

**INNEHÅLL**

|           |                                                                           |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>  | <b>FÖRORD.....</b>                                                        | <b>2</b>   |
| <b>2</b>  | <b>SAMMANFATTNING.....</b>                                                | <b>4</b>   |
| <b>3</b>  | <b>AFRIKA I FÖRÄNDRING .....</b>                                          | <b>14</b>  |
| <b>4</b>  | <b>FATTIGDOM OCH TILLVÄXT .....</b>                                       | <b>25</b>  |
| <b>5</b>  | <b>DEMOKRATI, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH GOD<br/>SAMHÄLLSSTYRNING.....</b> | <b>34</b>  |
| <b>6</b>  | <b>FRED OCH SÄKERHET .....</b>                                            | <b>41</b>  |
| <b>7</b>  | <b>HIV/AIDS.....</b>                                                      | <b>52</b>  |
| <b>8</b>  | <b>NATURRESURSER OCH MILJÖ .....</b>                                      | <b>58</b>  |
| <b>9</b>  | <b>AFRIKA I EU-SAMARBETET .....</b>                                       | <b>65</b>  |
| <b>10</b> | <b>AFRIKA OCH DEN INTERNATIONELLA HANDELN.....</b>                        | <b>71</b>  |
| <b>11</b> | <b>ÖKAT REGIONALT SAMARBETE.....</b>                                      | <b>78</b>  |
| <b>12</b> | <b>PARTNERSKAP OCH GEOGRAFISK INRIKTNING .....</b>                        | <b>85</b>  |
| <b>13</b> | <b>EKONOMISKT UTBYTE MED AFRIKA.....</b>                                  | <b>93</b>  |
| <b>14</b> | <b>BREDDADE SAMHÄLLSKONTAKTER MELLAN SVERIGE<br/>OCH AFRIKA .....</b>     | <b>98</b>  |
| <b>15</b> | <b>FÖRKORTNINGAR.....</b>                                                 | <b>105</b> |

# 1 Förord

Regeringen överlämnade i mars 1998 en skrivelse till riksdagen om "Afrikapolitik i förändring - En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet" (skr 1997/98:122)<sup>1</sup>.

Regeringen önskade stödja den förändringsprocess som pågick i många afrikanska länder i riktning mot bestående förbättringar av levnadsstandarden för alla medborgare. Regeringen önskade också stärka de långsiktiga kontakterna mellan Sverige och Afrika och på olika nivåer stödja Afrika i arbetet med att förverkliga sina ekonomiska och politiska möjligheter. Regeringen ville, mer än tidigare, få med Västafrika i samarbetet.

Samarbetet med Afrika borde enligt skrivelsen utvecklas i riktning mot partnerskap. I ett sådant finns inte i första hand givare och mottagare utan två parter som samarbetar för att uppnå gemensamt formulerade mål. Partnerskapstanken var inte begränsad till utvecklingssamarbetet. Ett viktigt element i den förnyade Afrikapolitiken var att främja handel och investeringar. Kulturutbytet borde kunna utvidgas. Detsamma gällde kontakter mellan kyrkor och folkrörelser, fackföreningar och frivilligorganisationer samt på forskningsområdet. Detta återspeglade den inriktning med mer ömsesidiga relationer som utgör ett centralt element i partnerskapet.

Det har nu gått fyra år sedan Afrikaskrivelsen lades fram. Det har hänt mycket både i Afrika och vad gäller samarbetet mellan Sverige och Afrika under den tiden. Därför lämnas i denna departementspromemoria en bild av utvecklingen i Afrika och av några grundläggande utvecklingsproblem som afrikanska länder står inför. Vidare redovisas hur den svenska politiken utvecklats för att genomföra intentionerna i regeringsskrivelsen.

Departementspromemorian har utarbetats av Utrikesdepartementets Afrikaenhet (AF). Den bör kunna komma till användning i fortsatta överväganden om utformningen och inriktningen av det svenska samarbetet med Afrika t.ex. då

<sup>1</sup> Afrika syftar här på Afrika söder om Sahara.

strategier för det svenska utvecklingssamarbetet med enskilda länder utarbetas. Den bör också kunna ses som ett bidrag till den fortsatta behandlingen av det betänkande som presenterats av Kommittén om Sveriges politik för global utveckling (En rättvisare värld utan fattigdom – SOU 2001:96).

Stockholm i juli 2002

Magnus Robach  
Chef för Afrikaenheten på UD

## 2 Sammanfattning

### 3. Afrika i förändring

- *Bilden av djup fattigdom i Afrika består. Tillväxten är låg och måste höjas avsevärt om fattigdomen skall kunna minskas. En rad afrikanska länder genomför emellertid reformer som kan bidra till att få upp tillväxten och frigöra resurser för sociala ändamål.*
- *Konflikter har försvårat utvecklingen och förvärrat fattigdomen i delar av Afrika. Flera av dessa konflikter har dock börjat ebba ut även om underliggande motsättningar kanske finns kvar.*
- *Demokratin i formell mening har gjort framsteg och nationella val har hållits i allt fler länder. I många länder präglas dock situationen av intolerans och allvarliga brott mot mänskliga rättigheter. Stora bakslag, som i Zimbabwe, inträffar också. Mycket återstår att göra för att skapa en demokratisk kultur.*
- *Den snabba ökningen av hiv/aids är ett problem som fått ökad betydelse. Afrika är speciellt utsatt och idag är mer än 28 miljoner människor i Afrika smittade. Hiv/aids är inte en isolerad hälsofråga utan ett brett hot mot utvecklingen.*
- *En mindre grupp afrikanska ledare har tagit initiativet till ett nytt partnerskap för Afrikas utveckling – New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Grundtanken är att afrikanska länder måste ta ansvar för sin egen utveckling. Det långsiktiga målet är att utrota fattigdomen och stoppa Afrikas marginalisering i globaliseringprocessen. Det återstår emellertid att konkretisera NEPAD på många punkter. Får NEPAD bred uppslutning kan NEPAD leda till att Afrikas utveckling kan vändas.*

### *Södra Afrika*

- *Medan södra Afrika i våra ögon ofta bildar en sammanhållen region, skiljer sig den politiska maktutövningen markant åt mellan demokratiskt sinnade och auktoritärt lagda regeringar. Även när det gäller den ekonomiska politiken är skillnaderna mellan länderna påfallande.*
- *Södra Afrika har en stor potential. Det finns betydande bördig jordbruksmark och naturrikedomarna är många. Men den omfattande livsmedelsbrist och humanitära kris som drabbade regionen år 2002 visar också på dessa samhällens utsatthet. Det är en kris förorsakad inte bara av torka utan som i fallet Zimbabwe även av ekonomiskt vanstyre.*
- *Sydafrika uppträder alltmer som en regional aktör vid sidan av Nigeria, med vilken man har nära och goda förbindelser.*

### *Västafrika*

- *Utvecklingen i Västafrika har sedan 1998 varit kontrastrik, men i huvudsak positiv.*
- *Den viktigaste utvecklingen i Västafrika sedan 1998 är övergången till demokrati i Nigeria. En konsolidering av demokratin i landet ger förutsättningar för en fortsatt positiv utveckling i regionen. Samtidigt står Nigeria inför stora utmaningar, såväl politiska, ekonomiska som sociala.*
- *Betydande demokratiska landvinningar har gjorts i Västafrika under de senaste åren, även om icke-demokratiska och repressiva regimer består i några länder.*
- *Västafrika är en fattig och fragmenterad region, där en viktig nyckel till utveckling är fördjupad regional integration. Nigerias roll i en sådan process är avgörande.*

### Centralafrika

- *Fredsprocesserna i Centralafrika har gjort betydande framsteg även om avgörande genombrott fortfarande saknas. För att nå sådana krävs att en uppgörelse i konflikten i Demokratiska Republiken Kongo innefattar samtliga parter, liksom ett eldupphör i Burundi. I Republiken Kongo råder en labil fred där lokala oroligheter erinrar om risken för nya bakslag.*

### Östafrika

- *Kenya, Tanzania och Uganda har en viss politisk stabilitet i en annars orolig region. Fortfarande tillåts inte partiväsendet att fungera helt fritt i Uganda. I Kenya finns ett livaktigt civilt samhälle och en aktivt fri press. Den politiska idédebatten är dock starkt begränsad.*
- *Både Tanzania och Uganda har konsekvent och framgångsrikt genomfört omfattande ekonomiska reformer och ansträngningar för att få till stånd ekonomisk utveckling. I Kenya fortsätter emellertid ekonomin att gå kräftgång.*
- *Samarbetet mellan Kenya, Tanzania och Uganda återupptogs i slutet av 1999 genom ett nytt fördrag om upprättandet av den Östafrikanska Gemenskapen (EAC).*

### Afrikas Horn

- *Utvecklingen på Afrikas Horn fortsätter i stort sett att kännetecknas av instabilitet och konflikter, såväl mellan som inom länderna, även om vissa ljuspunkter dykt upp.*
- *Till ljuspunkterna i regionen hör fredsavtalet mellan Etiopien och Eritrea där kriget 1998-2000 nu tillhör historien. FN har påbörjat gränsmarkeringen baserat på beslut av gränskommissionen för Eritrea-Etiopien under Permanenta skiljedomstolen i Haag. I början av 2002 slöts avtal om eldupphör i Nubabergen i Sudan mellan den sudanesiska regeringen och SPLA/M. I Somalia lades ett fredsinitiativ fram av Djiboutis president som tände nya förhoppningar om fred och försoning. Tanken är att den regionala samarbetsorganisationen IGAD skall samla till en försoningskonferens under 2002.*

- Några större landvinningar vad gäller respekten för demokrati och mänskliga rättigheter är svåra att skönja i regionen.

#### 4. Fattigdom och tillväxt

- Fattigdomen i Afrika består. Av Afrikas 580 miljoner invånare beräknas ca 290 miljoner leva på en inkomst som är mindre än 1 dollar per dag. Tillväxten är låg även om den ökat något under de senaste åren. För att uppnå en tillväxttakt om 7% per år vilket beräknas krävas för att uppnå Millenarie-deklarationens mål om att bl.a. halvera andelen fattiga fram till 2015 behövs krafttag genom politiska, ekonomiska och sociala reformer som samverkar.
- Slutdokumentet från den internationella konferensen om finansiering för utveckling som ägde rum i mars 2002 anger hur resurser på olika sätt kan mobiliseras för att genomföra de åtgärder som är nödvändiga. Nationella fattigdomsstrategier kan visa mer utförligt vad varje land bör göra med hänsyn till landets situation. De kan också bidra till bättre samordning av det externa stödet och övergång till sektor- och budgetstöd.
- Inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet är en rad åtgärder aktuella för att bidra till fattigdomsminskning och tillväxt. Det gäller bl.a. stöd till en demokratisk samhällsstyrning, ekonomiska reformer, utbildning och hälsovård, bekämpning av hiv/aids, förbättring av kvinnornas situation, jordbruksutveckling, utveckling av näringslivet, handelsfrågor, regionalt samarbete och IT-utveckling.

#### 5. Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning

- Miljontals fattiga afrikaner saknar idag ett effektivt skydd av lagen. De mänskliga rättigheterna har på många håll i Afrika fortsatt förblivit allvarligt åsidosatta. Diskriminering av kvinnor är påfallande inom många områden. Bilden av demokratin är inte entydig. Många länder har dock genomfört allmänna val.
- I kontinuerlig dialog söker Sverige, bilateralt och främst genom EU, förmedla svenska ståndpunkter samtidigt som vi får impulser till utformningen av en politik ägnad att stödja Afrikas demokratiska utveckling.

- *Dialogen om demokrati och mänskliga rättigheter bärs upp av ett omfattande utvecklingssamarbete. Viktiga inslag i samarbetet är stöd till god offentlig förvaltning, rättsväsendet och stöd till den politiska processens grundelement som parlament och parti-väsande samt direkt stöd till det civila samhället, inte minst fria media.*
- *De enskilda organisationerna är centrala aktörer i arbetet att främja demokrati, mänskliga rättigheter och god samhälls-styrning.*

#### 6. Fred och säkerhet

- *400 miljoner afrikaner bor i länder med pågående eller stor risk för väpnad konflikt. Samtidigt är idag samtliga större konflikter i Afrika föremål för fredsprocesser. Trots fortsatt instabilitet finns många positiva processer att ta fasta på. De afrikanska organisationernas ökande ansvarstagande för fred och säkerhet är exempel på detta liksom samarbetet mellan FN och dessa organisationer.*
- *Att stärka den afrikanska kapaciteten för konfliktförebyggande och krishantering är fortsatt den centrala målsättningen. Både inom den Afrikanska Enhetsorganisationen OAU och inom de subregionala organisationerna (ECOWAS, SADC) håller mekanismer för konfliktförebyggande och krishantering på att förstärkas.*
- *Sverige kan i ökad utsträckning bidra till att stärka den afrikanska kapaciteten bl.a. genom stöd till utbildning för fredsbevarande, stöd till de regionala och subregionala konfliktlösningsmekanismerna samt genom att verka för ökad samverkan mellan EU:s olika politikområden, dvs utrikespolitik, bistånd och handel.*

### 7. Hiv/aids

- *Omkring 28 miljoner människor i Afrika lever nu med hiv/aids. Det är inte enbart en hälsofråga utan hela samhället drabbas.*
- *Sverige kommer att fortsätta att arbeta på ett brett plan för att förebygga och hindra konsekvenserna av hiv/aids. Det kommer att ske bl.a. utifrån de huvudområden som anges i den svenska strategin för hiv/aids i det internationella utvecklingssamarbetet. Ett hiv/aids-perspektiv måste inarbetas i landstrategierna.*
- *Dialogen drivs vidare för att söka mobilisera ytterligare politiskt engagemang kring frågor som berör hiv/aids.*

### 8. Naturresurser och miljö

- *Den afrikanska ekonomin baseras alltjämt i hög grad på naturresursutnyttjande. Omsorg om miljön är nödvändig för ekonomisk utveckling, annars minskar produktiviteten. Frågan om livsmedelssäkerhet är central. För att skapa en hållbar utveckling krävs grundläggande satsningar inom markanvändning och vattenförsörjning.*
- *Afrika är rikt på naturresurser men har samtidigt stora miljöproblem med skogsskövling, torka, mycket varierande vattentillgång och naturkatastrofer. Faktorer som bidrar till miljöförstörelsen är fattigdom, bristande kunskap, brist på demokrati, svaga institutioner, dåligt fungerande lagstiftning, oklara ägande- och brukanderätter, exploatering av naturtillgångar, utsläpp och föroreningar.*
- *Stödet till Afrika måste inriktas på att stärka de afrikanska ländernas egen kapacitet och egna institutioner. Det nationella ansvaret är viktigt. Samtidigt måste miljöproblemen hanteras integrerat och genom ökat regionalt samarbete t.ex. inom vattenområdet.*
- *Sveriges insatser inom landsbygdsutvecklingen koncentrerat till småbrukarnas behov. Det gäller att höja produktiviteten i jordbruket. Livsmedelssäkerheten är central. Samtidigt gäller det att satsa på utveckling av alternativa inkomstkällor. Det är frågan om långsiktiga engagemang baserat på delaktighet från båda*

*sidor, metodutveckling, kunskapsöverföring och förvaltningsuppbyggnad.*

#### 9. Afrika i EU-samarbetet

- *EU är Afrikas viktigaste partner. Den europeiska politiken gentemot Afrika har därför utsikter att få stort genomslag om den är sammanhållen, konsekvent och förutsägbar. Det är också av vikt att alla instrument som EU förfogar över används på ett koordinerat och konstruktivt sätt. Sverige verkar i denna riktning. Inom det utrikespolitiska området verkar EU för konfliktförebyggande, för mänskliga rättigheter och för demokratisk utveckling genom en kontinuerlig dialog.*
- *Det partnerskapsavtal som skrevs under 2000, i Cotonou, reglerar i huvudsak EG:s utvecklingssamarbete med Afrika, Västindien och Stilla Havet (AVS). Avtalet, vars övergripande mål är fattigdomsbekämpning och AVS-ländernas integrering i världsekonomin, utgör en bra grund för förbindelserna mellan EU och Afrika och ligger väl i linje med svenska mål för utvecklingssamarbetet. Avtalet lägger stor vikt vid mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning.*
- *På bl.a. svenskt initiativ har åtgärder vidtagits för att förbättra och effektivisera EG:s utvecklingssamarbete.*

#### 10. Afrika och den internationella handeln

- *Afrika svarar för en obetydlig del av den internationella handeln och de privata finansiella flödena och råvaruexport dominerar.*
- *För de afrikanska länderna finns det två huvudtyper av hinder som begränsar ländernas möjlighet att delta i världshandeln; problem som rör marknadstillträde, samt inhemska faktorer som begränsar produktion och konkurrenskraft.*
- *Viktiga internationella initiativ, med syfte att underlätta integreringen av afrikanska länder i det internationella handelssystemet är Cotonouavtalet, handelsavtalet mellan EU och Sydafrika och det s.k. Everything But Arms-initiativet (EBA). WTO-mötet i Doha i november 2001 resulterade i ett beslut om att ge utvecklingsdimensionen en framskjuten plats i WTO:s arbetsprogram.*

- *EU beslutade under det svenska ordförandeskapet i EU, i februari 2001, att garantera de minst utvecklade länderna (MUL) tullfritt tillträde för alla varor, utom vapen, till EU:s marknad.*
- *Cotonouavtalet lägger grunden för en ny handelsregim. Idag ger EU ensidig tullfrihet för i princip all export från AVS-länderna. En viktig aspekt av Cotonouavtalet är att WTO-förenliga regionala frihandelsavtal mellan EU och olika regioner i AVS-området skall beredas.*
- *Dålig kunskap om handelsfrågor samt bristande kapacitet och resurser i de afrikanska länderna är ett allvarligt hinder för en integration av Afrika i det globala handelssystemet. Inom utvecklingssamarbetet ger därför Sverige afrikanska länder stöd till handelspolitisk kapacitetsuppbyggnad och för handelsutveckling.*

#### 11. Ökat regionalt samarbete

- *Medvetenheten om vikten av förstärkt regionalt och subregionalt samarbete i Afrika har ökat. Ansträngningar görs också för att stärka det regionala samarbetet. Frågan om regionalt samarbete har fått särskild aktualitet genom omvandlingen av OAU till den Afrikanska Unionen (AU). New Partnership for Africa's Development (NEPAD) framhåller också vikten av regionalt samarbete och nödvändigheten att utveckla regionala kollektiva nyttigheter inom områden som infrastruktur, energi, vatten, IT, sjukdomsbekämpning, miljö och forskning.*
- *Sverige kommer att stödja regionalt samarbete på grundval av en ny strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt samarbete i Afrika. Det gäller bl.a. sådana områden som konfliktförebyggande och konflikthantering, ekonomiskt samarbete och integration samt gemensam infrastruktur och naturresurser.*

## 12. Partnerskap och geografisk inriktning

- *Partnerskap är ett grundtema i Afrikaskrivelsen. Strävan skall vara att åstadkomma gemensamma mål, ökad tydlighet i samarbetet och ömsesidig respekt i relationen. Partnerskap måste bygga på en gemensam värdegrund och ömsesidigt förtroende. Det är ett förhållningssätt som ofta bara kan förverkligas steg för steg. Om villkoren för partnerskap inte uppfylls av endera parten måste samarbetet kunna förändras eller avbrytas.*
- *Samarbetslandets ägarskap är centralt för partnerskapsrelationen i utvecklingssamarbetet. De fattighedsstrategier som afrikanska länder utarbetar måste vara utgångspunkten för samarbetet. Sverige deltar därför aktivt i diskussionen om hur fattighedsstrategierna kan förbättras och utvecklingssamarbetet effektiviseras.*
- *Förutsättningar finns för att förstärka Sveriges samarbete i Västafrika. Sida har fått i uppdrag att inleda arbetet med en strategi för samarbetet i regionen.*

## 13. Ekonomiskt utbyte med Afrika

- *Främjande av utvidgade ekonomiska förbindelser mellan Sverige och Afrika är ett genuint ömsesidigt intresse. Sveriges ekonomiska utbyte med Afrika är fortfarande begränsat trots en viss ökning under senare år.*
- *Sydafrika är fortfarande den helt dominerande marknaden för svenska intressen i Afrika. Handelsrelationerna med Nigeria, som av Exportrådet utsetts till prioriterad marknad, har dock utvecklats under senare år. Även ett antal andra länder i Afrika har potential för ett fördjupat näringslivssamarbete med Sverige.*
- *Viktiga aktörer för att främja ett ökat ekonomiskt utbyte med Afrika är, förutom svensk exportindustri, Exportrådet, Svensk Exportkredit (SEK), Exportkreditnämnden (EKN), Svensk Handel, Swedfund International AB, Sida och Utrikesdepartementet.*

#### 14. Breddade samhällskontakter mellan Sverige och Afrika

- *De långsiktiga samhällskontakterna mellan Sverige och Afrika bör breddas och förstärkas. Sådana kontakter finns redan nu på många områden men kan utvecklas ytterligare.*
- *Breddningen syftar till att skapa kontakter som är oberoende av bistånd. Erfarenheterna visar dock att strategiska biståndsinsatser är värdefulla för att frigöra resurser i det civila samhället och näringslivet.*
- *Det finns anledning att då strategier för Sverige utvecklingssamarbete med enskilda afrikanska länder utarbetas också identifiera möjligheterna att bredda relationerna. Förutsättningar finns till ett utvidgat utnyttjande av den svenska resursbasen.*
- *Samrådsmöten med representanter för enskilda organisationer och näringslivet, både om utvecklingen i och samarbetet med Afrika och om särskilda frågor, bör ordnas. Kontakterna med afrikanska invandrare bör förstärkas.*

### 3 Afrika i förändring

Den djupa fattigdomen i Afrika består. Ca hälften av befolkningen eller ca 290 miljoner människor beräknas leva på en inkomst som är mindre än 1 dollar per dag. Tillväxten har ökat något och var 2001 ca 4% även om siffran döljer stora variationer. Råvaruberoendet i exporten är alltså för stort och Afrikas andel av världshandeln låg. En rad afrikanska länder genomför emellertid reformer som kan bidra till att få upp tillväxten, skapa resurser för sociala ändamål och stärka produktionskapaciteten.

