarie rekommenderade strax därefter att en expertpanel under två år skulle övervaka relationerna mellan slovakier och etniska ungrare. Slovakiens Europarådsansökan accepterades ett år senare med ett antal villkor rörande mänskliga rättigheter, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. En särskild övervakningskommitté inrättades med syftet att följa efterlevnaden av rådets grundläggande principer och komma med framtida rekommendationer.

Även inom ramen för den av dåvarande franske premiärministern Balladur initierade stabilitetspakten fördes en rad rundabordsamtal för att diskutera bilaterala dispyter. Pakten påskyndade ett avtal om goda grann-

skapsförbindelser mellan Ungern och Slovakien, sedan EU klargjort betydelsen av att de bilaterala frågorna om bl.a. minoriteter löstes inom ramen för medlemskapsprocessen. Även om visst arbete återstår i genomförandet av OSSE:s och Europarådets rekommendationer har den slovakiska regeringen samarbetat med OSSE:s minoritetskommissarie bl.a. i fråga om språklagen.

Dispyten kring dammprojektet Gabèikovo-Nagymáros på gränsen mellan Ungern och Slovakien krävde internationella förebyggande insatser efter att bilaterala diplomatiska ansträngningar hade misslyckats. Ungerns premiärminister Antal försökte uppmärksamma OSSE på situationens allvar, men det dröjde innan dessa varningssignaler följdes av handling. EU:s medlingsinsatser fick dock genomslag och mildrade krisen. Ett avtal om att skjuta upp byggandet, ge tillträde för en internationell expertdelegation och hänskjuta tvisten till internationella domstolen i Haag nåddes, vilket mattade av krisen. Både Ungern och Slovakien var dessutom delar av EU:s Phare-program, vilket gjorde det potentiellt än mer kostsamt för dem att motsätta sig den lösning som presenterades och underlättades av EU.

Den förebyggande verksamheten i Slovakien-Ungern visar på betydelsen av ekonomiska och politiska incitament i synnerhet om de är formulerade som möjlighet till medlemskap i EU, Nato och Europarådet. Exemplet illustrerar vikten av att finna nya lösningar och att kombinera övervakningsmissioner, rekommendationer från OSSE:s minoritetskommissarie och involvering av den internationella domstolen med konkreta samarbetsavtal av ekonomisk och politisk karaktär.

8.2 Makedonien (FYROM)

Det internationella samfundets insatser i Makedonien lyfts ofta fram som ett – i varje fall hittills – framgångsrikt exempel på konfliktförebyggande. I december 1992 gav FN:s säkerhetsråd mandat för den första rent förebyggande trupperinsatsen i FN:s historia, United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP). Syftet var ursprungligen att avskräcka en kränkning av Makedoniens erkända gränser, men med tiden kom mandatet också att omfatta instrument för att hantera interna spänningar mellan den makedonska majoriteten och den albanska minoriteten och främja den civila utvecklingen. Vid den tänkta mandatförlängningen i februari 1999

lade Kina dock in sitt veto och hävdade att UNPREDEP uppfyllt den ursprungliga uppgiften. Den egentliga orsaken var dock snarare Makedoniens erkännande av Taiwan. Vetot fick till följd att UNPREDEP tvingades avveckla sin verksamhet i Makedonien.

En OSSE-mission med likartat syfte upprättades 1992, men dess verksamhet inriktades huvudsakligen på mänskliga rättigheter, demokratisering och övervakning av interetniska relationer. Detta gav missionen den viktiga uppgiften att i samarbete med OSSE:s minoritetskommissarie avge tidiga varningssignaler. Minoritetskommissarien har verkat för att minska spänningarna mellan makedoner och den albanska minoriteten genom att främja dialog och minoritetsdeltagande och föreslå lösningar på frågor som är särskilt känsliga för befolkningsgrupper, såsom högre utbildning på albanska.

Även Europarådet har bidragit till de förebyggande insatserna genom tidsbegränsade projekt som syftar till att dämpa de interetniska spänningarna. Ett handels- och samarbetsavtal med EU har skapat nya möjligheter för ömsesidigt samarbete och politisk dialog där särskild tyngdpunkt lagts på interetnisk försoning och skydd för mänskliga rättigheter. Upprättande av Stabilitetspakten för sydöstra Europa bidrar till att genom integration stabilisera regionen inklusive Makedonien. Att aktivt hjälpa Makedonien att nå medlemskap i WTO är en annan viktig komponent i de förebyggande insatserna.

Genom det av UNHCR initierade humanitära evakueringsprogrammet (HEP) överfördes från den stora flyktingströmmen från Kosovo till Makedonien 1999 närmare 100 000 personer till länder utanför närområdet. Syftet var bl.a. att förebygga akuta etniska spänningar i Makedonien. Sverige tog del i HEP genom att ta emot skyddsbehövande samt ställa personal från Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) till UNHCR:s förfogande.

Exemplet visar hur civila och militära instrument på ett framgångsrikt sätt kan kombineras för att förebygga väpnade konflikter. Genom handels- och samarbetsavtal med EU skapades dessutom ekonomiska incitament för att försöka hantera motsättningarna med fredliga medel.

De konfliktförebyggande insatser som hittills gjorts har varit framgångsrika i att avstyra en konflikt mellan slaver och albaner i Makedonien. Situationen i regionen är dock fortfarande osäker, varför risken för våldsbrott som kan påverka Makedonien kvarstår.

8.3 Estland

Ett annat exempel på framgångsrikt konfliktförebyggande är de insatser som gjorts i Estland. Under den process som ledde fram till den estniska självständigheten 1991 var reaktionen stark mot den förryskning som landet utsatts för under efterkrigstiden. Mellan 1989 och 1993 antogs ett antal lagar som bl.a. reglerade medborgarskap, rösträtt, utbildning och möjlighet till kulturellt självbestämmande. Vissa befolkningsgrupper, främst ryssar, upplevde emellertid en känsla av utanförskap. Situationen präglades av spänningar mellan Tallinn och Moskva, inte minst till följd av hotfulla uttalanden från Ryssland. Den ryska truppenärvaron i landet var naturligtvis ett betydande orosmoment.

OSSE:s närvaro fyllde en viktig övervaknings-, förvarnings- och rapporteringsfunktion, och missionens regelbundna kontakter med representanter som företrädde den rysktalande befolkningen bidrog till en lugn händelseutveckling. OSSE:s minoritetskommissarie hade upprepade samtal med de etniskt ryska ledarna i nordöstra Estland för att klargöra vikten av integration och respekt för Estlands konstitution. Minoritetskommissarien hänvisade flitigt till internationella normer och lämnade också konkreta rekommendationer till den estniska regeringen om hur minoritets-situationen borde förbättras. Också EU spelade en viktig roll och kunde använda de pågående frihandelsavtalsförhandlingarna och Estlands del i stödprogrammet Phare som medel för att främja en utveckling i positiv riktning.

Under tiden efter självständigheten har den estniska regeringen gjort stora ansträngningar vad gäller den ryskspråkiga befolkningens legala och sociala situation. OSSE har genom åren kunnat lämna ett viktigt stöd för regeringens ansträngningar därvidlag. Estland uppfyller EU:s politiska kriterier för medlemskap och har följt i stort sett alla OSSE-missionens och minoritetskommissariens rekommendationer.

Viktigt för framstegen i Estland var det nära samarbetet mellan OSSE, Europarådet och EU. Möjligheten för Estland att integreras i den europeiska samarbetsstrukturen var en bidragande faktor till öppenheten mot t.ex. OSSE:s involvering. Ytterligare en faktor som påverkade utfallet i positiv riktning var de internationella organisationernas goda relationer med den estniska regeringen och framför allt med presidenten. På det ekonomiska området bidrog frihandelsavtal med Sverige och EU samt Estlands tidiga

anslutning till WTO till stabila yttre villkor för den estniska ekonomins återhämtning och utveckling.