De senaste åren har också präglats av krig som förvärrat fattigdomen i delar av Afrika. Det gäller t.ex. i Angola, Demokratiska Republiken Kongo, Etiopien/Eritrea, Sudan och Mano River-området (Sierra Leone, Liberia och Guinea). Flera av dessa väpnade konflikter har dock börjat ebba ut även om underliggande motsättningar finns kvar. Afrikanska länder och organisationer spelar en alltmer framträdande roll i arbetet att lösa konflikterna.

Demokratin i formell mening har gjort framsteg och nationella val har hållits i allt fler länder. Politisk pluralism har vunnit insteg och det finns större möjligheter att tänka fritt, uttrycka ståndpunkter och påverka sin vardag och framtid. Men alltså präglas situationen i många länder av intolerans, rädsla för oliktankande och allvarliga brott mot mänskliga rättigheter. Allvarliga bakslag, som i Zimbabwe och Eritrea, inträffar också. Mycket återstår att göra för att bygga upp en demokratisk kultur som präglas av mångfald, dialog, kompromiss, minskning av politiska motsättningar, beredskap att acceptera maktväxling och respekt för mänskliga rättigheter.

Den absoluta merparten av världens hiv/aids-smittade bor i Afrika eller uppskattningsvis mer än 28 miljoner människor. Under 2001 dog uppskattningsvis 2,3 miljoner afrikaner av aids. Hiv/aids ses alltså allt för ofta som en isolerad hälsofråga trots att epidemin är det enskilt kanske värsta hotet mot utveckling och måste angripas brett. Erfarenheter i flera afrikanska länder visar

dock att sjukdomens spridning kan begränsas och beteenden förändras. Inte minst krävs ett tydligt politiskt ledarskap om man skall kunna vända utvecklingen.

En mindre grupp afrikanska ledare har tagit initiativet till ett nytt partnerskap för Afrikas utveckling – New Partnership for Africa's Development, NEPAD.

NEPAD bygger på två politiska initiativ som syftade till att ge Afrika en ny start. Den ena var The Millenium Partnership for the African Recovery Plan som utarbetats av Sydafrikas, Algeriets och Nigerias presidenter. Den andra – Omega planen – lades fram av Senegals president. Dessa två planer arbetades samman till A New African Initiative som antogs vid OAU:s toppmöte i Lusaka i juli 2001. Initiativet bytte namn till NEPAD i oktober 2001. NEPAD är ingen organisation utan närmast en vision med en rad grundtankar om vad som behöver åstadkommas inte minst av de afrikanska länderna själva för att få fart på Afrikas utveckling.

Grundtanken i NEPAD är att afrikanska länder måste ta ansvar för sin egen utveckling. Det långsiktiga målet är att utrota fattigdomen i Afrika och stoppa Afrikas marginalisering i globaliseringsprocessen samt att främja kvinnans roll i all verksamhet.

Centralt är betoningen på afrikanskt ansvar och ägarskap och att konfliktlösning, demokrati och mänskliga rättigheter samt god ekonomisk samhällsstyrning krävs för utveckling. Man skall upprätta ett system för ömsesidig granskning ("peer review system") där man kan granska vilka framsteg afrikanska länder gör beträffande politisk och ekonomisk samhällsstyrning. NEPAD föreslår också att åtgärder vidtas inom en rad olika sektorer som infrastruktur, jordbruk, utbildning och hälsa. Man förutser ett nytt partnerskap med i-länder och multilaterala organisationer som skall bygga på ökat marknadstillträde, mer bistånd och privata investeringar och skuldlättnader. NEPAD betonar vikten av regionalt samarbete och hänvisar till nödvändigheten att utveckla regionala kollektiva nyttigheter inom områden som infrastruktur, energi, vatten, IT, sjukdomsbekämpning, miljö och forskning.

Betoningen av afrikanskt ägarskap och god samhällsstyrning har medfört att NEPAD rönt betydande uppmärksamhet av omvärlden inklusive av G8 som utarbetat en handlingsplan för Afrika som en första samlad reaktion på NEPAD. Tanken på ett system för ömsesidig granskning har särskilt noterats som tecken på nyorientering i Afrika.

NEPAD skiljer sig från flertalet tidigare initiativ för Afrika genom sin bredd, sin gemensamma värdegrund samt inriktning på vad Afrika självt skall göra. Det återstår emellertid att konkretisera NEPAD på många punkter. NEPAD måste också vinna bred uppslutning inte bara från afrikanska regeringar som måste visa politisk vilja att genomföra NEPAD:s grundtankar utan också från bl.a. det civila samhället och den privata sektorn. Sker detta kan emellertid NEPAD bidra till att vända Afrikas utveckling.

Den pågående omvandlingen av OAU till den Afrikanska Unionen innefattar också tecken på nytänkande (se vidare avsnittet om Ökat regionalt samarbete). Också här gäller att politisk vilja och bred förankring är förutsättningar för framgång.

I det följande ges en överblick av utvecklingen i de olika regionerna i Afrika söder om Sahara.

### **Södra Afrika**

Medan södra Afrika i våra ögon ofta bildar en sammanhållen region, skiljer sig den politiska maktutövningen markant åt mellan demokratiskt sinnade och auktoritärt lagda regeringar. Även när det gäller den ekonomiska politiken är skillnaderna mellan länderna påfallande.

Sydafrika synes med sin författning och sina institutioner ha lagt en solid grund för demokratin. Det regeringsbärande ANC åtnjuter alltså bred popularitet medan andra partier söker samla sig till en oppositionell kraft. De sociala orättvisorna, den utbredda kriminaliteten och hiv/aids-epidemins omfattning utgör stora hinder för samhällets utveckling.

Sydafrika uppträder alltmer som en regional aktör vid sidan av Nigeria, med vilken man har nära och goda förbindelser. President Mbeki har en uttalad ambition att främja Afrikas framåtskridande och att ändra omvärldens bild av kontinenten som världens bakgård. Den ambitionen ligger bakom initiativet till New Partnership for Africa's Development, där Sydafrika fortsätter att agera pådrivande för dess genomslag.

Men Sydafrikas ambitioner ses inte enbart med blida ögon av andra afrikanska länder. Utöver de farhågor som mindre länder kan hysa inför en regional stormakt vars tidigare historia förskräcker, väcker det nya Sydafrikas tal om gott ledarskap inte gehör hos alla regeringar, vars legitimitet i fråga om demokrati och mänskliga rättigheter är allvarligt undergrävd. Det kan förklara den försiktiga linje som Sydafrika i sin regionala roll ibland intagit, väl medveten

om återkommande förstuckna kommentarer av att landet visserligen är afrikanskt men i praktiken företräder europeiskt vita uppfattningar.

Inom ramen för SADC men också parallellt tillsammans med Nigeria har Sydafrika engagerat sig i att söka en lösning på krisen i Zimbabwe. Sydafrika har genom Nelson Mandelas medlingsuppdrag i Burundi fått en framskjuten roll i ansträngningarna att nå en fredlig lösning på konflikten där. Under våren 2002 var man även starkt engagerat i den s k inter-kongolesiska dialogen, en central del av fredsavtalet för Demokratiska Republiken Kongo.

Det politiska livet i länder som Tanzania, Moçambique och Botswana domineras av ett enskilt parti men det finns utrymme för oppositionen att verka. Respekten för de politiska rättigheterna är överlag god. Dit hör även Zambia även om de allmänna valen i december 2001 kastade en skugga över landets demokrati. I Namibia finns flera partier företrädde i parlamentet men SWAPO, som sedan självständigheten 1990 utgör det statsbärande partiet, ger uttryck för motstridiga uppfattningar ifråga om respekt för politisk pluralism.

Zimbabwe illustrerar hur nationella ledare, som lett självständighetskampen, klamrar sig fast vid makten som vore det ett personligt fögderi. Ovilliga att fånga upp och ge röst åt de frågor som upptar dagens människor, åberopar de forna tiders legitimitet. I avsaknad av opposition förblir deras maktställning ohotad men utmanad av en alternativ politiskt kraft återstår till buds endast våld och förtryck.

Priset för denna bristande demokratiska kultur är högt. Det ekonomiska förfallet i Zimbabwe åtföljd av sociala umbäranden, flykt ur landet av kunniga människor, raserandet av fungerande förvaltning och intrång på oberoende rättsväsende, kan sägas vara resultatet av en auktoritär politisk tradition, som inte ger utrymme för fredliga lösningar av motsättningar.

Det långvariga kriget i Angola avstannade med Jonas Savimbis död. Landet står inför mycket stora utmaningar. Demokratisering och ekonomiska reformer och bekämpande av korruption är nödvändiga förutsättningar för att återuppbyggnad och fred skall säkras. Unitas omvandling till en politisk rörelse är en central fråga för den fortsatta utvecklingen. Allmänna val förutses äga rum under år 2003.

Södra Afrika har en stor potential. Det finns betydande bördig jordbruksmark och naturrikedomarna är många. Men den omfattande livsmedelsbrist och humanitära kris som drabbade

regionen år 2002 visar också på dessa samhällens utsatthet. En kris förorsakad inte bara av torka utan som i fallet Zimbabwe även av ekonomiskt vanstyre.

Sydafrika har ett modernt samhällsliv och en industriell kapacitet. Dess näringsliv visar tydliga tecken på att ytterligare befästa sin närvaro runtom i södra Afrika. Den ekonomiska politiken i länder som Sydafrika, Tanzania och Moçambique har bidragit till en stabilitet som borde vara gynnsam för ländernas utveckling.

Men steget från att få ordning på makroekonomiska variabler till att nå ett bättre liv för gemene man är stort och framförallt kantat med betydande hinder. Den fattigdomsinriktade utvecklings-politik som flera länder anammat ger hopp om såväl ekonomisk tillväxt som rimlig fördelning av landets resurser.

### **Västafrika**

Utvecklingen i Västafrika har fortsatt att vara kontrastrik, men huvudsakligen positiv. Den för regionen kanske allra viktigaste enskilda händelsen sedan 1998 är militärregimens fall i Nigeria och övergången till demokratiskt styre 1999. Liksom den negativa utvecklingen i landet påverkade hela regionen utgör demokratiseringen en möjlighet för en mer dynamisk utveckling i hela Västafrika. Samtidigt är konsolideringen av demokratin i Nigeria en bräcklig process och arvet från många års militärdiktatur är tungt. Kampen mot den utbredda korruptionen är en utmaning, den nigerianska förvaltningen är svag och oerfaren. Nödvändiga strukturreformer, en rationell hantering av oljeinkomsterna och formuleringen av en effektiv strategi för fattigdomsbekämpning kommer att vara avgörande för det konkreta utfallet av den politiska demokratiseringen. Det federala systemet, kraven från delstaterna på ökat självstyre liksom införandet av islamsk strafflagstiftning i vissa delstater sätter viss press på den nigerianska sammanhållningen. Religion och etnisk tillhörighet har utnyttjats i politiska syften och resulterat i allvarliga civila samman-drabbningar. Nigeria måste också, som ett flertal västafrikanska länder, överbrygga de traditionella motsättningarna mellan kust- och inlandsbefolkningar, ofta förenklat som motsättningar mellan ett kristet söder och ett muslimskt norr.

I Ghana och Senegal har den demokratiska utvecklingen förts ett ytterligare steg längre än till införande av flerpartisystem. I båda dessa länder har under de senaste två åren det tidigare statsbärande

partiet förlorat i demokratiska val, accepterat förlusten, och fortsatt verka i opposition. I Mali har den demokratiseringsprocess som inleddes 1990 fortsatt och vid det presidentval som ägde rum i april och maj 2002 förlorade kandidaten för det tidigare statsbärande partiet. I Burkina Faso utgjorde parlamentsvalet ett demokratiskt framsteg. Elfenbenskusten, ett av de traditionellt mer stabila länderna i Västafrika, har de senaste åren skakats av politiska kriser, en statskupp i december 1999 följt av ett nära ett år långt militärstyre. Elfenbenskusten har dock visat att det är ett land med tillräcklig stark struktur för att kunna ta sig ur politiska svårigheter och den försoningsprocess som ägt rum efter valen i december 2000 har starkt bidragit till en normalisering i landet. I Sierra Leone har ett långt och mycket grymt inbördeskrig kunnat avslutas, delvis tack vare en kraftfull insats av FN. Den förra rebellgruppen RUF har avväpnats och rörelsen har omvandlats till ett politiskt parti. Den demokratiseringsprocess som nu inleds inger hopp. Den regionala instabiliteten kring Manofloden (Sierra Leone, Guinea, Liberia) fortsätter och hittills har endast små framsteg gjorts i dialogen mellan de tre länderna. Den svenska kabinettssekreteraren är särskild representant för EU:s ordförandeskap vad gäller denna fråga.

Parallellt med framstegen förblir situationen i flera länder djupt otillfredsställande, där auktoritära ledare biter sig fast eller där den demokratiska utvecklingen som bäst nått ett formellt stadium. Bland dessa kan nämnas Togo, Tchad, Mauritien och Guinea. I Liberia har en alltmer auktoritär maktutövning utvecklats under Charles Taylors styre och landet är nu föremål för FN-sanktioner.

Västafrika är fragmenterat och fattigt. Av världens tio fattigaste länder återfinns fem i regionen. Flera länder har en svagt diversifierad ekonomi, är beroende av råvaruexport, oftast koncentrerad till en eller ett fåtal produkter, och är därmed mycket sårbara. De inhemska marknaderna är, med undantag för Nigeria, små. Flera västafrikanska länder driver dock en målmedveten strategi för fattigdomsbekämpning. Men förutsättningarna att nå en avgörande ekonomisk utveckling på enbart nationell basis är begränsade. Nyckeln till ekonomisk utveckling i Västafrika ligger i regional integration och ekonomiskt samarbete, där vissa framsteg redan åstadkommit. Ett Nigeria som är väl förankrat i demokratin och som axlar sin regionala roll kan bli motorn i en stark integrationsprocess.

## Centralafrika

Krisen i Centralafrika har fortsatt att skapa stort mänskligt lidande och bidragit till instabilitet på en stor del av kontinenten. Samtidigt har nu de afrikanskt ledda och drivna fredsprocesserna i såväl Demokratiska Republiken Kongo, DRK, som Burundi gjort betydande framsteg.

Om freden kan vinnas och gradvis ge utrymme för försoning har regionen förutsättningar att utvecklas och bidra till att skapa välfärd, inte bara i närområdet utan även långt bortom nationsgränserna. En internationell konferens, kanske av mer permanent karaktär, om fred, säkerhet, demokrati och utveckling, kan när tiden är mogen förhoppningsvis bidra till att samordna krafterna i sådan riktning.

Maktskiftet i DRK 1997 följdes av förnyat krig när den forna allierade, Rwanda, fördrevs. Den utvidgade konflikt som följde, och som kallats 'Afrikas första världskrig', kom som mest att involvera nio länder. Säkerhet och inflytande i regionen har varit viktiga drivkrafter men även ekonomiska faktorer har spelat in. Priset i mänskligt lidande har varit mycket högt och kriget har åter fördröjt det kongolesiska folkets möjlighet att börja bygga upp sitt land. Det var först efter mordet på president Laurent Kabila, år 2001, och tillträdet av sonen Joseph Kabila, som eldupphöravtalet från 1999, det s.k. Lusaka-avtalet, långsamt kunde börja genomföras. Svåra frågor återstår. Men förhoppningsvis är den interkongolesiska dialog som genomförts under våren 2002 ett ytterligare steg mot att fredsprocessen skall fungera och också öppna den mödosamma vägen mot en demokratisering av landet.

I Rwanda fortsätter med stor beslutsamhet den ekonomiska och sociala återuppbyggnaden efter 1994 års folkmord. Långsiktig fred och säkerhet kan dock inte tillgodoses på bekostnad av andras säkerhet. Den militära kontrollen av en betydande del av DRK har lett till ett väsentligen förbättrat internt säkerhetsläge, men också till att underhålla och förstärka utbredda antipatier mot Rwanda på andra sidan gränsen. Samtidigt brottas regeringen med frågan om rättvisa och försoning. Ett djärvt försök att nå en lösning görs med de traditionella folkdomstolar som skall döma de fler än 100.000 personer som sitter gripna misstänkta för delaktighet i folkmordet. Arbetet med en ny författning fortskrider och demokratiska val förutses äga rum under 2003. Samtidigt syns tecken på en ökande koncentration av makten. Bakom regeringens oro och ibland

auktoritära metoder skymtar den mer grundläggande frågan om hur makten skall fördelas mellan hutu-majoriteten och den nu dominerande tutsi-minoriteten.

I grannlandet Burundi är frågan om hur makt och säkerhet skall balanseras mellan folkgrupperna lika brännande som i Rwanda. En dialog har ändå varit möjlig och under den alltjämt pågående militära konflikten har förhandlingar om fred och försoning förts mellan samtliga politiska parter. Gradvis har insikten vuxit fram att en långsiktigt hållbar lösning endast kan nås med fredliga medel. Men fortfarande står två rebellrörelser utanför fredsavtalet från år 2000 och väpnade strider fortsätter i landet. Den breda övergångsregering som tillträdde 2001 befinner sig sålunda ännu i krig. Den förväntas samtidigt under svåra sociala och ekonomiska omständigheter, och med en miljon burundier på flykt inom och utom landet, genomföra en demokratisering.