Insatserna i Estland visar på värdet av koordination mellan olika aktörer, fördelen av goda relationer med parterna i den potentiella konflikten och vikten av att kombinera olika instrument, såsom t.ex. tyst diplomati, internationella normer, folkrättsliga mekanismer och ekonomiska incitament.

8.4 Centralamerika

FN:s och Sveriges fredsbyggande och konfliktförebyggande insatser i Centralamerika kan lyftas fram som framgångsrika exempel på förebyggande, främst i syfte att förhindra att väpnade konflikter blossar upp på nytt. I Centralamerika har verksamheten omfattat FN-observatörsstyrkor, valövervakning, försoningsarbete, avväpning, repatriering av ca. 200 000 flyktingar, stärkande av rättsväsendet och demokrati.

1992 präglades Nicaragua, kort efter att sandinisterna lämnat över makten till Violeta Chamorros regering, av motsättningar inom den politiska eliten som hotade att leda till en konstitutionell kris mellan den exekutiva makten och parlamentet. Läget i landet var labilt. Sverige tog tillsammans med UNDP:s representant i Managua initiativ till en stödgrupp för Nicaragua, med UNDP-kontoret i Managua som tekniskt sekretariat och representant för FN. Avsikten var att förebygga en allvarigare konflikt genom att villkora det långsiktiga biståndet till landet med att den politiska eliten visade upp en enighet i grundläggande frågor. Samtidigt erbjöds stöd för att en sådan enighet skulle kunna uppnås. Metoden visade sig framgångsrik, obyråkratisk och kostnadseffektiv.

Insatserna i Centralamerika visar på behovet av och möjligheterna för samspel mellan utvecklingssamarbete och konfliktförebyggande och vikten av samarbete med enskilda organisationer och andra delar av det civila samhället.

9 I erfarenhetens ljus: utmaningar och möjligheter

Erfarenheter visar att det internationella samfundet i flera fall har varit framgångsrikt med att förebygga väpnade konflikter. De exempel som ges ovan utgör några framgångsrika insatser, men det finns naturligtvis många andra, ibland inte offentliggjorda, fall av effektivt förebyggande. Samtidigt finns det anledning till kritik mot och granskning av otillräcklighet och brist på agerande i flera andra fall. FN-rapporterna om Rwanda och Srebrenica och det mänskliga lidande vi har sett i t.ex. Tjetjenien, Östra Timor och Liberia visar hur försök till konfliktförebyggande tragiskt misslyckats.

Det internationella samfundets förebyggande insatser har hittills varit ad hoc-baserade och inte alltid resultatet av långsiktiga överväganden om när, var och hur en åtgärd bör vidtas. Tydligare mål som relateras till bättre handlingsalternativ än väpnad konflikt har ofta saknats. Målstyrningen behöver förbättras. Den politiska viljan och förmågan att agera tidigt, genomtänkt och samordnat vid potentiella kriser måste stärkas. Förståelsen bör utvecklas för hur direkt och strukturellt förebyggande är relaterat och hur det integrerade synsättet kan främjas och förbättras.

9.1 Den politiska viljan

Att förhindra väpnade konflikter åligger i första hand parterna i konflikten. Först om dessa inte agerar eller misslyckas och behöver eller efterfrågar hjälp finns det anledning för utomstående att ingripa. Ofta tar det tid innan det internationella samfundet samlar sig till att ingripa, något som ofta beskrivs som brist på politisk vilja.

Ett grundläggande problem är bristen på fokus från det internationella samfundets sida på vissa oroshärdar i olika delar av världen. Ofta saknas tillräcklig analys av konfliktorsaker och av möjligheter att i tid påverka händelseförloppet. Även om konfliktförebyggande åtgärder är mindre kostsamma än fredsframtvingande insatser är det ändå förenat med såväl

politiska som ekonomiska kostnader. Trots att vi gång efter annan sett de katastrofala konsekvenserna av att låta ett internationellt ingripande vänta tills bilderna av lemlästade civila förmedlas via media är det ofta först i detta akuta skede som resurser och stöd för en insats kan mobiliseras.

Resultaten av insatserna – räddade människoliv och förhindrad kapitalförstörelse – kan vara svåra att bevisa, både inför en politisk opposition och för den allmänna opinionen. En konflikt som aldrig blossade upp skapar inga tidningsrubriker och ger sällan omedelbar ”belöning” för den som vidtar åtgärder.

Konkurrensen på den internationella agendan är hård och vissa potentiella konfliktområden uppmärksammas inte av inflytelsesrika stater, vars agerande ibland påverkas av kortsiktiga nationella intressen. Enskilda staters bristande engagemang eller ovilja att agera kan försvåra mindre aktörers möjligheter till framgångsrikt agerande, t.ex. inom internationella organisationer. Utdragna beslutsprocesser, som kan uppfattas som handlingsförlamning, försvagar internationella organisationers trovärdighet och möjligheter för konfliktförebyggande.

Att under ett tidigt skede av en konflikt identifiera en viss stat eller region som potentiellt riskområde kan vara politiskt känsligt och uppfattas som att den utpekade statens suveränitet och ansvar för att lösa interna problem inte respekteras. Utrymmet för att besluta om konfliktförebyggande åtgärder begränsas därför av att vissa felaktigt likställer prevention med intervention. Förhållandet är snarare det omvända. Även om effektivt förebyggande i viss utsträckning måste kombinera både positiva åtgärder såsom diplomatiska konsultationer och ekonomiska bidrag till utbildning med mer tvingande insatser, är prevention en samarbetsinriktad strategi. Genom att agera tidigare kan man i högre grad använda sig av positiva, samarbetspräglade åtgärder, av ”morötter” i stället för ”piskor”.

Den otillräckliga politiska viljan att agera i tidiga skeden av en potentiell konflikt kan också ha en psykologisk förklaring. Det finns en djupliggande mänsklig benägenhet att skjuta problem ifrån sig så länge de inte är överhängande. En turbulent situation som riskerar att utvecklas till en väpnad konflikt ses vanligen som ett avlägset eller rent av hypotetiskt hot, som ur beslutsfattarens synvinkel kanske inte motiverar riskfyllda och kostsamma åtgärder. Det är heller inte ovanligt att somliga konflikter stundtals betraktas som så hopplösa fall att de inte förtjänar vare sig

uppmärksamhet eller inblandning. "Investeringen" i förebyggande förefaller då alltför osäker.

Nationella och internationella ledares politiska vilja att fatta beslut om förebyggande kan stärkas på flera, kompletterande sätt. Svårigheten att visa på lyckosamma konfliktförebyggande insatser skall, som nämnts, inte överdrivas. Problemet är snarare att fånga såväl politikernas och andra beslutsfattares som allmänhetens intresse för de framgångsrika exempel som finns och skapa förståelse för vilka konsekvenser som sannolikt undviks genom vidtagna åtgärder.

Preventiva insatser måste uppfattas som motiverade i allmänhetens och medias ögon. Det måste ligga i allmänhetens intresse att skattemedel används för konstruktiva förebyggande insatser i stället för till mer kostsam krishantering.

Genom att sprida kunskap och information om konfliktförebyggande och om framgångsrika insatser kan vi bidra till att allmänheten ställer större krav på beslutsfattare att agera förebyggande. Exempel från preventivt tänkande inom områden som hälsovård, trafikplanering och brottsförebyggande kan användas för att förtydliga behovet av och självklarheten i att agera innan konsekvenserna blir för allvariga.

Vi måste också tydliggöra de mer specifika motiven för att agera förebyggande. Väpnade konflikter är förenade med ofantliga kostnader. Förberedelser för våldsanvändning, krigens förstörelse av människor, samhällsstrukturer, kulturer, värderingar, samförstånd och annat som hör till normala livsbetingelser samt återuppbyggnad och normalisering av samhällen slukar enorma resurser. De årliga kostnaderna för världssamfundets militära och civila insatser i f.d. Jugoslavien beräknas till cirka 70 miljarder kronor. En internationell kapacitet för att kostnadsberäkna potentiella och pågående väpnade konflikter skulle kunna ge regeringar goda argument för tidigt agerande. Därmed skulle gemensamma förebyggande åtgärder få ökad trovärdighet.

Incitamenten för förebyggande agerande blir tydligare om prevention ställs i relation till de alternativa strategier som står till buds. Även om konfliktförebyggande givetvis är förenat med såväl ekonomiska som politiska kostnader är de inte lika omfattande som för de storskaliga krishanteringsinsatser som internationella aktörer tvingas vidta då strålkastarljuset riktas mot döende civila eller tvångsrekryterade barnsoldater. Bristen på tidigt agerande resulterar ofta i ett växande politiskt och

humanitärt krav på engagemang från staters och regionala och internationella organisationers sida.

Den privata sektorn och affärsvärlden utgör en delvis outnyttjad kraft för att motivera politisk vilja. Handel och investeringar utvecklas bäst i en miljö som präglas av stabilitet och förutsägbarhet, demokratiska styrelseformer och respekt för mänskliga rättigheter. Ökad samverkan mellan regeringar, internationella och enskilda organisationer och näringslivet kan bidra till mer framgångsrikt förebyggande. Gemensam utveckling av metoder för hantering av hotande konfliktsituationer kan öka förebyggandets effektivitet såväl i det strukturella arbetet som i konkreta risksituationer.

Bilden av konfliktförebyggande som en samarbetsinriktad strategi för att främja människors säkerhet och internationell fred förtjänar också att stärkas. Förvisso innebär effektiv prevention ofta en kombination av positiva och tvingande åtgärder, av "morötter" och "piskor". Att utforma demokratistödet så att det främjar integrationen av etniska grupper, att möjliggöra samtal mellan parter i en potentiell konflikt eller vidta riktade finansiella sanktioner mot en ledare som bidrar till systematisk utrensning är dock betydligt mindre intervenerande än en militär fredsframtvängande styrka.

Genom ändamålsenliga mekanismer och institutioner, både inom och mellan olika aktörer, kan konfliktförebyggande utvecklas till en naturlig och mindre kontroversiell del av det internationella samarbetet. Regelbundna genomgångar av potentiella konflikthärdar bör bli rutin inom olika internationella och regionala organisationer. På så vis minskas farhågor för att stater eller regioner känner sig utpekade som riskområden. Att fatta beslut om förebyggande insatser blir då mindre politiskt känsligt, i synnerhet om åtgärderna är av det samarbetsinriktade slaget.

Trots övertygande motiv är tidigt agerande på de flesta håll i världen fortfarande en vision som ännu inte omsatts i handling. Ett stort antal aktörer ställer sig till fullo bakom konfliktförebyggande som tanke, men i en tid fylld av redan pågående krig och väpnade konflikter kan det vara svårt att frigöra resurser och energi att agera också i de fall då man bara ser indikationer på en möjlig våldsutveckling.

Vi måste acceptera att det tar tid för förebyggandet att bli en självklar och naturlig strategi för att främja människors säkerhet, och att främjandet av förebyggande inte innebär att det internationella samfundet inte kan

eller bör agera också i senare skeden. Redan nu bör emellertid resurser avsättas för förebyggande, både nationellt och inom internationella organisationer. En metod kan vara att skapa och stödja fonder inom internationella organisationer som med tydliga beslutskriterier och direktiv kan finansiera förebyggande insatser. I stater som Danmark, Norge och Storbritannien har befintliga anslag koncentrerats i en särskild fond för förebyggande.

Effektivt resursutnyttjande kräver dessutom att det förebyggande perspektivet får större genomslag också i t.ex. utvecklingssamarbetet. Resursbristen och den tunga arbetsbördan bör ses som ytterligare ett argument för att främja det preventiva tänkandet och för att dagens situation inte är hållbar i längden.

För att stärka den internationella förmågan och viljan att agera konfliktförebyggande krävs politiskt ledarskap. En krets av engagerade regeringar kan tillsammans med andra aktörer spela en central roll för att etablera förebyggandets normer och principer. Det är angeläget att söka formulera gemensamma mål där den enskilda människans överlevnad och utveckling står i centrum och enas om vissa grundläggande principer för att nå dessa mål. En central uppgift är att tydliggöra såväl möjligheterna som fördelarna med att låta tidiga varningssignaler följas av ett tidigt agerande.

9.2 Den politiska förmågan: informationsinhämtning, analys och utvärdering

Den politiska viljan att fatta beslut om konfliktförebyggande är beroende av kunskap om hur en genomtänkt och effektiv insats kan utformas. Framgångsrikt förebyggande förutsätter att signaler om en potentiell väpnad konflikt inte bara registreras utan också analyseras och utmynnar i konkreta handlingsmöjligheter.

En rättvisande och trovärdig analys är beroende av av information från olika källor om utvecklingen i riskområden. Fria medier kan vara viktiga förmedlare av saklig information och analys, men vi har också sett exempel på hur media bidrar till ryktesspridning, desinformation och propaganda. Enskilda organisationer med närvaro i regionen är en annan viktig informationskanal. Det finns idag en rad internationella nätverk och system för förvarning och den nya teknologin förbättrar möjligheterna för

informations-spridning. Regelbundna regionala genomgångar av potentiella riskområden, övervakning av mänskliga rättigheter och identifikation och analys av konfliktorsaker bidrar med ytterligare underlag. Information om potentiella oroshärdar och konfliktrisker framkommer också ofta i andra fora. I rapporterna till FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna framkommer t.ex. värdefull information som kan och bör användas i det förebyggande arbetet.

En förebyggande insats måste föregås av en heltäckande analys som innefattar kartläggning av de involverade aktörernas intressen och värderingar, identifiering av de grundläggande konfliktorsakerna och en tydlig riskbedömning. Utifrån en god förståelse för hur de förebyggande instrumenten används och kombineras för att anpassas till den specifika situationen kan ett antal konkreta handlingsalternativ presenteras. Analysen måste också identifiera den tidpunkt i en potentiell konflikt som är bäst lämpad för en förebyggande insats och bör kompletteras med en bedömning av alternativa kostnader – om krig bryter ut. Utformandet av en effektiv förebyggande insats kräver dessutom inte bara beslut om innehållet utan också en medvetenhet om möjliga implementeringsproblem och hur insatsen bör avslutas.

Genom noggranna analyser av varningssignaler skapas också möjlighet att urskilja de situationer där risken för väpnad konflikt är som störst och behovet av internationella insatser mest akut. Det är också viktigt att systematiskt utvärdera genomförda insatser – lyckade såväl som misslyckade – för att tydligare kunna identifiera de mest effektiva instrumenten och strategierna.

9.3 Arbetsfördelning och samordning

De exempel på förebyggande insatser som redovisades i kapitel åtta visar att framgångsrik prevention ofta är multilateral. Det finns i dag ingen organisation som ensam har all kapacitet och kompetens för effektiva insatser. En mängd olika aktörer fyller viktiga funktioner när det gäller konfliktförebyggande. Behovet av koordination och integration av olika åtgärder blir större ju närmare ett akut krisskede som en insats görs, särskilt eftersom konflikter vid närmare analys framstår som alltmer komplexa.

Framgångsrikt förebyggande kräver samverkan, även i de fall då en aktör

i praktiken måste ta på sig en ledande roll för att insatserna skall bli effektiva. I dag brister det ofta i information och koordinering mellan de aktörer som är involverade, särskilt i långsiktiga insatser. Detta är ett problem som kanske är lika allvarligt som brist på information om själva konflikten.

Sverige verkar på olika sätt, bl.a. inom FN, för att samla de länder som gemensamt vill agera för att stärka konfliktförebyggande som en central del av internationellt freds- och säkerhetsfrämjande. Därmed vill vi skapa ett politiskt utrymme och stöd för en förändring av tänkande och agerande i en förebyggande riktning.