I Republiken Kongo har utvecklingen långsamt gått åt rätt håll. 1997 års inbördeskrig följdes av en fredsprocess och ökande stabilitet som under 2002 mynnat ut i president- och parlamentsval. Men freden är labil och den demokratiska utvecklingen ännu främst ett formellt ramverk. De nya lokala oroligheter som utbrutit under våren illustrerar också den påtagliga risken för nya bakslag.

## Östafrika

Den politiska utvecklingen i Kenya, Tanzania och Uganda skiljer sig inbördes på ett sätt som återspeglas över hela den afrikanska kontinenten. Alla dessa tre länder har en viss politisk stabilitet i en annars orolig region. Kenya har kunnat spela en viktig roll för att inom IGAD:s ram främja fredsprocesserna i Sudan och Somalia. I Tanzania har det andra demokratiska valet genomförts. I likhet med det första valet 1995 genomfördes valen på fastlandet i god ordning medan valresultatet på Zanzibar manipulerades. En överenskommelse har dock nu nåtts mellan regering och opposition på Zanzibar om det framtida samarbetet. De stora förändringar som Kenya står inför med kommande parlaments- och presidentval samt grundlagsreform riskerar att öka de politiska spänningarna i landet och fördröja nödvändiga ekonomiska och politiska reformer. Etniska faktorer spelar alltjämt en dominerande roll i Kenya när väljarna går till valurnorna. Kenya har ett livaktigt civilt samhälle och en relativt fri press. I Uganda råder också en tämligen fri press och en livlig debatt om demokrati och mänskliga rättigheter. Men fortfarande tillåts inte partiväsendet att fungera helt fritt. President

Museveni har utlovat att det politiska systemet skall reformeras och en förändring ske i god tid inför valet 2006. Det finns ännu inga klara tecken på att dessa löften kommer att infrias.

Både Tanzania och Uganda har konsekvent och framgångsrikt genomfört omfattande ekonomiska reformer och ansträngningar för att uppnå en bärkraftig ekonomisk utveckling. Detta har resulterat i en tillväxt på drygt 6% för Uganda och ca 5% för Tanzania de senaste åren. Den ekonomiska tillväxten har lett till att antalet absolut fattiga har minskat påtagligt i Uganda. Tanzania har däremot inte lyckats förbättra situationen för majoriteten av landets fattiga. Korruptionen är omfattande i båda länderna. I Kenya fortsätter ekonomin att gå kräftgång. Tillväxten för 2001 uppskattas till 1% jämfört med 2% tidigare. Kenya har goda förutsättningar för utveckling men har en ekonomi i kris efter långvarigt maktmissbruk, en av världens skevaste inkomstfördelningar, ökad fattigdom och en omfattande korruption.

Samarbetet mellan Kenya, Tanzania och Uganda återupptogs i slutet av 1999 genom ett nytt fördrag om upprättandet av den Östafrikanska Gemenskapen (EAC). Undertecknande av fördraget skedde knappt 22 år efter det att det tidigare östafrikanska samarbetet bröt samman. De tre medlemsländernas statschefer lanserade officiellt EAC den 15 januari 2002. I samarbetet ingår ett gemensamt östafrikanskt parlament och en domstol.

Syftet med EAC är att knyta de tre länderna närmare varandra genom ekonomisk och politisk integration inom i stort sett alla samhällsområden. Tonvikten är lagd på ekonomiskt samarbete men målsättningen är att i framtiden bilda en politisk federation baserad på en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Den största tvistefrågan gäller avlägsnandet av handelshinder och strävan att på sikt skapa ett frihandelsområde.

## **Afrikas Horn**

Till Afrikas Horn hör Sudan, Etiopien, Eritrea, Djibouti och Somalia. Men mer än enskilda länder ryms här mötet mellan den arabiska kulturen och olika afrikanska folkgrupper. Här finns i varje land mötet mellan kristna och muslimer. Afrikas Horn bär på en lång historia präglad av Nilens rika vattenflöde och dess läge intill Röda havet. Det koloniala arvet finns förvisso även här men långt mindre påtagligt än i andra delar av Afrika.

Afrikas Horn är präglad av konflikter, såväl mellan som inom länderna. Länderna är fattiga. Stora delar av befolkningen lever i

armod. Livsmedelssäkerheten – att kunna garantera människor mat även under dåliga jordbruksår – är låg. Det politiska livet har tydliga auktoritära drag och de demokratiska institutionerna är överlag svaga.

Det är inte svårt att teckna en dyster bild av Afrikas Horn. Problemen – ekonomiskt, politiskt och socialt – är stora, i flera fall överhängande. De senaste åren har emellertid inneburit vissa framsteg för regionen – om än inte odelat.

Ett fredsavtal mellan Etiopien och Eritrea nåddes i Alger i december 2000. Avtalet, som därefter godkändes av FN:s säkerhetsråd, ledde till en fredsbevarande insats, UNMEE, med FN-soldater utposterade längs gränsen mellan de två länderna. De båda krigförande parterna har förbundit sig att respektera utfallet av en särskild internationell gränskommission med uppgift att fastställa gränslinjen mellan Etiopien och Eritrea. Kommissionen presenterade i april 2002 sina slutsatser och arbetet har inletts med att fysiskt markera gränslinjen.

Den långvariga konflikten i Sudan, framförallt koncentrerad till de södra delarna, har fortsatt. Amerikanska påtryckningar bidrog till att en överenskommelse mellan Sudans regering och rebellrörelsen SPLA/M om vapenvila i Nubabergen nåddes i början av 2002. Överenskommelsen innebar en internationell insats för att övervaka vapenvila och underlätta tillträdet för humanitära insatser. Sverige bidrar med personal till denna observatörsmision.

Även om överenskommelsen var geografiskt begränsad, väcktes förhoppningar om ytterligare åtgärder från parternas sida för att utsträcka vapenvilan till andra områden samt att förhandlingar kan inledas för att lösa frågor kring ett framtida självbestämmande för de södra delarna av Sudan.

En viss återgång till relativ stabilitet och ordning ägde rum i delar av Somalia, framförallt i Somaliland och Puntland. Dessa framsteg till trots förblev Somalia ett namn på ett territorium utan fungerande statsbildning. Strider mellan olika klaner fortsatte, särskilt i landets södra delar och kring Mogadishu. Situationen som präglas av politiskt vakuum och inslag av extremism har skapat stor oro hos intilliggande länder som Etiopien och Kenya liksom hos det internationella samfundet i stort. Ansträngningar att nå nationell försoning och i förlängningen en ansvarsfylld och fungerande statsbildning fortsatte, i huvudsak inom ramen för den regionala sammanslutningen IGAD.

IGAD har inte haft tillräcklig kraft för att nå framsteg i lösandet av de konflikter som finns i området. Det hänger samman med de

motsättningar som finns mellan dess medlemmar. IGAD:s sekretariat är dessutom svagt och har med sin placering i Djibouti ibland kommit att uppfattas som något avsides. IGAD har uppvisat viss aktivitet i Sudan- konflikten genom sin särskilde samordnare general Sumbeiywo från Kenya. Vid IGAD:s toppmöte i januari 2002 togs även beslut om att anordna en försoningskonferens om Somalia.

## 4 Fattigdom och tillväxt

Fattigdomen i Afrika tar sig uttryck i materiell nöd, otrygghet, maktlöshet och brist på valmöjligheter. Den förorsakar eller försvårar andra utvecklingsproblem. Exempel på detta är miljöförstöring och spridningen av hiv/aids. Hiv/aids och konflikter fördjupar i sin tur fattigdomen. Det innebär att fattigdomen måste bekämpas genom politiska, ekonomiska och sociala reformer som samverkar.

Av Afrikas 580 miljoner invånare beräknas ca 290 milj. leva på en inkomst som är mindre än 1 dollar per dag. Ca hälften av befolkningen lever alltså i djup fattigdom. Under de senaste 15 åren har antalet fattiga i Afrika ökat med ca 70 milj. Afrika har också den mest ojämna inkomstfördelningen i världen med undantag för Latinamerika. Även tillgångar t.ex. i form av land är ojämnt fördelade. Sociala indikatorer har visserligen förbättrats något men inte alls i samma utsträckning som i andra världsdelar. Alltjämt är barnadödligheten hög och 147 av 1000 barn beräknas dö innan de fyllt fem år. Undernäringen är utbredd. Hälsostandarden försämras bl.a. på grund av hiv/aids. Även vad gäller utbildningen släpar Afrika efter. Invånarna i flertalet afrikanska länder har enligt de beräkningar UNDP gör i sin årliga rapport om mänsklig utveckling mycket låg livskvalitet, som den uttrycks i ekonomisk standard, förväntad livslängd och utbildning.

Idag står Afrika för bara 1% av världens totala bruttonationalprodukt. Afrikas andel av världshandeln uppgår till ca 2%. Exporten består alltjämt främst av råvaror. Afrikas andel av de privata direktinvesteringar som går till u-länder är mycket låg. Telekommunikationerna är dåligt utbyggda och användningen av modern kommunikationsteknologi ligger på en låg nivå. Detta innebär att Afrika släpar efter också i globaliseringsprocessen.

Globaliseringen erbjuder både möjligheter och risker. Fattiga länder med ca 3 miljarder invånare främst i Asien har lyckats etablera sig på de internationella marknaderna inte som råvaruleverantörer utan som exportörer och importörer av bearbetade varor och tjänster och öka sin levnadsstandard. Bakom

detta ligger omfattande reformer beträffande samhällsstyrning, ekonomisk politik, investeringsklimat och sociala tjänster. Detta visar att det går att utnyttja globaliseringens möjligheter. Men länder med ca 2 miljarder invånare hotas att marginaliseras i världsekonomin. Flertalet afrikanska länder tillhör denna grupp. För utvecklingsländerna inklusive de afrikanska handlar det inte om att ta ställning till om man vill delta i globaliseringen eller inte, utan det handlar om hur man på bästa sätt skall ta del av denna process och utnyttja den för att bekämpa fattigdomen i det egna landet.

Biståndet till Afrika har sjunkit från 17,2 miljarder US dollar 1990 till 12,3 miljarder US dollar 1999. Detta hänger samman med bl.a. minskat politiskt intresse för Afrika och utbetalningsproblem. Även det svenska biståndet till Afrika har sjunkit under 1990-talet men har ökat under senare år. År 1990 uppgick det till 3,67 miljarder kronor, år 1998 till 2,81 miljarder kronor men har sedan stigit till 3,52 miljarder kronor år 2000.

Många afrikanska länder dras fortfarande med en ohanterlig skuldbörda. Skuldtjänsten tränger ut nödvändiga investeringar och offentliga utgifter för ekonomisk utveckling och sociala ändamål och därmed fattigdomsbekämpning. 1996 togs därför det s.k. HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries). Tanken med detta initiativ var att samtliga berörda långivare, dvs de internationella finansiella institutionerna, Parisklubben och de kommersiella fordringsägarna skulle ta sitt ansvar för sin del av HIPC-ländernas skulder. Syftet med initiativet är att fattiga och skuldyngda länder som bedriver en sund ekonomisk politik skall återges en hållbar skuldsituation. 1999 beslöts att påskynda, fördjupa och förstärka genomförandet av HIPC-initiativet. Detta har påtagligt ökat antalet länder som är berört av initiativet som idag omfattar ett tjugotal afrikanska länder. Sverige bidrar både genom betydande stöd till multilateral och bilateral skuldavskrivning och genom ett omfattande stöd till kapacitetsuppbyggnad.

De ekonomiska reformprogrammen är inte längre enbart inriktade på makroekonomisk stabilisering. Tillväxt och fattigdomsbekämpning står nu i högre grad i fokus. Insikten att ekonomisk tillväxt är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att bekämpa fattigdomen har medfört att reformprogrammen försöker behandla fattigdomsfrågor och tillväxtpolitik på ett sammanhållet sätt.

Vikten av ökade gemensamma ansträngningar för att bekämpa fattigdomens alla aspekter har bekräftats i FN:s Milleniedeklaration

som antogs i september 2000. Genom denna konkretiseras en rad åtaganden.

Den andel människor som lever i extrem fattigdom (mätt som under en US dollar per dag) skall halveras fram till år 2015 och utvecklingen påskyndas på en rad sociala områden. Den negativa miljöutvecklingen skall vändas och ett globalt partnerskap för utveckling utvecklas.

Milleniedeklarationen uppmärksammar också Afrikas särskilda behov. Man skall stödja konsolideringen av demokratin i Afrika och bistå afrikaner i deras kamp för en varaktig fred, fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling.

En förutsättning för att fattigdomen skall kunna halveras fram till 2015 är att tillväxten ökar betydligt och når i genomsnitt ca 7% i Afrika. Afrikaskrivelsen betonar tillväxtens betydelse och pekar på att det inte finns några exempel på länder som under en längre period kunnat minska fattigdomen utan en god ekonomisk tillväxt. Social utveckling är emellertid en förutsättning för långsiktig tillväxt. För att fattigdomsmålet skall kunna nås måste även fördelningen av tillgångar som jord och utbildning bli jämnare liksom inkomstfördelningen.

Mot detta står att tillväxten i Afrika under 1990-talet endast var ca 2,5% per år. Även om tillväxten ökade mot decenniets slut och år 2001 uppgick till ca 4% är det uppenbart att tillväxten måste öka ytterligare om någon väsentlig minskning av fattigdomen skall kunna ske. FN:s ekonomiska kommission för Afrika (ECA) har därför konstaterat att den långsamma tillväxten i Afrika är den största utmaningen då det gäller att förbättra levnadsförhållandena i Afrika.

Det finns emellertid länder i Afrika som under en längre tid kunnat uppvisa en hög tillväxt. Benin, Botswana, Ghana, Moçambique och Uganda är några exempel som visar att det går att föra en tillväxtfrämjande politik, som är inriktad på att minska fattigdomen.

Den internationella konferensen om finansiering för utveckling som ägde rum i mars 2002 i Monterrey, Mexiko, anger en rad åtgärder som krävs för att Milleniedeklarationens mål skall kunna uppnås. Slutdeklarationen framhåller att varje land har huvudansvaret för sin ekonomiska och sociala utveckling och att betydelsen av nationell politik och nationella utvecklingsstrategier inte kan överbetonas. De nationella utvecklingsansträngningarna måste dock stödjas av en gynnsam internationell ekonomisk miljö. Det krävs ett nytt partnerskap mellan i- och u-länder. Inhemska

resurser måste mobiliseras i större utsträckning och u-länderna måste dra till sig ökade internationella kapitalflöden. Vidare framhålls att den internationella handeln som drivkraft för utveckling måste främjas. Det internationella finansiella och tekniska utvecklingssamarbetet måste öka. Hållbar finansiering av skulder och skuldlättnader är nödvändiga liksom ökad samstämdhet vad gäller de internationella monetära, finansiella och handelssystemen.

I enlighet med slutdokumentet från finansieringskonferensen måste u-länderna skapa en inhemsk miljö som attraherar inhemska och utländska investeringar och som ser till att alla tillgängliga resurser, inklusive bistånd, används effektivt. För att detta skall kunna genomföras krävs fred, demokrati, god samhällsstyrning, respekt för lagar och mänskliga rättigheter samt mekanismer för fredsbevarande och förebyggande och lösning av konflikter. På det makroekonomiska området behövs en sund politik med fungerande finansiella system, dvs banker och kreditinstitut, stabila och klara regelverk m.m. samt bättre fördelning av inkomster och tillväxt. Allt detta gäller också afrikanska länder.

Åtgärder på nationell nivå är alltså av grundläggande vikt om fattigdomen skall kunna bekämpas. I detta sammanhang är de nationellt utformade fattigdomsstrategier (Poverty Reduction Strategies, PRS) som många u-länder utarbetar och som bl.a. ligger till grund för all utlåning från Världsbanken och Internationella valutafonden och för skuldlättnad under HIPC-initiativet av stor betydelse. Dessa strategier skall utarbetas i konsultationer med civila samhället och den privata sektorn och ange mål och medel för hur fattigdomen kan bekämpas. De ger också underlag för dialog och partnerskap med givarna och kan bidra till bättre samordning av biståndet och övergång till sektor- och budgetstöd. Erfarenheterna hittills tyder på att arbetet med fattigdomsstrategier kan förbättra de gemensamma ansträngningarna att bekämpa fattigdomen. Mycket återstår emellertid att göra för att förbättra fattigdomsstrategierna och genomförandet av dem.

#### *Svenskt agerande*

Ett viktigt instrument för att skapa goda villkor för tillväxt och fattigdomsbekämpning är stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader. Syftet är att stödja fattiga länder som genomför ekonomiska reformprogram som befrämjar ekonomisk tillväxt, bekämpar fattigdom och ger hållbar utveckling. Under 1999

fastställde regeringen närmare riktlinjer för vilka kriterier som skall gälla för detta slag av stöd. Stödet skall främst gå till fattiga länder som genomför ekonomiska reformprogram med tydlig inriktning på fattigdomsbekämpning. Tillväxt anges vara en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för att nå framgång i dessa ansträngningar. För att stöd skall kunna bli aktuellt krävs att landet respekterar de mänskliga rättigheterna och främjar ett demokratiskt styrelseskick. Huvuddelen av de medel som är tillgängliga för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader går till afrikanska länder t.ex. Moçambique, Tanzania och Uganda.

Många afrikanska länder erhåller också stöd för att förstärka centrala institutioner av betydelse för möjligheterna att genomföra makroekonomiska och strukturreformer. Det kan t.ex. gälla kapacitetsuppbyggnad av finansministerier, centralbanker, finansiella institutioner och stöd till utarbetande av juridiska ramverk av betydelse för ekonomisk och social utveckling. Det stöd som Sverige nyligen beslutat ge tillsammans med Världsbanken för offentlig finansiell förvaltning är ett exempel på sådant stöd. Sverige ger också betydande stöd till Afrikanska kapacitetsuppbyggnadsfonden ACBF som arbetar med att förstärka afrikanska länders kapacitet inom bl.a. det makroekonomiska området.

Det svenska utvecklingssamarbetet innehåller omfattande stöd till verksamheter som direkt berör de fattiga. Flera av de afrikanska länder Sverige samarbetar med får stöd till t.ex. primärundervisning, landsbygdsvägar och krediter som kommer småföretagare till godo. Insatser på hälsovårdsområdet är av betydelse för möjligheterna att bekämpa fattigdomen och lindra effekterna av hiv/aids. Demokratistödjande insatser kan bidra till att bredare grupper kan göra sin röst hörd och påverka sin levnadssituation.

En tillväxtfrämjande politik som är inriktad på att förbättra de fattigas situation måste vara ett centralt element i det svenska utvecklingssamarbetet även i fortsättningen. Åtgärder som leder till en sådan ökad tillväxt måste ha hög prioritet. Utformningen av de svenska landstrategierna för samarbetet med våra partner i Afrika måste därför utgå från fattigdomssituationen och inriktas på sådan tillväxt och andra centrala faktorer som minskar fattigdomen. Utgångspunkten måste vara de fattigdomsstrategier i form av PRS eller liknande som våra partner utvecklar. Riktlinjerna för de svenska landstrategierna anger att i de länder där fattigdomsstrategier utarbetas, processen för utarbetandet av sådana strategier

också bör utgöra basen för den svenska landstrategiprocessen. Den tillväxt som stimuleras måste vara inriktad på att förbättra de fattigaste gruppernas situation. Även vid en tillväxtorienterad politik är därför frågan om fördelning av inkomster och produktiva tillgångar väsentlig liksom åtgärder för att motverka otrygghet och maktlöshet.