FN-stadgan fastlägger att stater har ett juridiskt ansvar att lösa sina tvister med fredliga medel, medan säkerhetsrådet har ett huvudansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Stadgans kapitel VIII möjliggör ett nära samarbete mellan FN och regionala arrangemang. Ansvaret är således delat – såväl stater som FN och regionala organisationer har ett tungt ansvar för att förebygga väpnade konflikter inom och mellan länder.

En genomtänkt arbetsfördelning behöver inte utgå från det organisatoriska perspektivet, utan kan ställa den potentiella konflikten och dess specifika problem i centrum. En insats måste involverar aktörer med tillgång till alla de instrument som efterfrågas. Det är förvisso viktigt att det internationella samfundet talar med en röst i de frågor som berör konflikten i ett land eller i en region, men alla aktörer behöver nödvändigtvis inte inkluderas i samtliga insatser. Med dagens resursbegränsningar är detta inte heller möjligt

En möjlig modell för arbetsfördelning mellan olika nivåer kan ta sin utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. Förebyggande insatser bör initieras av de lokala aktörerna, eftersom huvudansvaret för att förhindra eskalering till väpnad konfrontation ligger hos parterna. Är dessa ansträngningar otillräckliga bör det finnas beredskap hos och möjlighet för regionala aktörer att involveras och först därefter träder FN in. Engagemang från en regional aktör utesluter emellertid inte att andra regionala organisationer eller FN involveras. Det finns även möjlighet för regionala aktörer som EU att i samverkan med FN agera utanför sina gränser.

Arbetsfördelningen har såväl för- som nackdelar. Å ena sidan minskar belastningen på FN, men dess medverkan skulle å andra sidan aktualiseras först i ett sent skede, då konflikten har fördjupats och blivit mer

svårhanterlig. Inom regionala organisationer finns dessutom en risk för att enskilda betydelsefulla stater tillåts spela en alltför stor och inte alltid opartisk roll. FN-systemet, och i synnerhet säkerhetsrådet, måste därför ha löpande information om, och stå i kontakt med, de förebyggandeprocesser som hanteras av subregionala eller regionala organisationer. FN har alltid möjlighet att, om situationen så kräver, engagera sig redan på ett tidigt stadium.

Det är viktigt att etablera modeller för horisontell arbetsfördelning och samordning mellan aktörer på olika nivåer. Lokala diskussioner mellan parterna kan underlättas om t.ex. en enskild organisation agerar som medlare. På regional nivå kan enskilda grannländer och individer komplettera den regionala organisationens agerande och FN:s insatser kräver kanske stöd från andra internationella aktörer som t.ex. enskilda länder, de internationella finansinstitutionerna eller EU.

Exakt hur samverkan ser ut i varje enskilt fall måste variera – varje konflikt har sina egna förutsättningar och sin egen dynamik. Parterna och sammanhangen varierar, liksom viljan till internationellt engagemang. Alla konflikter är olika och måste analyseras utifrån sina egna grundläggande förhållanden. Det kan därmed inte finnas färdiga mallar för hur en förebyggande insats skall se ut.

10 Särskilda prioriteringar för framtiden

Förebyggandet av väpnade konflikter är och kommer att fortsätta vara en prioriterad utrikespolitisk fråga och kommer att genomsyra vårt internationella engagemang i olika fora och regioner.

Preventiva insatser är generellt sett mindre kostsamma än krishantering och återuppbyggnad. Effektivt konfliktförebyggande kräver en klar länk mellan kunskap och insikt om verkligheten å ena sidan och det konkreta underlaget för politiskt beslutsfattandet å den andra. Ett verksamt förebyggande arbete bör vara integrerat mellan olika sektorer och omfatta både nationella och internationella aktörers arbete. De bör fokusera på gemensamt identifierade och tydligt definierade mål.

Handlingsprogrammets fem huvudmål fortsätter att vara vägledande för det svenska engagemanget. För att stärka den svenska och internationella kapaciteten att agera förebyggande bör dessa övergripande målsättningar i än större utsträckning än hittills kopplas till operativa förslag.

10.1 Särskilda prioriteringar inom den svenska kapaciteten

En stor del av UD:s och andra departements och myndigheters arbete är redan i dag relaterat till konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnad. Det sker en betydande samverkan mellan olika politikområden och nya problemområden. Frågor om handel med lätta vapen och om krigsmaterielexport har t.ex. identifierats och blivit föremål för särskilt samråd. Genom att arbeta i projektform med andra nationella aktörer har UD:s organisation börjat anpassas till att bättre kunna hantera konfliktförebyggande verksamhet.

10.1.1 Utvecklingsarbetet

Regeringens ambition har under senare år varit att integrera ett konfliktperspektiv i landstrategiprocesserna. I de riktlinjer till Sida för stöd till regionalt samarbete som regeringen antog i februari 1999 anges att stöd på det säkerhetspolitiska området bör syfta till att förebygga och hantera konflikter. Fortsatt vikt kommer att läggas vid att analysera potentiella

konfliktorsaker i samarbetsländerna för att i ett tidigt skede kunna angripa strukturella faktorer som riskerar leda till väpnade konflikter. Ökad vikt kommer således att läggas vid att anlägga ett konfliktförebyggande perspektiv i hela utvecklingsarbetet.

Den pågående parlamentariska utredningen om Sveriges politik för global utveckling beaktar konfliktförebyggande.

10.1.2 Kompetensutveckling

Det är väsentligt att de erfarenheter och den expertis som svenska diplomater, militärer och annan personal skaffat sig genom sina ansträngningar inom internationell förebyggande diplomati och krishantering samlas och sprids inom UD, till andra relevanta departement och myndigheter samt till andra aktörer.

Utrikesdepartementet kommer att ta initiativ till en utbildningsåtgärd som syftar till att höja vår kapacitet att agera förebyggande. Utbildningen bör involvera berörda departement och myndigheter och inkludera utbyten med t.ex. enskilda organisationer. Åtgärden bör syfta till ökad kompetens att identifiera strukturella och direkta konfliktorsaker, förstå samhällsomvandling och potentiella konfliktförlopp och förbättra samordning och informationsutbyte. Förmågan att presentera konkreta handlingsalternativ baserade på analys av information från olika aktörer bör utvecklas.

Det är viktigt att kompetensutvecklingen utformas så att den aktuella målgruppens behov tillgodoses. Dess kärna bör utgöras av arbetsseminarier där praktiska exempel och övningar används för att utveckla deltagarnas kunskaper om konfliktanalys, förebyggandeinstrumentens användbarhet och planering och genomförande av insatser. Aktuella forskning bör ingå, liksom folkrörelsernas och företagsvärldens erfarenheter från området.

Lärdomar bör inhämtas från såväl interna program som andra aktörers verksamhet. Den av Sida och UD gemensamt utvecklade utbildningen för mänskliga rättigheter, demokrati och barns rättigheter är en god inspirationskälla, liksom Sidas interna utbildning i förebyggande. Arbetet som utförts av Utredningen om samordning av civil och militär utbildning för internationella insatser utgör en annan viktig källa till kunskap för att utveckla relevanta utbildningsprogram. FN:s utbildningscenter i Turin, UN Staff College, bedriver en utbildningsverksamhet för FN:s fältpersonal som kan ge underlag för utveckling av en svensk konfliktförebyggande kompetensutveckling.

10.1.3 Forum för kontakter med forskarvärlden

Utrikesdepartementet verkar för att utveckla samverkan mellan Regeringskansliet och de delar av i första hand den svenska, men även den internationella, forskningsvärlden som har kompetens och specialkunskaper med relevans för regeringens arbete med att förebygga väpnade konflikter. En ökad sådan samverkan bör kunna underlätta för regeringen att hålla sig ajour med nya forskningsrön inom ett brett spektrum av akademiska discipliner som har beröring med förebyggande frågor och människors motiv och beteenden i konfliktsituationer. Genom intensifierad dialog med forskare kan den svenska regeringens kunskapsbas stärkas och bättre förutsättningar för det internationella förebyggandearbetet skapas.

Arbete pågår därför, som föreslås i handlingsprogrammet, med att upprätta ett forum för regelbundet samråd mellan forskare och praktiker. Som ett led i detta arbete pågår sonderingar vid svenska universitet och andra forskningsinstitutioner för att öka kunskapen inom Regeringskansliet om aktuell forskning. Dessa sonderingar har överlag mötts av positiva reaktioner. Många forskare ser gärna ett ökat utbyte med praktiker, inte minst för att kunna öka egna förutsättningar att ge policyrelevanta bidrag om konfliktorsaker och metoder för konfliktförebyggande.

10.1.4 Integrerad användning av resurser

Ett integrerat svensk förebyggande tänkande och agerande förutsätter en strategisk användning av anslagna medel. Ett möjligt förfarande är att förfina etablerade beslutsformer så att de tillgodoser behovet av ett integrerat perspektiv med målet att göra beredningsprocesserna kortare. Utrikesrådskretsen förstärkt med representanter för berörda UD-enheter och andra departement blir ett centralt forum för gemensam beredning av konfliktförebyggande insatser.

Resurser bör på ett snabbt och effektivt sätt kunna avsättas till analys och utvärdering av konkreta risksituationer, till undersökningsmissioner och rapporter från ett potentiellt riskområde samt till s.k. "track-two"-initiativ såsom informella och inofficiella medlar- och förhandlingsinsatser på lokal eller regional nivå. Även särskilda studier bör kunna finansieras. Resultatet bör bli en mer strategiskt genomtänkt och enhetlig konfliktförebyggande politik.

10.1.5 Det interna arbetet

Det konfliktförebyggande perspektivet bör i än högre grad än tidigare integreras i de operativa enheternas dagliga verksamhet. Detta ställer krav på nya färdigheter, attitydförändringar och metodutveckling. Enheterna har också ett särskilt handläggaransvar för de i handlingsprogrammet prioriterade åtgärderna och möjligheter att identifiera nya åtgärder och utmaningar på området. Betydande samverkan mellan de olika operativa enheterna, departementen och myndigheterna är nödvändig.

Styrgruppen för uppföljning av handlingsprogrammet för konfliktförebyggande bör utvecklas till en samrådsgrupp som inkluderar Utrikesdepartementets enheter samt andra departement och myndigheter, som Sida. Gruppens syfte bör vara att integrera konfliktförebyggande i verksamheten och främja ett gemensamt och koordinerat agerande. Gruppen bör även behandla förslag på forskningsuppdrag, särskilt av sektorsöverskridande karaktär.

De olika, f.n. ett tiotal, enhetsöverskridande icke-permanenta projektgrupper som verkar för att genomföra handlingsprogrammet inom olika områden bör rapportera om sin verksamhet i denna samrådsgrupp. Projektgrupperna leds av de enheter som är mest berörda av de frågeställningar gruppen behandlar.

10.1.6 Enskilda organisationer

Utrikesdepartementet och Sida bereder frågan om projektbidrag till främjande av en kultur för förebyggande i det civila samhället. Svenska och internationella enskilda organisationer har initierat ett projekt, som bl.a. innefattar framtagande av policydokument, anordnande av seminarier och analyser av tidigare erfarenheter av konfliktförebyggande. Seminarierna kommer att anordnas under det svenska ordförandeskapet.

Regeringen följer utredningen om folkrörelsernas bidrag till, potential inom och framtida strategier för konflikthantering, fredsbyggande och våldsförebyggande med stort intresse.

Sida för diskussioner med folkrörelsenätverket Forum för fredstjänst om hur konfliktperspektivet kan integreras i de enskilda organisationernas utvecklingssamarbete.

Regeringen kommer under den närmaste framtiden att:

- Ytterligare anlägga ett förebyggande perspektiv i utvecklings-samarbetet.
- Ta initiativ till en svensk utbildnings-satsning om konflikt-förebyggande.
- Stärka samarbetet med forskarvärlden genom att inrätta ett forum för regelbundna möten mellan forskare och praktiker.
- Skapa bättre samråds- och beslutsformer som leder till en mer strategisk användning av medel för konfliktförebyggande.
- Utveckla mer integrerade metoder för regeringens arbete med förebyggande.
- Stärka samarbetet med enskilda organisationer.

10.2 Särskilda prioriteringar inom FN-systemet

Bristande samordning mellan olika delar av FN-systemet och även med de internationella finansiella institutionerna begränsar möjligheten att bedriva effektivt konfliktförebyggande. Sverige kommer att verka ytterligare för att samarbetet och samordningen mellan FN-systemets olika delar, mellan FN och regionala och subregionala organisationer samt mellan FN, enskilda organisationer och affärsvärlden utvecklas och stärks. En vän-grupp för generalsekreterarens konfliktförebyggande politik är under utveckling med Sverige som central aktör. För att ytterligare stärka FN:s kapacitet att agera tidigt bör en stående undersökningsmekanism inrättas.

Regeringen avser att följa upp utvecklingsmöjligheterna för "FN:s ramverk för samordning" (UN framework for coordination) som är ett forum för informationsutbyte, utvärdering av risker och identifiering av preventiva åtgärder. Samordningen inom detta ramverk inkluderar tio institutioner inom FN-systemet men kan även omfatta medlemsstater. Ramverket syftar till att på ett tidigt stadium identifiera potentiella kriser, som kan bli föremål för konfliktförebyggande åtgärder eller fredsoperationer. I dagsläget har tolv länder identifierats som prioriterade potentiella konfliktområden. Ramverket ligger i linje med svenska tankar om behovet att förändra FN:s reaktiva handlingsmönster.

Sverige kommer att delta aktivt i uppföljningen av rapporten från FN:s panel om fredsbevarande operationer, den s.k. Brahimirapporten, som behandlar brister i existerande system. Vårt mål kommer bl.a. att vara att förstärka ett förebyggande synsätt inom detta område, särskilt vad gäller postkonflikthantering.

10.2.1 Ekonomiskt bidrag till FN:s fond för förebyggande och till FN:s utbildningscenter i Turin

Regeringen har beslutat att bidra med 400 000 US dollar till den fond som på norskt initiativ skapades 1996 för förebyggande verksamhet (Trust Fund for Preventive Action). Fonden handhas av FN:s enhet för politiska frågor (DPA), som därmed har fått ökat manöverutrymme och kunnat ta en rad initiativ och genomföra insatser som inte rymts inom ramen för ordinarie budgetanslag. Medel från fonden har också använts för att anställa personal och upprätta ett internationellt sekretariat som bl.a. assisterade och underlättade fredssamtalen i Arusha som var en del av den burundiska fredsprocessen. Med bidrag från fonden sändes en internationell undersökningsmission till Algeriet för att rapportera om situationen i landet till FN:s generalsekreterare som senare offentliggjorde rapporten.

Fortsatt stöd till FN:s utbildningscenters (UN Staff College) program för konfliktförebyggande är under beredning.

10.2.2 Stöd till Internationella fredsakademin

Regeringen kommer att stödja Internationella fredsakademin, International Peace Academy, i New York med 150 000 US dollar under 2000–01. Institutionen är fristående men har ett intimt samarbete med FN-systemet. Bidraget skall bland annat möjliggöra en uppföljning av det i kapitel sju nämnda svenskfinansierade projektet om stärkande av FN:s kapacitet att på ett effektivt och integrerat sätt agera konfliktförebyggande.

Regeringen kommer under den närmaste framtiden att:

- Bidra till utvecklingen av en vängrupp för förebyggande inom FN.
- Verka för att inrätta en stående undersökningsmekanism.
- Aktivt delta i uppföljningen av rapporten från FN:s panel om fredsbevarande operationer, den s.k. Brahimi-rapporten.