Erfarenheterna av fattigdomsstrategierna och deras genomförande är dock blandade. Konsultationerna med bl.a. det civila samhället om utformningen av strategierna har inte alltid varit tillräckligt omfattande. Institutionella svagheter på alla nivåer från finansministerier och fackministerier till lokala förvaltningar försvårar genomförandet.

Sverige bör fortsätta att delta aktivt i den internationella diskussionen om hur fattigdomsstrategier bör utformas och genomföras bl.a. inom ramen för Strategic Partnership with Africa (SPA) som är en givarsammanslutning med uppgift att bl.a. öka och förenkla resursöverföringarna till afrikanska länder för att bidra till effektivare fattigdomsbekämpning. Av betydelse är därvid det svenska förhållningssätt till utarbetandet och genomförandet av fattigdomsstrategier som håller på att utarbetas. Sverige bör också delta i en aktiv dialog med våra partner i Afrika om hur fattigdomen kan bekämpas och hur det externa stödet bäst kan bidra till detta. Det är därvid angeläget att uppmärksamma att fattigdomsstrategierna verkligen berör åtgärder som främjar ökad produktivitet och tillväxt. Frågor som jordbruks- och näringslivsutveckling och export- och importkapacitet bör därför också vara en del av fattigdomsstrategierna. En viktig utgångspunkt måste även vara slutdokumentet från konferensen om finansiering för utveckling i Monterrey.

Sidas nya fattigdomsstrategi kommer bl.a. att beröra tillväxtens betydelse för bekämpning av fattigdomen och vilka åtgärder beträffande politik och sektorinsatser som krävs för att en tillväxt som förbättrar de fattigas situation skall kunna uppnås. Den kommer att vara en viktig grund för utformningen av fattigdomsbekämpande åtgärder inom ramen för det svenska utvecklings-samarbetet. Detsamma gäller den globaliserings-utredning som genomförs under ledning av handelsministern och som berör sambanden mellan fattigdom, tillväxt, handel och globalisering. Den skrift om handel och utveckling som nyligen utgivits av Utrikesdepartementet inom ramen för denna utredning är av intresse i detta sammanhang.

I utformningen av ett utvecklingssamarbete som syftar till att uppnå målen i Milleniedeklarationen bör också fortsättningsvis följande aspekter beaktas. Det närmare innehållet i samarbete måste givetvis bestämmas utifrån det enskilda landets situation och behov som de uttrycks i landets fattigdomsstrategi.

1. Stöd till reformer som förbättrar den politiska och ekonomiska samhällsstyrningen är centrala.

En demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och medinflytande kan stärkas genom långsiktigt stöd till bl.a. parlament, rättsväsende och det civila samhället. Demokrati och mänskliga rättigheter skall genomsyra utvecklingssamarbetet.

Stöd till ekonomiska reformer som bidrar till makroekonomisk stabilitet och strukturella reformer måste fortsätta. Uppbyggnad av kapacitet för att hantera bl.a. makroekonomiska frågor är nödvändig liksom förstärkning av förvaltningskapaciteten på alla nivåer. Förstärkning av rättsregler är en förutsättning för bl.a. utvecklingen av en tillväxtfrämjande miljö. Det är angeläget att stimulera och stödja de afrikanska ländernas ansträngningar att bekämpa korruption. Av central betydelse är att bidra till utvecklingen av effektiva skattesystem och system för hantering av finansiella resurser eftersom sådana system är nödvändiga för att uppbåda och utnyttja inhemska resurser på ett effektivt sätt. På sikt bör åtgärder av detta slag bidra till att minska bistandsberoendet.

2. Utbildning är av grundläggande vikt för en utveckling som är inriktad på fattigdomsbekämpning och är en förutsättning för tillväxt. Det är därför en angelägen uppgift att bidra till att bl.a. kvaliteten på undervisningen höjs i våra samarbetsländer och att undervisningen kommer fler tillgodo.

3. Det svenska utvecklingssamarbetet måste också bidra till att skapa förutsättningar för att hälsovården omfattar hela befolkningen, är av god kvalitet och bygger på jämlikhet och jämställdhet. Det gäller att bidra till att bygga upp hälsovårdssystem som på ett varaktigt och effektivt sätt kan hantera hälsofrågor.

4. Hiv/aids kan inte behandlas som ett isolerat hälsoproblem utan är ett utvecklingsproblem med breda konsekvenser för möjligheterna att uppnå målen i Milleniedeklarationen. Eftersom Afrika är särskilt drabbat måste åtgärder för att bekämpa hiv/aids

vara viktiga inslag i utvecklingssamarbetet med afrikanska länder. (Se vidare kapitlet Hiv/aids).

5. Kvinnor tillhör oftare än män de fattiga i Afrika. All erfarenhet visar också att åtgärder som riktas mot kvinnor ofta har särskilt gynnsamma effekter på social och ekonomisk utveckling. Det är därför angeläget att på olika sätt nå kvinnorna och understödja deras verksamhet genom utvecklingsansträngningarna. Inte minst viktigt är att satsa på utbildning av flickor något som har stor betydelse för deras situation.

6. Utvecklingen inom jordbruket är avgörande för de afrikanska hushållens livsmedelssäkerhet och för möjligheterna att minska fattigdomen. En produktionsökning är nödvändig för att kunna försörja en ökande och alltmer urbaniserad befolkning. Svenskt utvecklingssamarbete bör därför inriktas på att stödja afrikanska ansträngningar att utveckla jordbruket och andra aktiviteter på landsbygden som ger sysselsättning och inkomster. Stöd till mer miljömässigt hållbara brukningsmetoder, som också höjer produktionen är nödvändigt. Det är också viktigt att ge stöd till vidareförädling av jordbruksprodukter. Detta kan skapa arbetstillfällen och välbehövliga exportintäkter.

7. Genom stöd till näringslivsutveckling kan Sverige bidra till att skapa förutsättningar för en effektiv försörjning av varor och tjänster i samarbetsländerna som bygger på livskraftiga företag samt underlätta samarbetsländernas inträde på världsmarknaden. Viktig i sammanhanget är den verksamhet som Swedfund International AB bedriver för att genom rikskapital stödja svenska företags investeringar i Afrika och därmed överföring av svenskt näringslivskunnande till Afrika. Detta bidrar till att skapa ökad produktion och sysselsättning i afrikanska länder. Stärkande av institutionella ramar och regelverk, reformering av offentligt ägda företag och kompetensutveckling för företagare bör också i fortsättningen vara viktiga områden för svenskt stöd. Åtgärder av detta slag liksom stöd till ekonomiska reformer bidrar inte bara till utvecklingen av ett starkare inhemskt näringsliv i afrikanska länder utan kan också bidra till att utländska företags intresse att investera i Afrika ökar.

8. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att stärka afrikanska länders kompetens och kapacitet att delta i handelspolitiska

förhandlingar liksom deras handelstekniska kunnande så att de kan utnyttja de möjligheter som finns att få tillträde till utländska marknader. Av vikt för utvecklingen är därför institutionellt stöd till handelskammare och investeringscenter, riktat exportstöd och stöd till samarbete företag-till-företag. (Se även kapitlet om Afrika och den internationella handeln).

9. De afrikanska länderna är i regel små med alltför begränsade marknader för att tillåta den effektiva produktion som krävs för att öka tillväxten. Regional ekonomisk integration kan ge ökade marknader som gör det lättare att åstadkomma produktionsökningar och kan också underlätta afrikanska länders integration i världsekonomin. Även regionalt samarbete på andra områden är viktigt. Det gäller t.ex. infrastruktur, harmonisering av ekonomisk politik och regelverk, forskning och gränsöverskridande miljöproblem. En svensk politik som syftar till att bidra till ökad tillväxt för fattigdomsbekämpning måste också omfatta stöd till regionalt samarbete och till utvecklingen av regionala allmänna nyttigheter. (Se även kapitlen om Afrika och den internationella handeln och Ökat regionalt samarbete).

10. Utveckling av och tillgång till modern informations- och kommunikationsteknologi är nödvändiga för fattigdomsbekämpning och för att afrikanska länder skall kunna bli mer jämställda aktörer i världsekonomin. I det bilaterala utvecklings-samarbetet gäller det därför t.ex. att stödja afrikanska länder att utveckla IT-strategier som en del av deras ansträngningar att bekämpa fattigdomen vilket är fallet bl.a. i Tanzania. Utbildning av IT-tekniker vilket sker med svenskt stöd i flera afrikanska länder är också viktigt. Behovet av investeringar i infrastruktur/bredband kommer också in i bilden. På det multilaterala planet bör Sverige fortsätta att spela en aktiv roll i FN:s "ICT Task Force" som bl.a. bidrar till att samordna aktiviteter som bedrivs av regeringar, internationella organisationer, näringsliv och enskilda organisationer för att IT skall kunna användas för att uppnå de internationella utvecklingsmålen.

## 5 Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning

1948 års Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna var en ledstjärna för afrikanska ledare när kolonialmakterna upplöstes och den afrikanska kartbilden formades av nya självständiga nationer.

Rätten till självbestämmande och förklaringens budskap om människors lika värde oavsett ras och hudfärg utmanade en gång den europeiska hållningen om vit överhöghet liksom tron på en rasåtskillnadspolitik.

Till skillnad från den kritik som gjorts sig gällande från andra världsdelar, har det afrikanska samfundet inte satt ifråga de principer bakom vilka de mänskliga rättigheterna är formulerade. Det kan noteras att medan t ex Asien saknar ett regionalt system av normer och institutioner för de mänskliga rättigheterna, är fallet det motsatta i Afrika.

Den afrikanska stadgan om mänskliga och folkliga rättigheter från 1981 liksom den afrikanska stadgan om barnets rättigheter ger uttryck för en syn väl i linje med de internationella normerna på området. Till regelverket finns knutet en afrikansk kommission med ett mandat som även innefattar att övervaka efterlevnaden av rättigheterna, inklusive att motta individuella klagomål. I juni 1998 beslöt OAU även att inrätta en afrikansk domstol för mänskliga och folkliga rättigheter. I avvaktan på tillräckligt antal ratifikationer har detta beslut ännu inte trätt i kraft. En särskild expertkommitté finns för att främja barnets rättigheter.

Samtidigt måste det konstateras att dessa normer om mänskliga rättigheter står i stark kontrast till den tillvaro som präglar afrikaners liv i gemen. Den grundläggande principen om att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter ställs mot den utbredda fattigdomen i Afrika. Det är en fattigdom med många ansikten, bland vilka hör såväl materiella umbäranden som maktlöshet. I själva verket utgör de ofta två sidor av samma mynt.

Miljontals fattiga afrikaner saknar idag ett effektivt skydd av lagen, har få möjligheter att vända sig någonstans för att söka rätt,

och lever med hotet om trakasserier och våld i det fall man högljutt skulle börja klaga. Det är en fattigdom som företrädesvis drabbar kvinnor. Diskriminering av kvinnor är påfallande inom många områden, vilket utöver att vara ett brott i sig, allvarligt påverkar utvecklingen av många afrikanska samhällen.

Kvinnodiskrimineringen med sina rötter i patriarkaliska samhällen och traditionella rättssystem ger idag utslag inom områden som bristfällig äganderätt, kompetens som förblir outnyttjad och spridning av hiv/aids, för att nämna några exempel. Å andra sidan utgör kvinnoorganisationer en betydande del av ett på många håll livaktigt civilt samhälle.

De mänskliga rättigheterna har på många håll i Afrika fortsatt förblivit allvarligt åsidosatta. I en förenklad uppdelning kan orsakerna sökas till bristande vilja hos makthavare, institutionella svagheter inklusive svaga rättssystem och till en politisk kultur som ibland går på tvärs med öppenhet och tolerans. Parlamenten i många länder är fortfarande svaga och söker sin ställning. Avsaknaden av en demokratisk tradition har i många fall inneburit att respekten för de mänskliga rättigheterna satts på undantag.

Utvecklingen i Zimbabwe under de senaste åren har tydligt illustrerat förfallet av ett samhälle när landets makthavare väljer att sätta sin politiska överlevnad i främsta rummet. I syfte att tillförsäkra sig fortsatt maktinnehav iscensatte president Robert Mugabe en våldspolitik ägnad att kväsa ett växande politiskt missnöje och slå undan hotet från en politisk opposition.

Ett betydande antal afrikanska länder styrs alltjämt av auktoritära ledare, som visat föga intresse av att främja eller respektera de mänskliga rättigheterna.

Å andra sidan har viktiga framsteg gjorts under de senaste åren. Militärdiktaturen i Nigeria har ersatts av ett civilt styre under president Obasanjos ledning. I Elfenbenskusten har det politiska systemet kunnat hantera en statskupp. I Senegal och Ghana har den demokratiska processen konsoliderats genom att tidigare statsbärande partier förlorat val, överlämnat makten och nu verkar i opposition.

I andra länder har politiska ledare trätt tillbaka, eller aviserat att göra så, till förmån för en yngre generation. Dit hör Sydafrika, Botswana, Moçambique och Tanzania.

I flertalet länder är bilden långt ifrån entydig. Ett dynamiskt ungt samhällsliv med öppen debatt brottas med en auktoritär politisk kultur, förstärkt av en traditionell syn på hur män i ledarpositioner förväntas uppträda. I dessa politiska skeenden drar

institutioner alltfjämt på en kolonial börda eller är så svaga att de inte förmår stå emot godtyckligt styre och hävda rättsprinciper och därmed garantera en utveckling åt rätt håll.

Kenya illustrerar väl förhållandet av en livaktig politisk debatt om allt från konstitutionella till sociala frågor, understött av ett civilt samhälle, och två val har hållits under flerpartisystem. Men Kenya uppvisar också ett politiskt system baserat på klientelism med åtföljande korruption, och där den etniska faktorn fått ersätta partiets idéprogram.

Synen att med maktutövning följer ett politiskt ansvar för landets alla medborgare väntar ännu på sitt fulla genomslag. Istället dröjer uppfattningen kvar, historiskt rotad, om att statsmakten kan utnyttjas för att särskilt belöna bundsförvanter eller dem med släkttillhörighet. Och i avsaknad av ideologier och politiska program, förblir makthavarens lojalitet kvar i den etniska, eller religiösa, tillhörigheten. Och därmed synen att de som stödde en förlorande opposition inte kan göra samma anspråk på det offentliga utbudet av tjänster.

Anordnandet av allmänna val förändrar i sig inte denna politiska kultur. I Madagaskar hotas landets sammanhållning efter presidentvalet i december 2001. I Zambia gav valen i december 2001 som resultat att president Mwanawasa har att leva med ett av oppositionen dominerat parlament. I Senegal råder en liknande situation. I Uganda varnar president Museveni för flerpartisystemets etniska baksidor men hans enpartimodell kan komma att hämma landets fortsatta utveckling.

Kvarstår att aldrig tidigare har så många länder i Afrika genomfört allmänna val. Flertalet av Afrikas politiska ledare får anses vara folkvalda.

OAU har gjort det till sin princip att inte godkänna regimer som tillskansat sig makten genom militärkupper eller som på annat sätt kastat omkull det konstitutionella styret.

Och för de länder som befinner sig i eller är på väg ut ur väpnad konflikt, är vägen mot fred oundvikligen sammanbunden med en demokratisk process. Möjligheten att kunna välja sitt lands företrädare – demokratis kärna – framstår som den enda vägen för att kunna lösa kampen om inflytande och fördelning över landets resurser. Den lärdomen dras i Sudan, Demokratiska Republiken Kongo och Angola liksom på andra håll. Att vägen dit är lång illustreras av Etiopien där demokratin ännu försöker vinna fäste tio år efter den väpnade kamp som tvingade diktatorn Mengistu på flykt.

Afrikas utveckling är en uppgift som först och främst vilar på afrikanerna själva. Det närmast självklara påståendet gäller i högsta grad framväxten av demokratiska styrelseskick byggda på respekt för de mänskliga rättigheterna. Det ligger i sakens natur att utformningen av ett genuint folkstyre inte kan föreskrivas av andra.

### *Svenskt agerande*

I kontinuerlig dialog söker Sverige, bilateralt och multilateralt, främst genom EU, förmedla svenska ståndpunkter samtidigt som vi får impulser till en politik ägnad att stödja Afrikas demokratiska utveckling.

På svenskt initiativ har en dialog mellan de nordiska länderna och nio afrikanska reformsinnade länder kommit igång. Mötena, som är av informell karaktär och som sker på utrikesministernivå, har ägt rum i Stockholm i december 2000 och januari 2002. Vård för nästa möte är Moçambique. Mötena har givit tillfälle att dryfta frågor om demokrati och mänskliga rättigheter utifrån en gemensam grundsyn men med olika perspektiv.

Som medlemmar av Europeiska Unionen deltar Sverige i att utforma en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik visavi Afrika och dess länder samt till att styra det gemenskapsbaserade utvecklingssamarbete för vars genomförande Kommissionen har det huvudsakliga ansvaret. EU:s agerande i Afrika har i stor utsträckning kommit att vid sidan av konflikthantering handla om demokrati- och MR-frågor.

Mötet i Kairo i april 2000 mellan EU:s och Afrikas stats- och regeringschefer ledde till ett handlingsprogram, som nu följs upp med sikte på nästa toppmöte i Lissabon i april 2003. Programmet som omfattar en rad områden från skuldlättnader till mänskliga rättigheter behandlas vid bland annat återkommande möten på högre tjänstemannanivå. Vid ett utrikesministermöte i Bryssel i oktober 2001 överenskomms om att en handlingsplan mot människohandel skall utarbetas. Sverige har med Italien från EU:s sida åtagit sig huvudansvaret för denna uppgift.

Inom ramen för EU-SADC samarbetet, vars nästa utrikesministermöte infaller i Köpenhamn i november 2002, utgör frågor om god samhällsstyrning ett viktigt inslag på dagordningen. I ett läge där SADC egna uppställda mål om demokrati och mänskliga rättigheter hotas att undergrävas genom utvecklingen i enskilda medlemsländer, kan dialogen mellan SADC och EU fylla en viktig funktion.

Med stöd av det s.k. Cotonouavtalet har en politisk dialog inletts med en rad afrikanska länder. I vissa fall har den fått en mer formell karaktär, i andra fall har avtalets artikel 8 tjänat som naturlig referens för en fortlöpande dialog. Genomgående har dialogen kommit att fokusera på frågor om demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning.

Avtalet har därmed givit EU möjlighet till en mer strukturerad dialog kring dessa frågor. En viktig uppgift framöver blir att värdera dialogens genomslag samt i görligaste mån tillförsäkra en samstämmig linje från EU:s sida inför likartade situationer

Avtalet, som föreskriver att demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstaten och god samhällsstyrning utgör väsentliga beståndsdelar av samarbetet mellan EU och AVS-länderna, ger också möjlighet att vidta åtgärder i den händelse ett land bedriver en politik i strid mot dessa principer.

EU har sedan avtalet trädde i kraft åberopat vad som kallas artikel 96-konsultationer med Elfenbenskusten, Liberia och Zimbabwe. Tidsbegränsade konsultationer med tydliga krav ställda kan leda till att åtgärder vidtas, t ex att utvecklingssamarbetet avbryts. Konsultationerna med Elfenbenskusten ledde emellertid slutligen fram till ett återupptaget samarbete.

Artikel 96-konsultationer har i vissa fall visat sig vara ett verkningsfullt medel men dess långsiktiga betydelse och användning återstår ännu att värdera.

På basis av EU:s gemensamma ståndpunkt om mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning i Afrika har halvårsvisa översynsrapporter utarbetats. Dessa har givit tillfälle till en återkommande bedömning av läget samt diskussioner kring EU:s viktigare insatser på området.

Under det svenska ordförandeskapet utarbetades riktlinjer för EU:s agerande mot tortyr i tredje land. Rådsslutsatser antogs om valstöd och insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Sedan tidigare finns riktlinjer för EU:s agerande mot dödsstraffet. Dessa instrument ger vägledning för hur EU bör kunna agera gentemot olika afrikanska länder där så är påkallat.