- Ge ekonomiskt stöd till FN:s fond för förebyggande, till FN:s utbildningscenter samt till Internationella fredsakademien, International Peace Academy.

10.3 Särskilda prioriteringar inom EU

Regeringen kommer inför och under det svenska EU-ordförandeskapet att prioritera konfliktförebyggande och sträva efter att utveckla en sammanhållen EU-politik på området. Det övergripande syftet är att få förebyggande att genomsyra EU:s hela verksamhet. En sammanhållen EU-politik anknyter till visionen bakom skapandet av EU, dess historiska konfliktförebyggande roll, medlemsstaternas gemensamma och starka intresse för frågan och de gemensamma framväxande normerna om tidig förebyggande verksamhet.

EU förfogar över en stor potential av samlade konfliktförebyggande medel inom unionens tre pelare. Dessa bör utnyttjas för att stärka EU:s roll som konfliktförebyggare. Avsikten är verka för att ett program för konfliktförebyggande presenteras vid Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001.

Regeringen kommer att fortsätta att aktivt bidra till arbetet med de rekommendationer om EU:s framtida konfliktförebyggande roll som skall presenteras vid toppmötet i Nice i december 2000. Avsikten är verka för att ett program för förebyggande vid Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001. Återkommande genomgångar av potentiella konfliktområden bör bli rutin inom EU, och rådsekretariatet bör få i uppdrag att presentera regelbundna rapporter om potentiella konflikter och tänkbara åtgärder som ministerrådet tar ställning till.

Relaterat till betoningen av förebyggande av väpnade konflikter drivs inom EU också ett parallellt arbete med att bygga ut den civila och militära krishanteringskapaciteten. Sverige kommer att fortsätta att spela en ledande roll i detta arbete.

För närvarande pågår arbetet med att anta nya riktlinjer för gemenskapens utvecklingssamarbete. Inom ramarna för denna process verkar Sverige för en ökad samstämmighet mellan det arbete som sker inom utvecklingsområdet och det konfliktförebyggande området.

Regeringen bidrar aktivt till kommissionens arbete med demokrati- och valfrågor. Under det svenska ordförandeskapet kommer kommissionen att

tillsammans med bl.a. International IDEA anordna ett seminarium om hur EU:s demokratiarbete och valövervakning kan utvecklas, bl.a. i förebyggande syfte.

Även det arbete som bedrivs inom EU:s högnivågrupp för asyl och migration har konfliktförebyggande aspekter. Handlingsplaner, som spänner över de allmänpolitiska samt bistånds- och migrationspolitiska områdena finns nu för bl.a. Somalia, Irak och Albanien med närområde. Sverige kommer aktivt att verka för en vidareutveckling av detta arbete, som i likhet med den svenska politiken baseras på en helhetssyn på migrationsfrågorna.

EU förbereder ett aktivt deltagande i den konferens om illegal handel med lätta vapen, som kommer att äga rum under sommaren 2001. Detta arbete kommer under våren att samordnas av Sverige i rollen som EU-ordförande.

Regeringen kommer under den närmaste framtiden att:

- Verka för att få till stånd regelbundna genomgångar inom EU, FN och andra internationella strukturer och organisationer av potentiella riskområden och rapporter om lämpliga förebyggande åtgärder.
- Främja samarbetet mellan EU, FN och OSSE genom regelbundna konsultationer och utbyte av information och kunskap.
- Fortsätta att spela en ledande roll i utvecklandet av en förebyggande politik inom EU och verka för att ett program för förebyggande presenteras vid toppmötet i Göteborg i juni 2001.
- Verka för att öka samstämmigheten mellan utvecklingspolitiken och konfliktförebyggande inom Unionen.
- Samarbeta med kommissionen i arbetet med att utveckla EU:s demokratiarbete och valövervakning som ett förebyggande instrument.
- Aktivt delta i utvecklingen av den civila och militära krishanteringen.
- Bidra till att utveckla förebyggandeaspekterna i EU:s asyl- och migrationspolitik.

10.4 Särskilda prioriteringar inom OSSE

Regeringen kommer att vara pådrivande för att utveckla OSSE:s konfliktförebyggande roll. Vi kommer att verka för att stärka EU som aktör i OSSE och främja samarbetet mellan EU och OSSE, bl.a. i arbetet med att utveckla OSSE:s civila insatsberedskap. OSSE:s samarbete med andra internationella organisationer inom ramen för den i Istanbul 1999 antagna plattformen bör utvecklas, särskilt på fältet, och den mänskliga dimensionens (mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer) centrala roll i det konfliktförebyggande arbetet bör stärkas ytterligare. OSSE:s snabba operativa utveckling ställer ökade krav på snabb sekondering av personal till OSSE:s fältverksamhet och förstärkning av organisationens sekretariat. Åtgärder för att sprida OSSE:s konfliktförebyggande erfarenheter till andra regionala organisationer och till FN bör stimuleras.

10.4.1 Försoningsinstitut på Balkan

Inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa driver regeringen bl.a. frågan om att etablera ett regionalt "försoningsinstitut" på Balkan. Institutet skall ha till uppgift att bidra till det långsiktiga återuppbygg-nadsarbetet för att skapa en stabil fred i regionen.

Ett försoningsinstitut skulle kunna vara en knutpunkt i ett nätverk, en tankesmedja och en mötesplats med syfte att främja meningsutbytet mellan skilda åsikter, kulturer och religioner. Genom att samla bl.a. statliga aktörer, opinionsbildare, journalister, forskare, lärare och representanter för utbildningsväsendet och det civila samhället kan institutet också fungera som nav i ett nätverk mellan personer verksamma inom olika ämnesområden i och utanför regionen. Institutet skulle också kunna bidra till samhällsdebatten genom att ta upp frågor av betydelse för den framtida politiska, ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen. Relationerna mellan regionen och omvärlden, i första hand EU, är ännu en central beståndsdel i processen. Ytterst skulle institutet kunna bidra till att överbrygga motsättningar och återupprätta förtroende mellan stater och folk, och därigenom på sikt skapa varaktig stabilitet, fred och försoning i regionen som helhet.

Regeringen kommer under den närmaste framtiden att:

- Vara pådrivande för att utveckla OSSE:s konfliktförebyggande roll.
- Sprida erfarenheterna från OSSE:s arbete till andra internationella och regionala organisationer.
- Verka för att möjliggöra snabbare sekondering av personal till OSSE:s fältverksamhet.
- Verka för att etablera ett försoningsinstitut på Balkan.

10.5 Regionala prioriteringar

Regeringen har identifierat ett antal särskilda prioriteringar för samarbetet med olika regionala och subregionala organisationer samt med andra länder.

10.5.1 Särskilda prioriteringar i Afrika

Regeringen är beredd att i olika former fortsätta att stödja uppbyggnaden av regional och subregional kapacitet när det gäller förebyggande och hantering av våldsamma konflikter, inklusive fredsbevarande. Detta är naturligt mot bakgrund av det stora antalet väpnade konflikter i Afrika. Sverige önskar utveckla ett långsiktigt samarbete med OAU. Utgångspunkten är att OAU, ibland i samarbete med subregionala organisationer och FN-systemet, måste få möjligheter att spela den centrala roll på det konfliktförebyggande och konflikthanterande området som organisationen bör och som situationen i Afrika kräver. På subregional nivå bör fortsatt svenskt stöd utgå till SADC, ECOWAS och IGAD för att bygga upp deras kapacitet för konfliktförebyggande och krishantering.