Inom ramen för FN:s kommission för mänskliga rättigheter och i FN:s generalförsamling initierar EU debatt och resolutionsförslag vad gäller läget för de mänskliga rättigheterna i en rad afrikanska länder. I dessa fora har EU under senare år presenterat förslag om bl.a. Demokratiska Republiken Kongo och Sudan. Särskilda FN-rapportörer finns utsedda för att bevaka utvecklingen i dessa länder.

Vid 2002 års session gjorde EU ett försök att få kommissionen att behandla situationen i Zimbabwe, men förslaget röstades ned.

Under svenskt ordförandeskap tog EU vid FN:s tredje världskonferens om de minst utvecklade länderna i maj 2001 i Bryssel initiativ till ett handlingsprogram som markerar respekten för mänskliga rättigheter, demokrati, förbättrad samhällsstyrning och korruptionsbekämpning.

De nära förbindelser som Sverige upprätthåller med ett stort antal afrikanska länder har givit oss rikliga tillfällen att föra en dialog kring frågor om de mänskliga rättigheterna och demokratiska processer. Denna dialog, som förs på olika nivåer, har ofta styrkan av att kunna knyta an till praktiska insatser ägnade att stärka institutioners kapacitet på området. Dialogen förs i samband med biståndsoverläggningar, politiska besök samt i fallet Sydafrika inom ramen för den bilaterala kommissionen mellan våra båda länder. Kommissionen, som inrättades efter Sydafrikasatsningen 1999, har mötts vid två tillfällen år 2000 i Stockholm respektive 2001 i Pretoria.

Dialogen om demokrati och mänskliga rättigheter bärs upp av ett omfattande utvecklingssamarbete.

Betydande framsteg har gjorts under senare år med att utarbeta en metodik för att utvecklingssamarbetet genomgående skall utformas med beaktande av genderaspekter och där så tillämpligt med ett barnrättsperspektiv.

Målen och riktlinjerna om demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning i utvecklingssamarbetet har följts upp i de landstrategier som utarbetats för utvecklingssamarbete med enskilda länder i Afrika. Uppdraget att främja demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning har slagit igenom vid fördelning av resurser och vid utformning av olika insatser.

UD och Sida har gemensamt arbetat för att öka kompetens och kapacitet om demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet.

Sidas verksamhet för demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning i Afrika är idag framförallt inriktat på att främja god offentlig förvaltning, inklusive universitet och rättsväsende. En väl fungerande förvaltning, t.ex. inom statistik, revision och rättsväsende, bedöms som väsentlig för ett demokratiskt samhälle.

Andra viktiga delar utgörs av stöd till den politiska processens grundelement, som t.ex. parlament och partiväsende, samt direkt stöd till det civila samhället, inte minst fria media.

De enskilda organisationerna, båda svenska och lokala, är centrala aktörer i arbetet för att främja demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. Det utgör ett viktigt komplement till det samarbete, bilateralt som multilateralt, som sker mellan regeringar.

Det civila samhället består av en mångfald organisationer och all sådan verksamhet kan inte med automatik anses vara demokratifrämjande. Organisationer kan t.ex. brista i intern demokrati och förankring. Det finns dock ett värde i att hävda rätten för olika röster att komma till tals, mångfalden är ett uttryck för att olika intressen får göra sig gällande. I det svenska samarbetet är det av stor vikt att organisationer som får stöd har genuin lokal förankring.

Samfinansiering med andra givare, bland annat av program ledda av FN eller Världsbanken, för att stödja demokratiska processer, är ett annat viktigt område. Det gäller särskilt vid utformningen av sektor- eller budgetstöd som syftar till att stödja reformer och till att stärka länders förvaltningar.

Sverige ger ett omfattande stöd till FN:s olika organ och program som är aktiva i regionen och vars insatser har bäring på demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. Dit hör bidrag till UNICEF för arbete med barnets rättigheter liksom bidrag till UNHCR för stöd och skydd för flyktingar i olika konfliktområden. FN i dess helhet är en mycket viktig aktör vad gäller arbetet för demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning i Afrika och fortsatt stöd för detta arbete är av stor vikt.

## 6 Fred och säkerhet

### *Konfliktläget*

Våldsamma konflikter har varit ett av de största hindren för utveckling och ekonomisk tillväxt i Afrika under hela den postkoloniala epoken. Samtidigt har avsaknaden av utveckling och ekonomisk tillväxt varit en grogrund för konflikt liksom fattigdom, orättvisor och etnisk eller religiös tillhörighet utnyttjats för att få människor att ta till vapen. 400 miljoner afrikaner bor i länder med pågående eller stor risk för väpnad konflikt.

Det är lätt att karaktärisera Afrika som den ständiga instabilitetens kontinent. Fredsavtal sluts, men lika ofta bryter konflikterna ut igen. Medan fred mäklas i ett land är kriget faktum i ett annat. För att skapa en hållbar och långsiktig fred räcker det inte med att de stridande parterna lägger ned vapnen. Bakomliggande motsättningar och orättvisor måste hanteras och soldaterna måste ges möjlighet att försörja sig i det civila. En långsiktig och hållbar demokratiseringsprocess på alla nivåer i samhället måste ske och respekten för de mänskliga rättigheterna återupprättas. Försoning måste på ett eller annat sätt komma till stånd. Alltför ofta har fredsavtal slutits i Afrika utan att dessa frågor tagits på tillräckligt stort allvar.

Under det kalla kriget var Afrika en bricka i stormakternas politiska spel, både politiskt och ekonomiskt. De stora naturresurserna försvårade en lösning av pågående konflikter. Efter Berlinmurens fall följde en tid av nyorientering. USA:s intressen på kontinenten skiftade påtagligt samtidigt som de europeiska stormakterna och f.d kolonialmakterna, särskilt Frankrike, började omdefiniera sin politik gentemot Afrika.

I Afrika har under 1990-talet ledarskiftet ägt rum på ett flertal håll. Apartheid-regimens avskaffande i Sydafrika och militärdiktaturens fall i Nigeria har öppnat för långsiktiga processer mot ökad fred och stabilitet på flera håll på kontinenten. Idag är samtliga större konflikter i Afrika föremål för fredsprocesser.

I Angola har UNITA-ledaren Jonas Savimbis död i februari 2002 förändrat läget. Savimbi bedömdes av många vara det största enskilda hindret för fred. Nya möjligheter har nu skapats. En överenskommelse om vapenvila slöts den 4 april 2002. Överenskommelsen är ett komplement till det fredsavtal som parterna ingick i Lusaka 1994 och som, trots stora ansträngningar från det internationella samfundet, inte kunde slutföras. Enligt avtalet ska UNITA inordnas i det politiska livet och dess soldater avväpnas och integreras i armén och samhället. Allmänna val planeras att hållas. Det humanitära läget i Angola är dock fortsatt mycket allvarligt. Ca en tredjedel av landets befolkning är internflyktingar.

Genom medlingsansträngningar av OAU och FN skrev Etiopien och Eritrea under ett fredsavtal den 12 december 2000. Avtalet innebär en överenskommelse om hur länderna skall gå vidare med bland annat utstakning av den gemensamma gränsen, kompensation för krigsskador och en utredning av konfliktens orsaker. Med stöd av FN:s mission UNMEE har fredsprocessen gått framåt. Trots utestående frågor förefaller risken för förnyad militär konfrontation var liten. Den 13 april 2002 presenterade gränskommissionen för Eritrea-Etiopien vid Permanenta skiljedomstolen i Haag sitt beslut avseende hur den framtida gränsen mellan länderna ska stakas ut. Detta är en viktig temperaturmätare på fredsprocessens fortsatta utveckling och trovärdighet. Båda länderna har tidigare försäkrat att man kommer följa gränskommissionens beslut, vilket också upprepats efter att beslutet blev känt.

Mano River-regionen i Västafrika (Sierra Leone, Liberia, Guinea) har präglats av inbördeskrig och regional konflikt sedan början av 1990-talet. I Sierra Leone har emellertid situationen stabiliserats under det senaste året. Det fredsavtal som undertecknades 1999 mellan parterna i inbördeskriget led inledningsvis allvarliga bakslag. Ett snabbt militärt ingripande av Storbritannien kombinerat med en förstärkning av FN-styrkan UNAMSIL lyckades vända utvecklingen. Förutsättningarna för fred, försoning och demokrati i Sierra Leone är idag bättre än på mycket länge. Ca 50 000 f.d. rebeller och regeringsstödd milis har avväpnats inklusive drygt 5 000 barnsoldater. Hundratusentals flyktingar har återvänt från grannländerna. De president- och parlamentsval som genomfördes i maj 2002 bedömdes av närvarande observatörer, inklusive ett 80-tal EU-observatörer, som fria och rättvisa.

Samtidigt pågår stridigheter i Liberia och i gränsregionen mellan Liberia och Guinea. Spänningen mellan Guinea och Liberia är hög med ömsesidiga beskyllningar om stöd till rebellgrupper i respektive land. Antalet flyktingar in i grannländerna och internflyktingar inne i landet ökar. Konflikten i Liberia har såväl en intern som en regional dimension och fortsatt väpnad konflikt i området riskerar spilla över i Sierra Leone. Liberia är sedan maj 2001 föremål för FN-sanktioner för den destabiliserande roll man har spelat i regionen. Den regionala samarbetsorganisationen ECOWAS leder ansträngningarna att få slut på stridigheterna i Liberia och har tagit initiativ till en nationell försoningsprocess med sikte på de val som planeras genomföras under 2003.

Förhoppningar finns om framsteg i den politiska dialogen mellan de tre Mano River-länderna sedan ett toppmöte mellan president Conté (Guinea), president Kabbah (Sierra Leone) och president Taylor (Liberia) genomfördes i Rabat i februari 2002.

I Stora sjöregionen har fredsprocessen gjort framsteg. Men konflikterna har länkar över nationsgränserna. Såväl framsteg som bakslag får därför lätt återkopplingar i hela området.

I Demokratiska Republiken Kongo, DRK, slöts 1999 ett fredsavtal, det s.k. Lusaka-avtalet. Det kom dock att dröja till år 2001, då Joseph Kabila efterträdde sin mördade far på presidentposten, innan avtalet började genomföras. Sedan drygt ett år råder i princip eldupphör och närvaron av FN:s mission MONUC har bidragit till ökad stabilitet. Under våren 2002 har den s.k. interkongolesiska dialogen resulterat i en partiell överenskommelse som flertalet deltagare, dock ej den Rwanda-stödda rebellrörelsen RCD-Goma, ställt sig bakom. Förhoppningsvis kan detta avtal dock öppna vägen för en fullt inklusiv lösning.

Huvudsakliga utmaningar är nu utformningen av en övergångsregering, fullständiga utländska truppe reträtter och hanteringen av de rwandiska miliser som sedan folkmordet 1994 är verksamma i östra DRK. Det sistnämnda, dvs att Rwandas säkerhetsbehov tillgodoses, torde vara en förutsättning för att få landet att fullfölja fredsprocessen.

För grannlandet Burundi undertecknades i Arusha ett fredsavtal år 2000, efter utdragna förhandlingar under medling av först Julius Nyerere och därefter Nelson Mandela. Två stora rebellgrupper ställde sig dock utanför överenskommelsen och de väpnade striderna har fortsatt. Rebellerna ser ut att förbereda sig på förhandlingar om eldupphör men accepterar inte Arusha-avtalet. För den övergångsregering som med omvärldens starka stöd

tillträdde i november 2001 utgör dock detta avtal grunden för fredsprocessen.

I Somalia lades ett fredsinitiativ fram av Djiboutis president hösten 1999 som tände nya förhoppningar om fred och försoning. En stor konferens i Arta, Djibouti, samlade ett brett deltagande. Flera somaliska ledare valde dock att stå utanför Arta-processen. I mitten av januari år 2002 genomförde den regionala samarbetsorganisationen IGAD ett toppmöte som ägnade särskild uppmärksamhet åt Somalia. Toppmötets beslut att Kenya, Etiopien, Djibouti och Sudan nu ska samordna sina fredsanssträngningar för Somalia var ett viktigt steg framåt. IGAD:s statschefer beslutade vidare att en försoningskonferens om Somalia ska hållas i Kenyas huvudstad Nairobi. Samtidigt pågår det humanitära arbetet och ansträngningar för en mer långsiktig återuppbyggnad i Somalia.

Under den väpnade konflikten i Sudan har ett flertal försök till eld-upphör gjorts, men ingen varaktig lösning har uppnåtts. Den 19 januari 2002 undertecknades ett avtal av Sudans regering och rebellrörelsen SPLA/M om vapenvila i Nubabergen. Detta är det första konkreta framsteget på mycket länge, och utgör en del av de fyra utfästelser som USA lyckats utverka från parterna. Övriga punkter gäller frågan om upphörande av flygbombningar, slaveri samt tillfälligt avbrott i strider för att möjliggöra humanitära insatser. I Nuba-avtalet föreskrivs bland annat upprättande av en gemensam militär enhet, bestående av parterna med internationellt deltagande, samt en internationell övervakningsenhet. Förhoppningen är att Nuba-avtalet skall fungera som en katalysator för fred också i övriga konfliktdrabbade delar av landet. Ett arbetsprogram för förhandlingarna mellan Sudans regering och SPLA/M har nu lagts fast. I enlighet härmed avses de substantiella förhandlingarna återupptas i Nairobi.

#### *Vad görs och vad kan göras bättre?*

De senaste åren har den afrikanska medvetenheten om och önskan att ta ett större ansvar för förebyggande och hantering av väpnade konflikter ökat. Detta har kommit till uttryck genom en rad pågående processer. På det regionala planet har OAU/AU utvecklat en särskild mekanism för förebyggande, hantering och lösning av konflikter. Mekanismen har, med växlande framgång, engagerats i flera större konflikter. Bland annat spelade den en viktig roll i fredsprocessen mellan Etiopien och Eritrea och medverkade till framtagandet av Lusaka-avtalet rörande konflikten i DRK. Den har

även använts för medling i interna konflikter såsom på Komorerna, Madagaskar och i den Centralafrikanska republiken. Frågan om konflikthanteringskapacitet har också fått en framskjuten plats i den pågående ombildningen till Afrikanska Unionen (AU). I NEPAD har konflikthantering en framträdande plats genom ett särskilt kapitel om fred och säkerhet. NEPAD:s säkerhetspolitiska dimension är tänkt att fungera som ett nytt ramverk för Afrikas eget arbete med förebyggande, hantering och lösning av konflikter.

Ursprungligen vid sidan om OAU har Africa Leadership Forum skapat en mekanism för fred, säkerhet, stabilitet, utveckling och samarbete med Helsingfors-processen som förebild, Conference on Security, Stability Development and Co-operation in Africa (CSSDCA). En handlingsplan har antagits, men organisationen har haft svårt att omsätta tankegångarna i praktiken. CSSDCA drivs numera som ett initiativ inom OAU.

På det subregionala planet har den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS sökt ta ett större ansvar för fred och säkerhet i regionen genom bildandet av ett särskilt säkerhets- och medlingsråd och den militära insatsstyrkan ECOMOG. ECOMOG har bl a satts in i Liberia, Sierra Leone och Guinea-Bissau. Det särskilda säkerhets- och medlingsrådet möts med jämna mellanrum och söker utveckla organisationens kapacitet på det förebyggande planet genom upprättande av ett system för tidig varning. Man har även engagerat sig i den politiska hanteringen av olika kriser i regionen och tagit fram ett regionalt moratorium för lätta vapen. Även inom SADC finns ett särskilt säkerhets- och konflikt-hanteringsorgan. Organisationens operativa kapacitet har stärks genom det regionala utbildningscentret för fredsbevarande (RPTC). 1999 arrangerades en uppskattad regional fredsfrämjande övning, "Blue Crane". På Afrikas horn försöker IGAD stärka sin roll i konflikthantering genom insatser i Sudan och Somalia.

Behovet av utbildning för fredsbevarande är mycket stort. I Västafrika har embryon till utbildningsinstitut bildats i Elfenbenskusten (L'école du maintien de la paix) och i Ghana (Kofi Annan International Peacekeeping Centre).

Omvärlden söker stötta utvecklingen av afrikansk kapacitet för fredsbevarande genom olika utbildningsprogram. Det franska RECAMP-initiativet för fredsbevarande utbildning i Afrika, i vilket Sverige deltar, är ett led i detta. Mot bakgrund av reformeringen av SADC, med bl. roterande ordförandeskap för säkerhetsorganet, bör möjligheterna att utvidga det svenska stödet till SADC inom detta

område undersökas, liksom möjligheterna till liknande stöd i Västafrika.

Lösningar i pågående afrikanska konflikter framförhandlas i allt större utsträckning med hjälp av afrikanska ledare. Fredsavtalet i Burundi tillkom genom Nyereres och Mandelas insatser. I Demokratiska Republiken Kongo har Botswanas förre president Masire ett OAU-mandat att underlätta fredsprocessen.

Även inom enskilda länder kan en tendens skönjas till ökat afrikanskt ansvarstagande. Den konflikt som blossade upp under 2001 mellan centralregeringen i Dar es Salaam och Zanzibar kunde biläggas genom parternas konstruktiva agerande. I Elfenbenskusten har utvecklingen vänt efter militärkuppen 1999, mycket på grund av de inhemska parternas målmedvetna agerande och den konstruktiva dialog som förts mellan Elfenbenskusten och EU inom ramen för Cotonouavtalet.

Utvecklingen mot ett ökat afrikanskt ansvarstagande för konflikthantering och uppbyggnaden av kapacitet för fredsbevarande är mycket positiva processer som förtjänar omvärldens stöd. Samtidigt ryms på kontinenten en rad olika infallsvinklar och perspektiv på vad konflikthantering i Afrika innebär. OAU/AU söker anlägga ett regionalt perspektiv medan ECOWAS och SADC arbetar med att stärka kapaciteten för konfliktförebyggande och krishantering inom sin sub-region. Att skapa en hållbar struktur för inter-afrikansk konflikthantering, från förebyggande till fredsbevarande, är en stor utmaning inför framtiden. Ökad samverkan men också tydligare rollfördelning mellan OAU/AU och de subregionala organisationerna samt med FN är viktiga led i detta.

FN har huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet enligt FN-stadgan. Det omfattande arbetet med fredsoperationer i Afrika fortsätter, t ex i Sierra Leone, i Etiopien/Eritrea och i Demokratiska Republiken Kongo. I Sierra Leone genomför FN sin just nu största fredsbevarande operation med 17 500 man på plats. I hanteringen av dessa kriser har ett lovande samarbetsmönster utvecklats mellan FN och de afrikanska regionala och subregionala organisationerna.

I juni 2001 lade generalsekreterare Kofi Annan fram en rapport om FN:s kapacitet för att förebygga väpnade konflikter. En av generalsekreterarens rekommendationer är att FN:s stödkontor för fredsbyggande processer som finns i bl.a. Liberia, Centralafrikanska Republiken och i Guinea-Bissau ytterligare stärks för att stödja och samordna insatser som verkar för att bearbeta

grundorsaker till väpnad konflikt inom en rad områden och i relation till regionala, nationella och lokala processer och aktörer.

Inom säkerhetsrådet har en ad-hoc-arbetsgrupp för konfliktförebyggande och konfliktlösning i Afrika nyligen bildats. Vidare planerar ECOSOC att inrätta en ad-hoc-arbetsgrupp för länder i Afrika som befinner sig i en postkonfliktsituation.

Länken mellan konflikt och tillgången till föda och naturresurser är en viktig aspekt i FN:s ansträngningar att höja sin konfliktförebyggandekapacitet, inte minst i Afrika. FN:s jordbruksorganisation FAO stöder bl a SADC i utformning och genomförande av strategier för att hantera gränsöverskridande vattenresurser.