En arbetsgrupp för svenskt stöd till afrikansk kapacitetsuppbyggnad inom konfliktförebyggande och krishantering (AKA-gruppen) har nyligen upprättats. AKA-gruppen inkluderar representanter från utrikes- och försvarsdepartementen samt Sida och dess arbetet skall vägledas av principer om regionalt perspektiv, långsiktighet och god givarsamordning. Gruppen kommer att kartlägga de relativt omfattande svenska insatser som redan pågår på området. Vidare bör arbetsgruppen ge förslag till policy på området, bl.a. utifrån FN:s normativa arbete, utvecklingen inom DAC, EU:s gemensamma position om konflikter i Afrika och svenska tankar framlagda

i regeringens skrivelse till riksdagen om "Afrika i förändring – En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet" (Skr 1997/98:122).

Regeringen har tagit initiativ till en nordisk dialog med afrikanska länder om konfliktförebyggande och krishantering. I december anordnas ett möte mellan de nordiska länderna och en rad afrikanska stater för att diskutera ett fördjupat samarbete kring fred och säkerhet i Afrika.

10.5.2 Särskilda prioriteringar i Mellanöstern

EU:s Medelhavssamarbete, den s.k. Barcelona-processen, bör prioriteras även i fortsättningen. Detta gäller inte minst sociala och kulturella frågor som har bäring både på Sveriges och EU:s internationella relationer på hur de miljoner invandrare, vanligen muslimer, som kommit till EU-länderna, på ett konfliktfritt sätt skall integreras i våra samhällen. Barcelona-processens tredje utrikesministermöte den 15–16 april 1999 i Stuttgart bekräftade bl.a. att en freds- och stabilitetsagenda för Medelhavet skall utarbetas och fastslog det ekonomiska och handelspolitiska samarbetets centrala roll för Barcelona-processen.

Det svenska institut som upprättats i Alexandria skall tjäna som mötesplats mellan Europa och regionen och främja en dialog i politiska, ekonomiska, sociala och kulturella frågor av ömsesidigt intresse. Institutet invigdes i oktober 2000.

10.5.3 Särskilda prioriteringar i Latinamerika och Karibien

I Latinamerika och Karibien finns möjligheter för Sverige att agera både gentemot OAS, genom EU och bilateralt med respektive land. Från svenskt håll prioriteras situationen i Colombia. Frågan om huruvida Sverige och/eller EU bör inta en aktiv roll i den colombianska fredsprocessen är dock avhängig av en klart uttalad begäran från alla inblandade konfliktparter. Någon sådan begäran har inte gjorts. Det finns dock många sätt på vilka fredsprocessen kan stödjas. För svensk del kan detta bl.a. ske genom att erbjuda Sverige som mötesplats för parterna i konflikten. Det skedde i februari 2000 då en delegation på hög nivå från colombianska regeringen och gerillagruppen Colombias revolutionära armé, FARC, deltog i ett seminarium om ekonomi och samhälle i Sverige.

Mot bakgrund av att det i flera latinamerikanska länder finns risk för utveckling mot interna konflikter eller auktoritära regeringar kommer Sverige att inom det konfliktförebyggande utvecklingsarbetet, särskilt

vad gäller stöd till demokratisering, prioritera Bolivia, Colombia, Kuba och Centralamerika. Från svenskt håll utvecklas för närvarande en ny strategi för utvecklingssamarbete med Centralamerika och Karibien. Inför EU-ordförandeskapet kommer framförallt Colombia och Kuba att prioriteras.

10.5.4 Särskilda prioriteringar i Asien

Sverige har ett särskilt intresse och ett långvarigt engagemang i Koreafrågan och är det enda land i världen med tre officiella representationer på Koreahalvön: ambassaderna i Pyongyang och Seoul samt NNSC-delegationen (Neutral Nations Supervisory Commission) i Panmunjom. Sverige har under den senaste tiden engagerat sig i förtroendeskapande insatser på Koreahalvön, bl.a. genom besök i regionen och genom ett nordiskt seminarium med Syd- respektive Nordkorea i Stockholm i mars 2000. Sverige avser att fortsätta stödja den positiva inter-koreanska process som inletts efter det historiska toppmötet mellan de båda koreanska ledarna i Pyongyang i juni. Under det svenska ordförandeskapet i EU kommer Koreafrågan att prioriteras.

Sverige bidrar även till ansträngningarna för att främja försoning mellan östtimoreserna efter självständigheten från Indonesien, bl.a. genom stöd till det arbete som bedrivs vid institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala Universitet.

Regeringen kommer under den närmaste framtiden att:

- Utveckla det långsiktiga samarbetet med OAU.
- Ge fortsatt stöd till regionala och subregionala organisationer som SADC, ECOWAS och IGAD.
- Fördjupa det svenska stödet till afrikansk kapacitetsuppbyggnad inom konfliktförebyggande och krishantering, bl.a. genom arbetet i den nyligen upprättade arbetsgruppen.
- Aktivt stödja Barcelona-processen och utvecklingen av freds- och säkerhetsstadgan för Medelhavet.
- Främja Alexandriainstitutet som en mötesplats för samarbetet och förståelse mellan olika kulturer.
- Aktivt bidra till konfliktförebyggande, försoning och återuppbyggnad i Latinamerika och Karibien.

- Utveckla förebyggandeaspekterna i en ny strategi för utvecklings-samarbetet med Centralamerika och Karibien.
- Fortsätta det långvariga engagemanget för en lösning av Korea-konflikten.

10.6 Tematiska prioriteringar

Det är viktigt att utveckla vår förståelse för hur konfliktförebyggande är relaterat till utvecklingssamarbete, demokratiutveckling och ekonomiskt samarbete och integration. Att ytterligare kartlägga sambandet mellan demokrati och säkerhet är en viktig uppgift, att öka kunskapen om ekonomiska intressen i konfliktsituationer en annan. Att klargöra sambandet mellan handel och konfliktförebyggande är en tredje prioriterad uppgift, medan en fjärde är den konfliktgenererande effekten av konkurrens om vattenresurser.

10.6.1 Ekonomiska agendor

För att skapa ökad förståelse för ekonomiska orsaker till och incitament för väpnade konflikter stödjer regeringen Internationella fredsakademiens, International Peace Academics, projekt om ekonomiska agendor och konflikter. Projektet syftar till att klarlägga och analysera hur resursbrist, handel med diamanter och vapen och andra ekonomiska intressen påverkar möjligheterna att förhindra att väpnade konflikter uppstår eller sprids. Sverige verkar även för att stärka det internationella samarbetet för kontroll av oslipade diamanter, som ofta används för att finansiera olika aktörers vapeninköp. Vidare uppmärksammas utformandet av finansiella och ekonomiska sanktioner. Inom departementet analyseras för närvarande sanktionsinstrumentets möjligheter och begränsningar med syfte att bl.a. öka efterlevnad och träffsäkerhet och förhindra negativa humanitära konsekvenser för civilbefolkningen.

10.6.2 Handel och konfliktförebyggande

Regeringen kommer fortsatt att aktivt verka för snabba och för båda parter gynnsamma resultat i förhandlingar om frihandelsavtal som kan bidra till konfliktförebyggande. I sådana avtal är det viktigt att även sektorer som handel med jordbruksprodukter, tyg och kläder liberaliseras. Inom ramen

för EU:s gemensamma yttre handelspolitik avser regeringen verka för att EU genom olika former av stödinsatser på ett aktivt och konstruktivt sätt bidrar till att processen för en anslutning till WTO blir så smidig och kort som möjligt för länder som ur ett konfliktförebyggande perspektiv har behov av en sådan.

En arbetsgrupp under ledning av handelsministern har getts i uppdrag att utforma en samlad svensk globaliseringspolitik. Syftet är att stärka politikens makt i den internationaliserade ekonomin för att bättre kunna främja globaliseringens positiva effekter och motverka de negativa, såväl i Sverige som i världen.

Kommerskollegium har presenterat en kartläggning av sambanden mellan handel och konfliktförebyggande. En projektgrupp med representanter för departement, myndigheter och andra berörda aktörer kommer att initieras för att ytterligare utveckla kunskapen om dessa samband och utarbeta en svensk politik inom området. Huvuduppgifterna bör bl.a. vara att föra in ett förebyggande perspektiv i EU:s handelspolitik samt stärka samarbetet med näringslivet.