Inom ramen för FN:s reformering har också en rapport om den fredsbevarande verksamheten lagts fram, den s k Brahimi-rapporten. Den framhåller bl a betydelsen av effektivare konflikthanteringsstrategier. Bland förslagen märks tanken att inrätta multinationella styrkor av brigadstorlek, klara för snabb och effektiv utplacering, samt att finansiera samtliga fredsbevarande operationer via FN:s reguljära budget.

Ett av FN:s instrument för att utöva påtryckningar på väpnade rebellrörelser och i vissa fall regeringar är riktade sanktioner. Vidare pågår ett viktigt arbete inom ramen för den s k Kimberley-processen att komma tillrätta med hur råvaror som diamanter används för att finansiera väpnade konflikter i Afrika (s.k. konfliktdiamanter).

I takt med att EU:s utrikespolitiska instrument förstärkts har också EU:s möjligheter att agera för fred och säkerhet i Afrika ökat (se kapitlet Afrika i EU-samarbetet). Genom EU:s särskilda representant för Stora sjöarna och ordförandeskapets särskilda representanter för Etiopien/Eritrea samt Mano River-området (kabinetssekreterare Hans Dahlgren) har ökade förutsättningar för gemensam analys och agerande på EU-nivå skapats.

Under det svenska ordförandeskapet i EU gjordes en översyn och uppdatering av 1997 års gemensamma ståndpunkt om förebyggande, hantering och lösning av konflikter i Afrika.

Den nya ståndpunkten lyfter bl a fram betydelsen av att EU använder alla sina instrument för att förebygga, hantera och lösa våldsamma konflikter. Några huvudområden är: stärkande av kapaciteten hos OAU och subregionala organisationer, stärkande av afrikansk kapacitet för fredsbevarande, begränsning av vapenflöden, ekonomiska instrument för att förebygga och lösa konflikter samt social och ekonomisk återuppbyggnad efter

konflikter. Vidare framhålls betydelsen av EU:s konkreta samarbete med FN vid konfliktsituationer i Afrika.

Den nya gemensamma ståndpunkten ligger i linje med det EU-program för förebyggande av väpnade konflikter som antogs av EU:s stats- och regeringschefer vid toppmötet i Göteborg. I ståndpunkten liksom i programmet läggs stor tonvikt på ökat samarbete mellan EU, FN och regionala aktörer, samt i relation till det civila samhället och det privata näringslivet.

EU:s samlade utvecklingssamarbete är ett särskilt viktigt instrument när det gäller att hantera underliggande konfliktorsaker genom långsiktiga och riktade insatser inom områdena för mänskliga rättigheter, demokrati, ekonomiska orättvisor och hållbar utveckling. Handeln är ett annat.

Genom ståndpunkten sker även en årlig genomgång av potentiella konflikthärddar, något som lägger grunden för en gemensam analys och diskussion om olika handlingsalternativ på ett tidigt stadium. Detta skapar också möjligheter att ytterligare utveckla EU:s instrument.

Som framgår har EU tagit ett betydande steg framåt mot en gemensam policy för stärkande av den afrikanska kapaciteten för krishantering och fredsbevarande. Från svensk sida bör vi bidra aktivt till att genomföra denna politik. Parallellt med våra bilaterala insatser bör vi verka för ett mer samordnat EU-stöd även ifråga om konkreta insatser. Det franska RECAMP-initiativet kan i det sammanhanget lyftas fram som ett koncept som gradvis bör kunna ges en bredare EU-profil.

#### *Svenskt agerande*

Diskussionen om ett vidgat säkerhetsbegrepp har lyft fram vikten av insatser på olika nivåer i konfliktskalan för hållbar fred och stabilitet. Långsiktigheten, liksom sociala och ekonomiska faktorer, har poängterats. Ett resultat är att alltfler insatser också inom det traditionella utvecklingssamarbetet kan räknas som konfliktförebyggande eller fredsbyggande. De strukturella orsakerna till konflikt bemöts främst via utvecklingssamarbetet. På ett politiskt plan ges mer av riktat stöd till specifika insatser och

medlingsinitiativ. Vidgningen av begreppet "konflikthantering" har alltså skapat nya möjligheter för ett kraftfullt svenskt agerande för fred och säkerhet i Afrika.

En arbetsgrupp med syfte dels att samordna svensk policy med anledning av afrikanska kriser, dels att vidareutveckla och bättra samordna svenska insatser för att stärka afrikansk kapacitet för konfliktförebyggande och krishantering, har bildats. Arbetet vägleds av principer om bl.a. ett regionalt perspektiv och långsiktighet. I gruppen deltar förutom Regeringskansliets olika delar även representanter för Sida och Försvarsmakten.

Genom denna grupp har förutsättningar skapats för ett mer samlat svenskt agerande på området fred och säkerhet i Afrika, både i fråga om kapacitetsstöd och utvecklande av policy. Sverige eftersträvar ett helhetsperspektiv på konfliktlösning, vilket kräver ökad samordning mellan både politikområden och stödformer. Sveriges kapacitet i fråga om strukturellt konfliktförebyggande och civil-militär samverkan bör i det sammanhanget lyftas fram.

Detta ställer krav på ökad samverkan och tydlig ansvarsfördelning mellan de instanser som på olika sätt arbetar för konfliktförebyggande och krishantering i Afrika; inom Regeringskansliet, Sida och Försvarsmakten. Genom ökat samråd både i fråga om långsiktiga policyfrågor och svenskt agerande i olika krissituationer samt genom gemensamma resor kan ett mer samlat svensk stöd komma till stånd.

Även en översyn av finansieringsformerna för konflikthantering bör ske. Möjligheterna till finansiering av militär personal med civila uppgifter via den del av biståndsanslaget som administreras av Utrikesdepartementet skulle i det sammanhanget kunna undersökas närmare. Samtidigt som utvecklingssamarbetet för fredsfrämjande och förebyggande bör inriktas på främjandet av strukturell stabilitet, t.ex. reformer i säkerhetssektorn och demobiliseringsprocesser, torde det finnas utrymme inom vissa anslagsområden att i större utsträckning finansiera riktade civila insatser som på grund av kompetens och resurser genomförs av militären, t.ex. minröjning.

Vikten av långsiktigt konfliktförebyggande som en del av utvecklingssamarbetet återspeglas i Sidas ökande fokus på

<sup>1</sup> Med konflikthantering avses således i det följande insatser längst hela skalan från konfliktförebyggande till fredsbevarande. Fredsfrämjande verksamhet är ett annat begrepp som används som samlingsbegrepp för alla de insatser som kan bli aktuella med avseende på en konflikt.

konflikthantering. En strategi för konflikthantering och fredsbyggande, som ska vara vägledande för hela Sidas arbete, antogs 1999. Landstrategiprocesserna blir här särskilt viktiga, liksom de regionala strategierna. Den svenska strategin för stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete har som ett av sina huvudområden åtgärder för konflikthantering. Antalet konkreta Sida-insatser inom området konflikthantering och konfliktförebyggande har ökat markant sedan 1998. Detta gäller särskilt dialogfrämjande och säkerhetsfrämjande insatser. En nyligen genomförd kartläggning visar att insatserna koncentrerats till regioner i öppen konflikt eller post-konflikt. Totalt satsade Sida ca 277,5 miljoner kronor på insatser inom konflikthantering i Afrika under åren 2000 och 2001.<sup>2</sup>

Bland verksamheter och organisationer i Afrika som fått svenskt stöd under de senaste åren återfinns t ex OAU:s arbete med konfliktlösning, SADC:s utbildningscentrum för fredsbevarande i Harare, IGAD:s fredsfond och det västafrikanska moratoriet för lätta vapen. Sverige har även bidragit med militära observatörer och civilpolis till FN-operationerna i Etiopien/Eritrea, DRK, Sierra Leone samt till de tidigare FN-missionerna i Angola.

Den stora tillgången på lätta vapen i Afrika är ett allvarligt hot mot långsiktig stabilitet (både ur ett postkonflikt- och förebyggande perspektiv). Att arbeta för hårdare tag mot smuggling och annan illegal vapentrafik är en viktig svensk prioritering i FN.

Som påpekats befinner sig många av de afrikanska initiativen för konflikthantering ännu i sin linda. Det är viktigt att dessa processer ges tid att mogna på egen hand, men med internationellt stöd. På längre sikt bör vi dock eftersträva en tydligare prioritering och systematisering av det svenska stödet till de initiativ som vi bedömer som hållbara. Ökad samordning med övriga internationella aktörer är i det sammanhanget centralt för att nå resultat.

Den afrikanska kapaciteten för långsiktigt konfliktförebyggande och fredsbyggande är ännu svag, men initiativ tas inom ramen för OAU/AU och de subregionala organisationerna. Sverige bör i det sammanhanget särskilt uppmärksamma de system för tidig varning och krishantering som utarbetas inom OAU respektive ECOWAS.

<sup>2</sup> Enligt kartläggningen beslutades under 2000 och 2001 om insatser för drygt 750 miljoner SEK inom området konflikthantering varav 37% av den finansiella fördelningen (dvs ca 277,5 miljoner) gick till Afrika.

I fråga om fredsskapande och fredsbevarande finns mer utvecklade strukturer. Konkretiseringen av en stärkt afrikansk kapacitet för fredsbevarande sker dock främst på subregional nivå inom SADC och ECOWAS. I fråga om särskilda utbildningsinsatser bör det svenska stödet fokuseras till dessa initiativ. En tydlig koppling mellan den regionala och subregionala nivån är dock av största vikt. Även om den operativa kapaciteten byggs upp på subregional nivå behövs OAU/AU för att ge politisk tyngd och tydliggöra det afrikanska ansvarstagandet för fred och säkerhet på kontinenten. Den resursbrist som OAU:s konfliktlösningsmekanism lider av är ett allvarligt problem i detta sammanhang.

Ytterligare ett verktyg för att stärka afrikansk fredsbevarande kapacitet är de kurser som ordnas av SWEDINT (Försvarsmaktens internationella centrum). Möjligheten att sända ut kursledare och instruktörer för utbildning på plats i samverkan med något av ovannämnda utbildningsinstitut bör undersökas närmare. I mindre skala har så redan skett i samarbete med SADC:s utbildningscentrum i Harare.

Att stödja FN:s fredsbevarande arbete och dess reformering, bl.a. utifrån Brahimi-rapportens förslag, bör fortsatt vara en hörnsten i Sveriges fredsfrämjande politik i Afrika. Även vikten av ökad samverkan mellan EU och FN vad gäller konflikthantering bör i det perspektivet lyftas fram. Det närmare samarbete mellan EU och FN rörande krishantering och konfliktförebyggande som inletts är ett led i detta.

I postkonfliktsituationer, det vill säga efter att ett fredsavtal slutits och grunden för en stabil utveckling lagts, finns behov av beslutsamma insatser från det internationella samfundet. Både politiskt stöd till fredsprocessen och bistånd för till exempel demobilisering och reintegration är av mycket stor vikt för att vända utvecklingen, liksom mer långsiktigt stöd till återuppbyggnad av institutioner och rättsväsende.

## 7 Hiv/aids

Av UNAIDS statistik för 2001 kan följande utläsas:

- 40 miljoner människor i världen lever med hiv/aids, varav 28,1 miljoner i Afrika.
- 5 miljoner människor har smittats under 2001, varav 3,4 miljoner i Afrika.
- 3 miljoner människor har dött under 2001, varav 2,3 miljoner i Afrika.
- 2,7 miljoner barn under 15 år lever med hiv/aids, varav 2,4 miljoner i Afrika.
- Smittoförekomsten bland gravida kvinnor överstiger 30 % i delar av södra Afrika.
- Medellivslängden har nästan halverats i de hårdast drabbade länderna. I Zambia beräknas medellivslängden ligga på 39 år.
- Det är främst människor i produktiv ålder, 15-49 år, som drabbas.
- De hårdast drabbade länderna är Botswana (35,8% av den vuxna befolkningen), Malawi, Sydafrika, Zimbabwe och Zambia.
- Smittospridningen sker framförallt genom heterosexuellt sex och överföring från mor till barn under graviditet eller vid födsel eller genom amning.
- De 20 länder som ligger högst vad gäller frekvensen hiv/aids-positiva i världen är alla afrikanska.

Orsaker till och konsekvenser av spridningen av hiv/aids är många. De direkta orsakerna är smittoöverföring via oskyddat sex, överföring från mor till barn under graviditet, födsel eller amning och smitta via osäkert blod vid till exempel blodtransfusioner. De underliggande mer långsiktiga orsakerna till smittspridning hänger framförallt samman med sociala mönster t.ex. yrkesarbete långt från hemorten, med utpräglad brist på jämställdhet mellan könen, okunskap och fattigdom. Hotet av hiv/aids som kan leda till döden år bortåt i tiden kan tänkas svårtillgängligt och abstrakt då hotet av svält eller andra sjukdomar kan vara överhängande och innebära ett hot för livet de närmaste dagarna. Hiv/aids berör dock inte alls bara

de fattigaste. Stora delar av medelklassen håller på att slås ut i många länder. Hiv/aids är en hälsofråga som får konsekvenser inte bara för hälsosektorn utan för hela samhället.

Kvinnor är särskilt utsatta eftersom de redan innehar en underlägsen ställning i samhället gentemot mannen. Ekonomisk snedfördelning, synen på könsroller och våld i hemmet är faktorer som utgör en grogrund för smittspridning. I södra Afrika är unga kvinnor (15-19 år) i högre grad hiv-positiva än de jämnåriga pojkarna.

Barn är dubbelt utsatta. Många bär på hiv/aids som kan bero på smittoöverföring från mor till barn vid graviditet, födsel eller amning. Och då en familjemedlem blir sjuk tvingas barnen ofta stanna hemma från skolan för att hjälpa till i hushållet. Föräldralösa barn har kommit att bli allt fler. För dessa barn väntar en utsatt levnadssituation, de tvingas försöka försörja sig själva och står utan stöd från föräldrar och andra vuxna.

Hiv/aids hejdar ekonomisk tillväxt, stör styrningen av landet, minskar humankapitalet och försämrar förutsättningarna för utveckling och fattigdomsbekämpning.

Den mest utsatta gruppen är individer mellan 15 och 49 år och de drabbade finns inom alla kategorier, vilket innebär att samtliga sektorer kommer att känna av minskningen av arbetskraft. Vissa sektorer pressas ifrån två håll, till exempel hälsosektorn som både lider av ett ökat antal patienter och även av en minskad personaltillgång.

Handlingsplaner, strategier och åtaganden sätts upp på global, regional och nationell nivå för att hindra smittspridningen och lindra effekterna av hiv/aids. Det gäller att genomföra dessa i praktiken och att efter genomförandet även utvärdera resultatet. Det är viktigt att regeringar, det civila samhället och organisationer lär av de erfarenheter som görs. Hiv/aids är en sjukdom som kommer att påverka samhällsstrukturer för en lång tid framåt och det är därför än viktigare att finna metoder som visar sig vara bäst lämpade för sitt ändamål.

Fattigdom och hiv/aids bildar tillsammans en ond cirkel, fattigdomen bidrar till fler smittade och sjukdomen förvärrar fattigdomssituationen. Därför kan insatser som är ämnade att bekämpa fattigdom även hejda spridningen av hiv/aids. Likadant kan insatser inom utbildning och skola leda till en minskning av antal smittade eftersom okunskap och vanföreställningar bidrar till epidemins spridning.

Mediciner är ett viktigt medel i kampen mot hiv/aids men mediciner är beroende av en väl utbyggd hälsosektor som kan bistå med distributionskanaler och kontroll och övervakning av medicineringen. Vaccin ligger fortfarande långt fram i tiden. Olika preventivmedel och skydd för kvinnor tas fram och testas men är ännu för dyra eller obekväma. Det går att skydda sig mot hiv/aids. Till skillnad från andra sjukdomar handlar bekämpningen av den explosiva spridningen av hiv/aids till stor del om attityder och beteenden som måste förändras.

En absolut nödvändighet i denna kamp är därför ett tydligt uttalat politiskt ledarskap, som gör att hiv/aids sätts högt på den politiska dagordningen. Uganda kan ses som ett tydligt exempel på detta, där trenden faktiskt har vänts och andelen smittade nu är nere i 6,1% jämfört med 29% för tio år sedan. I några fall har man också lyckats hålla nere förekomsten av hiv/aids så att den aldrig nått höga nivåer. Senegal är ett exempel på detta. Ledarskap, kommunikation och information är viktiga faktorer bakom detta. Det är därför positivt att ett särskilt OAU-möte på regeringschefsnivå i april 2001 behandlade hiv/aids varvid de afrikanska regeringscheferna kom överens bland annat om att de skall föra ett aktivt ledarskap och att 15% av statsbudgeten skall avsättas till hälsosektorn.

#### *FN:s arbete mot hiv/aids*

FN:s generalförsamlings deklaration mot hiv/aids som antogs vid ett särskilt möte om hiv/aids i juni 2001 utgör ett ramverk för nationellt och internationellt agerande i kampen mot hiv/aids-epidemien. Varje regering gav utfästelser om att uppnå deklarationens mål vad gäller förebyggande insatser, behandling, dämpning av effekterna av epidemien och insatser för föräldralösa barn eller utsatta barn. Deklarationen tar upp vikten av starkt ledarskap på alla nivåer i samhället, inom regeringen, det civila samhället, affärslivet och i den privata sektorn.

Några av deklarationens mål redovisas här:

att minska förekomsten av hiv- infektioner bland 15-24-åringar med 25% i de mest drabbade länderna per 2005, och globalt, per 2010,

att per 2005 minska andelen smittade småbarn (infants), med 20% och med 50% per 2010,

att per 2003 utveckla multisektoriella strategier för att mildra effekterna av hiv/aids-epidemien på individer, familjer, samhällen och nationer,

att per 2003 ha strategier för att begränsa faktorer som gör individer särskilt utsatta för hiv/ aids, t.ex. underutveckling, ekonomisk osäkerhet, fattigdom, kvinnors situation av maktlöshet, brist på utbildning, socialt utanförskap, analfabetism, diskriminering, brist på information och/eller produkter för skydd och alla typer av sexuell exploatering av kvinnor, flickor och pojkar.

1996 skapades ett gemensamt FN-program för hiv/aids, UNAIDS. Bakom UNAIDS står en rad FN-organ. Syftet var att utöka och stärka FN:s handlande mot hiv/ aids genom att tillvarata de medverkande FN-organisationernas relativa och strategiska fördelar inom sitt område. UNAIDS-sekretariatet skall fungera som ett forum för att nå överenskommelser om normer, standards och rekommendationer om hur arbetet med att hejda smittspridning skall föras. Vidare skall sekretariatet tillhandahålla data och information samt ta initiativ till internationell forskning. International Partnership Against AIDS in Africa (IPAA) lanserades 1999 av sponsorerna till UNAIDS. Initiativet syftar till att i samarbete med afrikanska regeringar öka resurser och tekniskt stöd, etablera riktade förebyggande satsningar och behandlingsinsatser.

Efter beslut i FN:s särskilda generalförsamling om hiv/aids i juni 2001, har en ny fond skapats, Globala fonden mot aids, tbc och malaria, som är ett finansieringsinstrument för insatser mot de tre sjukdomarna. Fonden samarbetar nära med FN-systemet men är ett från FN fristående organ. Sverige har varit drivande för fondens bildande. I april 2002 hade länder, internationella organisationer, enskilda organisationer, privata donatorer och företag utlovat sammanlagda bidrag till fonden på drygt 2 miljarder US dollar, varav den helt övervägande delen kommer från regeringar i givarländer. Fondens styrelse fattade vid sitt möte i april 2002 beslut om de första bidragen ur fonden. Ansträngningar måste sannolikt göras för att bistå afrikanska länder att utforma goda framställningar om bidrag.

I handlingsplanen från toppmötet i Kairo år 2000 mellan EU och Afrika formulerades en rad gemensamma åtaganden. Bl.a. angavs att nationella hiv/aids-program skulle inriktas mot väl beprövade insatser och effektiva strategier, minska stigma, utveckla program för att hjälpa barn som blivit föräldralösa till följd av hiv/aids och att även påverka läkemedelsföretag att göra läkemedel ekonomiskt tillgängliga. Kommissionen har utvecklat ett handlingsprogram där hiv/aids, tuberkulos och malaria skall bekämpas inom ramen för fattigdomsbekämpning.

#### *Svenskt agerande*

Sverige är aktivt dels nationellt och dels som medlem av organ som EU och FN.

Sverige är för närvarande medlem av styrelserna för såväl UNAIDS som Globala fonden. Sverige stödjer UNAIDS med 52 miljoner kronor år 2002 och bidrar med 600 miljoner kronor till Globala fonden under en treårsperiod.

År 1999 godkände den svenska regeringen en svensk strategi för hiv/aids i internationellt utvecklingssamarbete, Investing for Future Generations. Strategin har utarbetats gemensamt av UD och Sida och beskriver hur Sverige skall arbeta, dels självständigt dels genom FN-systemet och EU.

Fyra huvudområden har identifierats, nämligen

- förebyggande insatser,
- vård och stöd till dem som har drabbats,
- integrering av långsiktiga hiv/aids-insatser i samtliga utvecklingssektorer, samt
- mobilisering av politiskt engagemang kring frågor som berör hiv/aids.

Strategin betonar att problemen hämmar både den ekonomiska och den sociala utvecklingen. Hiv/aids skall inte ses som ett isolerat hälsoproblem utan ses i ett större perspektiv, som ett utvecklingsproblem.

Sida har påtagligt ökat insatserna i Afrika. Totalt utbetalades år 2000 ca 92 miljoner kronor för riktade hiv/aids-insatser, att jämföras med 74 miljoner kronor under 1999. Totalt ökade Sidas stöd till hälsoinsatser 2000 med nästan 25 % och uppgick till 1150 miljoner kronor. Mest ökade insatserna i Afrika.

Sommaren 2000 upprättades ett hiv/aids-sekretariat "Swedish Hiv/Aids Team for Africa" med fyra personer i Harare, Zimbabwe. Det har som uppgift att stärka och stödja de svenska ambassaderna i regionen i genomförandet av den svenska hiv/aids-strategin och att samordna svenskt stöd till nationella och regionala program. Norska motsvarigheten till Sida - NORAD - deltar också i sekretariatet. Detta sekretariat kommer att till hösten 2002 flyttas till Lusaka, Zambia.

Ett sekretariat har upprättats på Sida i Stockholm som skall se till att Sidas personal är väl informerad. Instrument utarbetas för att kunna inkludera hiv/aids-aspekter i bland annat landstrategiarbetet.

Nedan följer några exempel på Sida-stöd till hiv/aids-insatser i Afrika:

- Stöd till projekt i Tanzania, för att underlätta för föräldralösa barn, tillsammans med UNICEF.
- Stöd till "Steps for the Future", ett informationsprojekt i södra Afrika.
- Stöd till regionala amningsorganisationen IBDAN, för arbete kring Mother to Child Transmission (MTC).
- Stöd till en regional kurs kring sexualitet på Muhimbili University i Tanzania.
- Stöd till Taso, en organisation i Uganda som bildades 1987. Taso är ett folkligt initiativ som har nått 45.000 hiv-positiva och aids-sjuka genom sina förgreningar ut på landsbygden. Verksamheten koncentreras till information och hälsocenter.
- Stöd till ILO för att arbeta förebyggande inom den informella sektorn samt transportsektorn.
- Tillsammans med WHO pågår långtgående diskussioner kring att förstärka systemen för att kunna leverera läkemedel i Afrika.
- RFSU bedriver projekt i Zambia, finansierat av Sida, om sexuell och reproduktiv hälsa bland ungdomar.

Sverige kommer att fortsätta att arbeta på ett brett plan för att förebygga och lindra effekterna av hiv/aids. Det kommer att ske bl.a. utifrån de huvudområden som identifierats i den svenska strategin för hiv/aids i utvecklingssamarbetet. Inarbetande av ett hiv/aidsperspektiv i landstrategierna kommer att ske. Dialogen drivs vidare för att söka mobilisera ytterligare politiskt engagemang kring frågor som berör hiv/aids. Hiv/aids måste alltså uppmärksammas i samarbetet med alla länder men omfattningen av stödet och dess huvudinriktning måste variera beroende på varje lands situation och behov.

## 8 Naturresurser och miljö

Människor i fattiga länder drabbas hårt av miljöförstöring och naturkatastrofer eftersom de ofta är beroende av naturresurser för sin överlevnad. Samtidigt bidrar de själva till många miljöproblem genom ett ohållbart utnyttjande av resurserna. Orsaken är både bristande kunskaper och brist på eller osäker tillgång till odlingsbar jord, skog eller betesmarker.

Miljöförstöringen förstärks när fattigdomen är kombinerad med faktorer som hög befolkningstillväxt, bristfällig lagstiftning, efterlämnad utbildning och forskning på miljöområdet, korruption och bristande demokrati. Många länder bedriver en kortsiktig ekonomisk politik som bidrar till föroreningar och utarmning av resurser. Detta sker till exempel genom att vatten, energi och insatsvaror till storskaliga jordbruk och industrin subventioneras av staten. Satsningar på råvaruexport kan också drivas på genom att man har låga, eller inga, avgifter på utsläpp eller exploatering av naturresurser. Dessa faktorer samverkar i många afrikanska länder och bidrar till kontinentens stora miljöproblem.

Den afrikanska ekonomin baseras huvudsakligen på utnyttjande av naturresurser (jordbruk, fiske, boskapsskötsel, skogsbruk) och omsorg om miljön är därför en nödvändighet om ekonomisk utveckling skall kunna åstadkommas. Frågan om livsmedels-säkerhet är central. För att skapa en hållbar utveckling krävs grundläggande satsningar inom bl.a. markanvändning och vattenförsörjning. Många naturresurser, t.ex. vatten, delas av flera länder och för att kunna nyttja sådana resurser på ett hållbart sätt krävs samarbete mellan länderna.

Afrika är rikt på naturresurser, särskilt tropiskt timmer och mineraler. Den biologiska mångfalden är omfattande och det rika djur- och växtlivet har stor potential, bl.a. genom turismen som har stor regional ekonomisk betydelse men endast utgör 2% av värdet av den globala turismen.

Afrika har samtidigt stora miljöproblem. Världens största torrområden finns i Afrika och omfattar ca 65% av markytan. Torka är ett återkommande fenomen. Genom överbetning,

avskogning och olämpliga jordbruksmetoder är åtminstone en tredjedel av Afrikas odlings- eller betesmark allvarligt skadad. Brist på god odlingsmark och dålig lönsamhet inom jordbruket har bland andra faktorer bidragit till djup och utbredd fattigdom på landsbygden.

Det finns dock en produktionspotential som, rätt brukad, kan leda till ökad livsmedelssäkerhet. Men för detta krävs att en relevant politik utvecklas och tillämpas, att marknadsförutsättningar skapas och att man bygger upp en nationell kapacitet med fungerande institutioner.

Afrika är också utsatt för andra *miljörelaterade risker* som översvämningar och orkaner. En förbättrad klimatanalys, förebyggande åtgärder och bättre samordning på regional nivå skulle kunna minska den skadegörelse och de samhällsekonomiska kostnader dessa ger upphov till.

Medvetandet om problemen med *skogsskövlingen* har funnits länge, inte minst i den internationella miljö- och utvecklingsdebatten. Av de tropiska regionerna är Afrika den som förlorat mest av sin ursprungliga tropiska skog. Uppskattningsvis finns endast 30% kvar av det ursprungliga beståndet.

*Energiproduktionen och -konsumtionen* baseras nästan uteslutande på brännved och träkol och bidrar starkt till avskogningen. Andra negativa konsekvenser är lokala föroreningsutsläpp, hälsoproblem, jorderosion och ett långsiktigt utarmande av ländernas naturkapital. Det finns en stor potential för produktion av vattenkraft, men för att utnyttja denna krävs ökad kapacitet och kompetens.

*Vattenförekomsten* varierar stort i Afrika. Årsnederbörden varierar också starkt under året och mellan olika år. Trots stor vattenpotential är sötvatten en bristvara i stora delar av Afrika söder om Sahara. Endast 39% av landsbygdsbefolkningen har tillgång till rent dricksvatten.

*Biologisk mångfald* och tillgång till allmänningar (s k "*common pool resources*"), såsom betesmarker, lokala fiskeresurser, byskogar och våtmarker spelar en avgörande roll för de fattigas möjligheter att överleva. Båda dessa resurser är i Afrika utsatta för hårt tryck och en hållbar utveckling riskeras om detta inte förändras.

Migrationen till städerna och kusten är omfattande. *Urbaniseringen* är för närvarande 33% och förväntas öka till ca 50% år 2025, vilket leder till att allt fler fattiga kommer att leva i städernas slumområden. Städernas expansion förväntas leda till en

ohållbar exploatering av havet och kusterna, till vattenbrist och luft- och vattenföroreningar med ytterligare försämrad hälsa och ökad dödlighet som följd. Hur man skall lösa de problem urbaniseringen för med sig är en mycket viktig framtidsfråga för Afrika.

Fattigdomsminskning är en nödvändig förutsättning för en miljömässigt hållbar utveckling. Samtidigt är väl fungerande ekosystem, en ren miljö och tillgång till naturresurser fundamentala faktorer för att minska fattigdomen och få till stånd en hållbar ekonomisk tillväxt. För att förbättra levnadsförhållandena och bidra till en bättre miljö för de fattiga måste man agera på både lokal, nationell, regional och global nivå. Det gäller att vända trenden mot en minskad biologisk mångfald och förhindra klimatförändringar som har en förödande effekt på de fattigaste och mest utsatta länderna. De viktigaste byggstenarna för en hållbar utveckling är demokratisering, konfliktförebyggande och konflikthantering, utbildning, institutionell utveckling och kapacitetsuppbyggnad.

På den globala nivån innebär det för Sverige ett fortsatt aktivt engagemang i internationella fora där strategier formuleras och viktiga beslut tas. Sverige verkar också inom EU och WTO för en reformering av den internationella handelspolitiken så att de tillväxthämmande handelshindren för de fattiga länderna tas bort. På regional och lokal nivå handlar det om att stärka institutionerna och bygga upp ländernas egen kapacitet och kompetens, inte minst på miljöområdet. Det är särskilt viktigt att skapa sådan kompetens i länderna att de kan hantera de miljöproblem som kan uppstå genom ökad handel och liberalisering av den ekonomiska politiken.

Miljöproblemen måste hanteras integrerat och genom ökat regionalt samarbete. Det är särskilt viktigt att betona det nationella ansvaret för miljöfrågorna. Stödet till Afrika bör därför i första hand inriktas på att stärka de afrikanska ländernas egen kapacitet och egna institutioner. Denna utgångspunkt återspeglas både i generalsekreterarens rapport om uppföljningen av Agenda 21 och i det miljöinitiativ som ingår i New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

Uppföljningen av Agenda 21 har fått ett Afrikafokus tack vare att Världstoppmötet om hållbar utveckling hålls i Johannesburg. Ett särskilt Afrikaprogram kommer att utarbetas med utgångspunkt från generalsekreterarens rapport om uppföljningen av Agenda 21. Mötet i Johannesburg kommer inte i första hand handla om *vad* som bör göras utan fokusera på *hur* man skall genomföra de åtaganden på miljöområdet som redan gjorts.

Ett exempel är frågan om färskvatten och hur man skall uppnå målet i Millenniedeklarationen om att till år 2015 halvera antalet människor som inte har tillgång till dricksvatten. Det kommer att bli en av de stora frågorna vid toppmötet i Johannesburg.

FN:s miljöorgan UNEP (United Nations Environment Programme), som får ett omfattande svenskt stöd, prioriterar stöd till Afrika i sitt verksamhetsprogram med särskild betoning på kapacitetsuppbyggnad och tillämpning av gällande lagstiftning. UNEP kommer också att spela en viktig roll i genomförandet av NEPAD:s intentioner på miljöområdet.

Flertalet afrikanska länder har undertecknat och åtagit sig att följa de viktigaste miljökonventionerna, bl a FN:s konvention för klimatförändringar och konventionen om biologisk mångfald. De flesta har även upprättat, eller håller på att utarbeta, en nationell miljöstrategi eller en handlingsplan för hållbar utveckling. Takten i genomförandet av ingångna åtaganden är dock ofta långsam. Många intressen motverkar varandra och både förmågan och viljan är ofta svaga. FN:s konvention för att hindra ökenspridning (UNCCD) har problem med förverkligandet på nationella nivåer. Länderna måste utarbeta tydliga nationella planer, "National Action Programmes", NAP:s, vilket kräver aktivt arbete underifrån. Ett sådant arbete har påbörjats i en del länder och kan förhoppningsvis resultera i förslag om hur situationen kan förbättras för de fattiga i torra områden.

NEPAD innehåller bl.a. ett miljöavsnitt, "Environment Initiative", där åtta viktiga områden identifieras: bekämpning av ökenspridningen, bevarande av våtmarker, spridning av främmande djur- och växtarter, förvaltning av kustområdena, växthuseffekten, regionala naturreservat, miljöförvaltning samt finansiering. NEPAD framhåller att Afrika måste stärka den egna förmågan på olika områden och det gäller inte minst på miljöområdet.

### *Svenskt agerande*

Ekonomierna är i många länder i Afrika mycket beroende av jord- och skogsbruk. Om inte utnyttjandet av dessa resurser sker på ett hållbart sätt, minskar produktiviteten. Problemen består bl.a. i att institutioner är svaga eller saknas, att lagstiftningen är bristfällig och ägande- och brukanderätterna är oklara.

För Sverige är genomförandet på nationell nivå av åtagandena och intentionerna i de globala miljökonventionerna av stor vikt och vi ger därför särskilt stöd till detta.

Sverige är sedan lång tid tillbaka engagerat i ett flertal bilaterala biståndsprogram inom jordbruk och markvård med speciell inriktning på småbrukarnas behov. Programmen har kompletterats med forskningsinsatser och metodutveckling. Viktiga utgångspunkter har varit delaktighet och deltagande, kunskapsöverföring, engagemang från båda parter sida samt långsiktig finansiering. Huvudkomponenten är markanvändning med inriktning på hushållens livsmedelssäkerhet men man strävar nu alltmer efter ett integrerat synsätt där landsbygdsutveckling kombineras med utveckling av näringslivet och ökad tonvikt läggs på förvaltningsuppbyggnad och kunskapsöverföring.

Under många år har Sverige bidragit till kunskapsutveckling om markvård och hållbara brukningssystem för småjordbruk i östra och södra Afrika. Sådana brukningssystem bidrar bl a till minskad jorderosion, förbättrat vattenutnyttjande och mer diversifierad produktion. Kunskaperna sprids t.ex. genom ländernas rådgivningssystem och är goda exempel på hur miljöhänsyn och livsmedelssäkerhet kan gå hand i hand.

I internationell debatt har slutsatsen dragits att nyckeln till hållbart skogsbruk finns i "goda" skogsprocesser som inbegriper alla viktiga aktörer (inte minst inom det civila samhället) och som leder till nationell samsyn om skogens roll, mål, strategier och regler. Skog, liksom andra naturresurser, påverkas av företeelser utanför den nationella gränsen, t ex illegal avverkning. Dessutom överskrider många skogsekosystem nationsgränser vilket motiverar regionala utvecklingsprogram.

I samband med Rio-konferensen om miljö och hållbar utveckling 1992 antogs de s.k. skogsprinciperna som utgör en uppmaning till det internationella samfundet att vidta åtgärder för att genomföra ett hållbart skogsbruk. Detta har nu lett fram till att United Forum on Forests bildades år 2000. Syftet med forumet, som har mandat att verka under fem år, är att behandla frågan om hur man skall förverkliga de rekommendationer om hållbart skogsbruk som förhandlats fram sedan Rio-konferensen. För givarländerna innebär det att man åtagit sig att stödja u-länderna att vidta de åtgärder som rekommenderas.

För att uppnå ett hållbart utnyttjande av sötvattenresurserna krävs en integrerad förvaltning av vattenresurserna med efterfrågedämpande och vattenbesparande åtgärder inom alla samhällssektorer. Även för kustområdena är det viktigt att tillämpa en integrerad vattenresursförvaltning. Förvaltningen har ofta fungerat dåligt på grund av kapacitetsbrist eller ofullständiga lagar

men det har också varit svårt att föra ut information och skapa delaktighet i beslut och genomförande.

Sida arbetar numera efter en helhetssyn på vatten. Tillgång till vatten av god kvalitet är en grundläggande förutsättning för utveckling och god hälsa. I södra Afrika samlas de flesta av Sidas insatser inom vattenresursområdet under det s k "initiativet för bärkraftigt utnyttjande av vattenresurser". Stödet är inriktat på förvaltning av flodsystem som delas av flera länder samt kapacitetsutveckling på olika nivåer för att åstadkomma ett hållbart utnyttjande av vattenresurserna i södra Afrika.

Sida stöder också ett antal projekt som syftar till att göra både politiker, beslutsfattare och allmänhet medvetna om problemen kring vatten och vattenresursförvaltning. Det har också blivit viktigare att arbeta med att styra efterfrågan på vatten som en metod att främja hållbart utnyttjande av vattenresurser, till skillnad mot att enbart försöka förbättra tillgången.

Ett viktigt exempel på ett innovativt, regionalt, integrerat samarbete kring vatten är Lake Victoria-programmet i Östafrika, vilket i viss utsträckning hämtar inspiration från det framgångsrika samarbetet runt Östersjön. Det berör 30 miljoner människor runt Victoriasjön i Kenya, Tanzania och Uganda men även i närliggande Rwanda och Burundi. Initiativet bygger på tydligt östafrikanskt ägarskap i vilket EAC har en regional koordinerande och främjande roll. Syftet är att bidra till en jämlik och hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling för befolkningen i området. Det handlar om att bygga nätverk mellan olika aktörer i regionen, t ex mellan kommuner och folkrörelser runt sjön, utveckla kunskap och kapacitet genom att stärka institutioner, identifiera källor till miljöförstöring och icke hållbart utnyttjande av naturresurser samt att främja investeringar i olika ekonomiska sektorer.

Sida ger stöd till förbättring av hushållens vattenförsörjning och sanitet. Bilateralt stöd ges främst till Uganda, Tanzania och Kenya men mindre insatser i andra länder, samt regionalt i Öst- och Västafrika, får också stöd. Stödet koncentreras alltmer på kapacitetsutveckling, strukturreformer och policyfrågor. Särskild vikt ges åt hållbara sanitetslösningar för fattiga människor, lokalt deltagande och jämställdhetsfrågor.

Möjligheten att hitta lösningar på vattenproblemen har ökat i och med den ökade internationella uppmärksamhet som vattenfrågorna fått under senare år. Med stöd av bl.a. Sverige bildades 1996 Global Water Partnership, som är ett nätverk för mottagarländer, givare, internationella organisationer och forskare.

Nätverket finns spritt i olika delar av världen i regionala nätverk. GWP har numera förstärkts genom att omvandlas till ett mellanstatligt organ Global Water Partnership Organisation (GWPO) med sekretariat i Stockholm.