10.6.3 Vattenbrist som konfliktorsak

Brist på vatten och andra naturresurser utgör en växande orsak till. På grundval av en nyligen framlagd inledande studie kommer Utrikesdepartementet att utveckla en svensk strategi som klargör hur och i vilka fora vi kan driva en konfliktförebyggande vattenpolitik. En djupgående och korrekt bild av vattenbrist som konfliktorsak kräver att en rad tekniska, biologiska, socioekonomiska och politiska perspektiv uppmärksammas. Strategin kommer bl.a. att behandla olika samarbetsformer mellan aktörer som delar på vattenresurser och analysera hur utvecklingsarbetet kan utvecklas för att förebygga och hantera vattenrelaterade konflikter.

Regeringen kommer under den närmaste framtiden att:

- Utveckla förståelsen för sambandet mellan demokrati och säkerhet.
- Stödja arbete och forskning som inriktar sig på att motverka enskilda individers ekonomiska agendor i väpnade konflikter, t.ex. i form av illegal handel med diamanter och lätta vapen.

- Bidra till att stärka det internationella samarbetet för ökad kontroll av oslipade diamanter.
- Ta initiativ till en arbetsgrupp som analyserar sambandet mellan handel och konfliktförebyggande, bl.a. genom att stärka samverkan med näringslivet och verka för att föra in ett förebyggande perspektiv i EU:s handelspolitik .
- Förbättra sanktionsinstrumentet för att bl.a. öka efterlevnad och träffsäkerhet och förhindra negativa humanitära konsekvenser för civilbefolkningen.
- Utveckla en svensk strategi som klargör hur och i vilka fora Sverige kan bedriva en förebyggande vattenpolitik.

Bilaga 1

Sveriges tidigare arbete med konfliktförebyggande

Under hela 1990-talet har konfliktförebyggande varit en profilfråga i svensk utrikespolitik och genomsyrat den säkerhetspolitiska, utvecklings- och biståndspolitiska samt handelspolitiska verksamheten. I regeringsförklaringen 1994 förutskickades att Sveriges insatser för konfliktförebyggande arbete skulle komma att intensifieras. En studie om Sveriges deltagande i internationella militära fredsfrämjande insatser föreligger (Ds 1995:24), där slutsatserna var att betoningen i framtiden bör läggas på att förebygga konflikter.

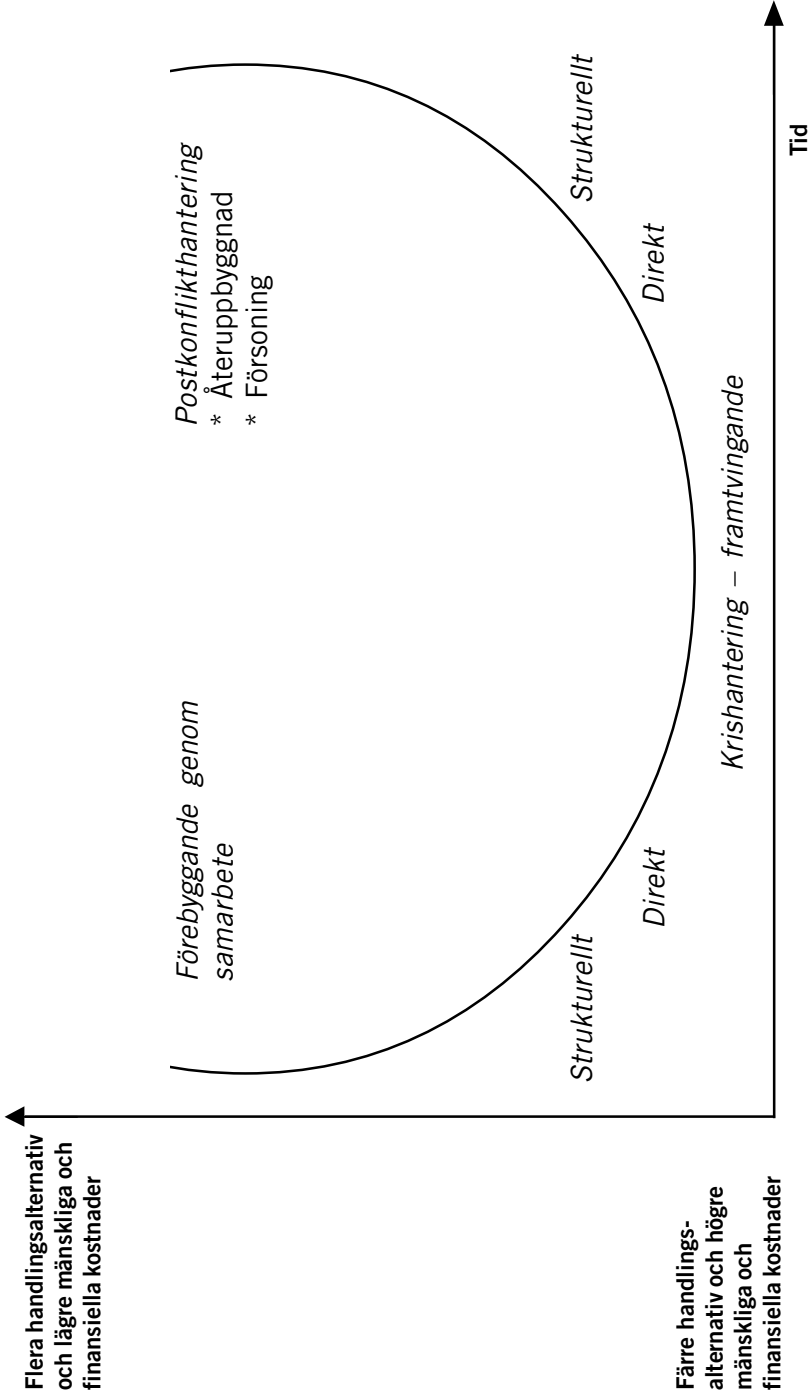
Konfliktförebyggande lyftes också fram i 1997, 1998 och 1999 års utrikesdeklarationer, vilka betonar vikten av att Sverige stärker sin kapacitet att tillsammans med andra statliga och ickestatliga aktörer arbeta för att förebygga väpnade konflikter. Som ett led i att intensifiera arbetet med att förebygga väpnade konflikter genomfördes "Konfliktförebyggande – en studie" (Ds 1997:18) och dess uppföljare "Att förebygga väpnade konflikter – ett svenskt handlingsprogram" (Ds 1999:24). Även i "Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik" (Skr 1997/98:89) och "Afrika i förändring – En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet" (Skr 1997/98:122) ges konfliktförebyggande en viktig plats.

Sida överlämnade 1998 skrivelsen "Strategi för konfliktförebyggande och konflikthantering inom det humanitära biståndet". Även Sidas handlingsprogram "Rättvisa och Fred", regeringsskrivelsen Demokrati och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete" (Skr 1997/98:76) och "Humanitärpolitiska perspektiv – om det humanitära imperativet i politiska kriser" (1997/1998) berör det konfliktförebyggande perspektivet.

Erfarenheter och slutsatser från dessa skrivelser och rapporter har utgjort ett viktigt underlag och vägts in i denna skrivelse från regeringen.

Fredsbyggandeprocessen

Att ändra beteende – att transformera konflikter



Förändring
genom:

Instrument inom
politikområdena:

Aktörer:

Visioner och värderingar	Regeringar (lokala, regionala, nationella)	Politisk och institutionell utveckling
Tydliga mål	Internationella regionala och sub- regionala organisationer (FN, OSSE, IFI, OAU etc)	Social och ekonomisk utveckling
Resurser	Civila samhället	Politiska och diplomatiska insatser
Konkreta handlingsalternativ	Enskilda organisationer	Stärkande av stabilitet och fysisk säkerhet
	Näringsliv	