## 9 Afrika i EU-samarbetet

Europa är Afrikas viktigaste partner. Detta förhållande har såväl historisk som geografisk bakgrund. Den europeiska politiken gentemot Afrika har därför utsikter att få stort genomslag om den är sammanhållen, konsekvent och förutsägbar. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) som infördes genom unionsfördraget faller inom den s.k. andra pelaren och är mellanstatlig till sin karaktär. Beslut inom denna fattas därmed med enhällighet. GUSP-samarbetet har utvecklats och stärkts avsevärt under senare år. Många medlemsstater har kvardröjande nationella intressen i Afrika som försvårar en enhetlig politik, men mer och mer börjar dessa särintressen ge vika för insikten att EU, och därmed även medlemsstaterna, har ett större intresse och mer att vinna av en europeisk politik där partnerskap och utveckling och demokrati i Afrika sätts i centrum.

Under det svenska ordförandeskapet blev åtgärder för att förebygga våldsamma konflikter en prioritet för EU. I syfte att stärka unionens politik inom detta område utarbetades därför en gemensam ståndpunkt för konfliktförebyggande, hantering av kriser och fredsbyggande i Afrika. Denna ger en fastare ram och viktiga instrument för att förbättra unionens analys av konfliktorsaker och underlag för handlingsalternativ i konfliktsituationer samt föreskriver förstärkt samarbete och samråd för att stärka afrikansk kapacitet för fredsbevarande.

En fortsatt utmaning är att säkerställa samverkan mellan unionens olika politikområden, dvs utrikespolitik, bistånd och handel. Frågorna faller under olika kompetensområden (olika pelare) och institutionella hinder finns därmed för en fullständig samverkan. Sverige har emellertid starkt agerat för att överbrygga dessa hinder. Ett exempel på detta är det initiativ som togs under det svenska ordförandeskapet för att utarbeta en gemensam ståndpunkt om Nigeria, i vilken politiska, ekonomiska och biståndsmässiga frågeställningar behandlas. Ett ytterligare viktigt instrument för att bidra till en ökad samverkan mellan unionens olika politikområden är den dialog som sker i enlighet med

Cotonouavtalet. Denna dialog omfattar inte endast rent politiska frågor, utan även andra frågor som har relevans för EU:s bistånd och kräver därför från unionens sida en verklig koordinering mellan första och andra pelaren. På så sätt utvecklas även unionens instrument för den samlade politiken.

En viktig aspekt i EU:s utrikespolitik är att på ett klart sätt förmedla unionens politik och budskap. Här spelar ordförandeskapet och den s.k. trojkan en viktig roll. För vissa områden har det dock bedömts vara av vikt att utse särskilda representanter. En sådan är EU:s särskilde representant för krisen i Stora sjöregionen. EU har i Afrika också två så kallade särskilda representanter för ordförandeskapet. Dyliga representanter beslutas gemensamt, men ställs till ordförandeskapets förfogande av en viss medlemsstat och utgör således inte någon permanent ekonomisk börda för gemenskapen. I förhållande till Afrika rör det sig om dels den italienske senatoren Serri för Etiopien och Eritrea, dels den svenske kabinettssekreteraren för Mano River-området, dvs. Sierra Leone, Liberia och Guinea.

Av betydelse är också den dialog EU för med ledare för hela den afrikanska kontinenten. Den lanserades genom det toppmöte som hölls i Kairo i april 2000. Toppmötet resulterade i en handlingsplan som omfattar ett brett spektrum av frågor av gemensamt intresse. Ett nytt toppmöte kommer att äga rum i Portugal våren 2003 och inför detta följs nu handlingsplanen upp inom ett antal prioriterade områden, såsom mänskliga rättigheter och demokrati, konfliktförebyggande, regional integration och handel, Afrikas skuldproblem, miljö, livsmedelssäkerhet, hiv/aids samt kulturfrågor. På svenskt initiativ bedrivs även ett arbete för att formulera en gemensam handlingsplan mot människohandel.

#### *Cotonouavtalet*

Den Europeiska gemenskapens samarbete med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, de s.k. AVS-staterna, går tillbaka till den europeiska integrationens början. Ett antal konventioner har styrt samarbetet, senast den fjärde Lomékonventionen. Denna har nu ersatts av ett partnerskapsavtal, även kallat Cotonouavtalet. Avtalet undertecknades i Cotonou, Benin, den 23 juni 2000. Sex nya AVS-stater i Stillahavsområdet har anslutit sig till avtalet, som därmed omfattar 77 AVS-stater. Av dessa tillhör 40 stater de minst utvecklade länderna och 48 ligger i Afrika. Avtalet träder i kraft när det ratificerats av samtliga EU:s

medlemsstater och två tredjedelar av AVS-länderna men tillämpas redan i stora delar. Avtalet är långsiktigt och löper på tjugo år, med möjlighet till revidering vart femte år. I avtalet är det Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater som är avtalsparter på den ena sidan. Avtalet är därmed ett s.k. blandat avtal. Detta innebär att det även reglerar förhållanden som ligger utanför gemenskapskompetensen och därmed inom ramen för den nationella lagstiftningsmaktens kompetens. Medlemsstaterna åtar sig förpliktelser bl.a. genom den politiska dialogen och genom det finansprotokoll som är en del av avtalet. Ett särskilt bistånds- och handelsavtal har förhandlats mellan Sydafrika och gemenskapen och dess medlemsstater. Detta avtal har Cotonouavtalet som förebild.

Cotonouavtalet utgör en bra grund för förbindelserna mellan gemenskapen och dess medlemsstater och AVS-staterna. Avtalets mål ligger väl i linje med svenska och internationella utvecklingsmål. Fattigdomsbekämpning, som tidigare inte varit ett entydigt mål, är nu det övergripande målet för samarbetet, tillsammans med AVS-staternas gradvisa integrering i världsekonomin och säkerställande av hållbar utveckling.

Respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen utgör avtalets grundsatser ("essential elements"). Misstankar om brott mot dessa grundsatser kan leda till samråd i enlighet med artikel 96, ett förfarande vars syfte är att tillsammans med landet i fråga komma överens med åtgärder för att rätta till de brister och missförhållanden som konstaterats. God samhällsstyrning omnämns i avtalet som ett grundläggande element ("fundamental element") vilket aktivt skall främjas genom samarbetet. Av avtalet framgår vidare att allvarliga fall av korruption skall vara föremål för det särskilda samrådsförfarande som regleras i artikel 97, även om EU:s biståndsmedel inte direkt är inblandade. Denna bredare ansats är angelägen för EG som ger betydande budgetstöd till AVS-staterna. Om inte en tillfredsställande lösning kan nås vid samrådsförfarandet enligt artikel 96 eller 97 får åtgärder vidtas, vilket kan innebära att samarbetet avbryts.

Vidare bygger avtalet på ett antal grundläggande principer som är viktiga för att främja ett samarbete mellan parterna som bygger på partnerskap, såsom lokalt ansvarstagande, brett deltagande av olika aktörer samt dialog och ömsesidiga skyldigheter. En viktig nyhet och utmaning är just att partnerskapet, i mycket större utsträckning än under Lomé-konventionen, skall omfatta icke-

statliga aktörer, såsom det civila samhället och den privata sektorn. AVS-staternas ansvar för att fastställa sina utvecklingsstrategier bekräftas, men parterna erkänner de icke-statliga aktörernas kompletterande roll i utvecklingsprocessen. De icke-statliga aktörerna skall inte bara engageras i genomförandet av utvecklings-samarbetet, utan också informeras om och inbegripas i samråd om utvecklingsstrategier och om den politiska dialogen.

Ett viktigt inslag i avtalet är tidsaspekten. Eftersom avtalet löper på tjugo år ges goda möjligheter att stödja processer som bäst främjas med ett långsiktigt perspektiv. I avtalet slås fast att samarbetet har en politisk dimension och att denna dimension är viktig för att nå avtalets mål. Den politiska dialogen är ett viktigt instrument i detta sammanhang. Artikel 8 i avtalet innefattar ett positivt och ömsesidigt åtagande om kontinuerlig dialog utan hot och sanktioner. Dialogen kan spela en viktig roll när det gäller att främja demokratiska processer, konfliktförebyggande och konfliktlösning.

Avtalet möjliggör ett öppnare samarbete på migrationsområdet, där såväl destinationsländernas intresse av ordnad migration som situationen i ursprungsländerna och migrationens ekonomiska och sociala betydelse för utvecklingsländerna kan diskuteras. Avtalet förutser att separata återtagandavtal skall utarbetas.

På utvecklingssamarbetets område innebär avtalet att såväl behov som resultat skall ligga till grund för fördelningen av biståndsmedlen vilket bör kunna bli en drivkraft för reformer och effektivt resursutnyttjande.

Avtalet skapar också förutsättningar för att höja utvecklings-samarbetets effektivitet och kvalitet. Antalet biståndsinstrument har minskats till ett samlat anslag för gävbistånd och ett särskilt anslag för stöd till näringslivsutveckling att hanteras av den Europeiska investeringsbanken (EIB). Varje land ges en indikativ finansiell ram för samarbetet för en femårsperiod, vilken kan revideras mot bakgrund av uppnådda resultat. Landstrategier och regionala strategier skall utgöra de centrala instrumenten för programmering av utvecklingssamarbetet. I såväl partnerskaps-avtalet som det interna avtalet om finansiering läggs stor vikt vid att landstrategiarbetet är en process i vilken inriktning och prioriteringar för allt samarbete mellan EU och landet fastställs och resultat regelbundet utvärderas i förhållande till uppsatta mål. Medlemsstaternas inflytande över gemenskapens utvecklings-samarbete fokuseras numera i större utsträckning på övergripande och strategiska frågor.

Det interna avtalet om finansiering och förvaltning av biståndet inom ramen för den nionde europeiska utvecklingsfonden (EUF) anger storleken på fonden samt de enskilda medlemsstaternas bidrag. Det sammanlagda stödet till AVS-staterna skall uppgå till 15 200 miljoner euro, varav 13 500 miljoner euro utgörs av gävobistånd från den nionde europeiska utvecklingsfonden och upp till 1 700 miljoner euro av lån från EIB:s egna resurser. Tillsammans med outnyttjade medel från tidigare utvecklingsfonder skall dessa medel täcka perioden 2000-2007.

Sveriges bidrag uppgår till 376,74 miljoner euro. Sverige bibehåller därmed sin andel från tidigare utvecklingsfond (EUF 8) om 2,73% av fondens finansiering.

EU:s bistånd har ofta kritiserats för att vara ineffektivt. Även AVS-biståndet har drabbats av den generella bristen på effektivitet i gemenskapens utvecklingssamarbete. Detta tar sig bl.a. uttryck i långa beredningstider, förseningar i genomförandet av projekt och program, otillräcklig förmåga att integrera aktuell policy och resultat av utvärderingar i biståndet samt svag samverkan med partnerlandets myndigheter och andra biståndsgivare. Under senare år har en rad initiativ för att effektivisera gemenskapens hela utvecklingssamarbete tagits. Rådet och kommissionen antog i november 2000 en ny utvecklingspolitik som sätter fattigdomsbekämpningen i fokus. En omfattande metoddiskussion har också förts som bl.a. resulterat i att landstrategier skall utgöra det huvudsakliga styrinstrumentet för samarbetet med alla länder. I utarbetandet av landstrategier, som skall bygga på landets egna planer och utvecklas i samarbete med landet, har Kommissionens delegationer på fältet och medlemsstaternas ambassader en central roll. Strategiprocessen inom EU har fortskridit väl och ett flertal strategier för samarbetsländerna i Afrika har nu lagts fast. Vidare är den tungrodda förvaltningen under reformering, exempelvis genom inrättandet av ett särskilt organ för genomförande av det samlade utvecklingssamarbetet (Europe Aid Co-operation Office) och förstärkning av och delegering till Kommissionens delegationer i fält. Sverige har aktivt drivit reformeringen av EU:s utvecklingssamarbete. I förhandlingarna om EU:s nya politik lyfte Sverige särskilt fram vikten av det flerdimensionella fattigdomsperspektivet. Särskild fokus lades från Sveriges sida på den politiska dimensionen, dvs. betydelsen av att stödja demokratisering och folkligt deltagande för att minska fattigdomen. På bland annat svenskt initiativ riktades också speciell uppmärksamhet mot de minst utvecklade och andra

låginkomstländer samt på betydelsen av nationellt utarbetade fattigdomsstrategier som inkluderar jämställdhet mellan kvinnor och män samt respekt för barnens rättigheter.

Handelsfrågor ingår som en viktig del i Cotonouavtalet och det lägger också grunden för en ny handelsregim. Denna behandlas i kapitlet om Afrika och den internationella handeln.

## 10 Afrika och den internationella handeln

För de afrikanska länderna finns det två huvudtyper av hinder som begränsar ländernas möjlighet att deltaga i världshandeln; problem som rör marknadstillträde, samt inhemska faktorer som begränsar produktion och konkurrenskraft.

Trots flera initiativ för att förbättra marknadstillträdet för afrikanska produkter på de industrialiserade ländernas marknad återstår flera hinder. Medan i-länderna generellt har låga tullsatser, förekommer höga tullsatser framförallt på jordbruksprodukter, textilier, kläder, skor och läderprodukter. Dessutom ökar tullsatser med graden av förädling för många produkter. Denna så kallade tullskalering "beskattar" u-länders strävan att utveckla egen förädlingsindustri. Ytterligare en faktor som begränsar u-ländernas exportmöjligheter är EU:s subventioner t.ex. jordbruks- och fiske-subventioner. Ett annat exempel på hinder som u-länderna möter på i-ländernas marknader är kvoter på textilier och kläder. Dessa skall, enligt WTO-avtal, vara utfasade 2005.

Till de inhemska tillbakahållande faktorerna hör allmänt svag ekonomisk politik, oklara rättsförhållanden, bristande infrastruktur samt korruption.

De afrikanska länderna saknar ofta den institutionella kapacitet som krävs för såväl import som export och administrationen är ofta omständlig.

En faktor som särskilt fördröjer marknadsöppning är den minskning av tullintäkter som handelsliberalisering medför. Tullintäkter har traditionellt varit en viktig statlig inkomstkälla och om inte nya finansieringskällor utvecklas riskerar statsbudgeten att bli underfinansierad och det politiska stödet för handelsliberaliseringar urholkas. De ökade handelsvolymerna kan dock i vissa fall uppväga, och tullsänkningarna behöver således inte alltid medföra sänkningar i tullinkomsterna.

Den ökade globaliseringen innebär att de afrikanska länderna allt mer kommer att behöva ta ställning till internationella

konventioner etc. Det ställer krav på kvalificerad specialistkompetens, som enskilda afrikanska stater har svårt att mobilisera. I internationella förhandlingar som t.ex. i WTO har ofta flera afrikanska länder likartade intressen att försvara. I andra fall har de olika intressen, men är ändå betjänta av en gemensam bakgrundsanalys. Alliansbyggande och gemensamma positioner mellan de afrikanska länderna är en nödvändighet för att de framgångsrikt skall kunna driva sina intressen i WTO-förhandlingar.

De afrikanska länderna anser själva att dålig kunskap om handelsfrågor samt bristande kapacitet och resurser utgör de allvarligaste hindren för en integration av Afrika i det globala handelssystemet. Behovet av kapacitetshöjande åtgärder är alltså stort.

### *Regional ekonomisk integration*

Regional handelsintegration utgör en möjlighet för stater att bättre tillgodogöra sig de potentiella vinsterna av en ekonomiskt allt mer integrerad värld, en tanke som bekräftas av att 55-60% av dagens internationella handel äger rum inom regionala handelsblock.

I Afrika söder om Sahara anses de viktigaste regionala organisationerna vara SADC, COMESA, ECOWAS, UEMOA och EAC.

SADC-länderna<sup>3</sup> utgör en marknad med en befolkning på ca 190 miljoner människor och en regional BNP på 180 miljarder dollar. SADC:s frihandelsprotokoll utgör den formella ramen för organisationens strävan att skapa ett frihandelsområde senast den 31 december 2007.

COMESA<sup>4</sup> bildades 1994 som en efterträdare till Preferential Trade Area. Den 31 oktober 2000 sjösattes ett frihandelsområde mellan nio av COMESA:s medlemsländer (Djibouti, Egypten, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sudan, Zambia och Zimbabwe.)

<sup>3</sup> Angola, Botswana, DR Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Moçambique, Namibia, Seychellerna, Sydafrika, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe.

<sup>4</sup> Angola, Burundi, Comorerne, DR Kongo, Djibouti, Egypten, Eritrea, Etiopien, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychellerna, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia och Zimbabwe.

Enligt fördraget om den Östafrikanska Gemenskapen, EAC<sup>5</sup>, som undertecknades 30 november 1999 skall tullar och icke-tariffära handelshinder avskaffas under en fyraårsperiod för att möjliggöra en tullunion. Den monetära politiken skall samordnas och ett gemensamt handels- och investeringsområde skall upprättas. Framförallt frågan om ett handelsområde är konfliktfylld och EAC-länderna har inte kunnat enas om ett totalt avlägsnande av interna tullar.

ECOWAS<sup>6</sup> har sedan 1975 strävat efter en tullunion och en gemensam marknad för fri rörlighet av varor och individer. Framgången inom ekonomiskt samarbete och integration har varit begränsad, då ECOWAS främst har fokuserat på politiska frågor. Planer finns för att skapa en monetär union. Målet är att göra de nio nationella valutorna i regionen konvertibla och skapa en enda monetär zon senast 2004.

Union Économique et Monétaire de l'Afrique del'Ouest (UEMOA<sup>7</sup>) är för närvarande den mest långtgående regionala organisationen. Medlemsstaterna har arbetat för en tullunion sedan 1994. Samarbetet styrs av en gemensam regional centralbank, ett harmoniserat ramverk för handel och ett system för makroekonomisk övervakning med särskilda konvergenskriterier.

Flera länder är medlemmar i mer än en regional organisation. Detta innebär en ökad kostnad för de individuella länderna samt ett samordningsproblem mellan åtaganden inom olika regionala fora. Tyvärr så har de olika regionala initiativen mynnat ut i få konkreta resultat. En anledning är svag kapacitet i medlemsländerna för att följa upp och genomföra de åtaganden som medlemskapen innebär. En annan är ländernas ovilja att släppa nationellt självbestämmande för regionalt.

Underutvecklad infrastruktur inom Afrika är ett svårt hinder för den regionala integrationen. Detta höjer avsevärt kostnaderna och minskar de afrikanska produkternas konkurrenskraft. Ofta är det dyrare och rent praktiskt svårare att både flyga och ringa regionalt inom Afrika än till Europa eller USA.

<sup>5</sup> Kenya, Tanzania och Uganda

<sup>6</sup> Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone och Togo.

<sup>7</sup> Burkina Faso, Elfenbenskusten, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal och Togo

Den intra-regionala handeln ligger i Afrika fortfarande på en låg nivå. Intra-SADC handeln uppgår exempelvis till endast 5%-10% av den totala (officiella) handeln. Motsvarande siffra för COMESA och ECOWAS är knappa 10%. En viktig förklaring till den låga graden av intra-regional handel är att flertalet länder i Afrika producerar liknande varor samt alltför höga tullar. En annan orsak till den låga intra-regionala handeln är att en stor del av handeln sker i den informella sektorn och inte räknas in i den officiella handelsstatistiken.

#### *Handelsaspekter inom Cotonouavtalet*

Resultatet av EU:s handelspreferensavtal med AVS-staterna under 25 års Lomékonventioner är nedslående. AVS-staternas del av EU-marknaden har under denna period minskat från 6.7% 1976 till 3% 1998. Sextio procent av de afrikanska ländernas export är fortfarande koncentrerad till endast 10 produkter.

De handelspreferenser som EU nu erbjuder inom ramen för Cotonou-avtalet är det mest ambitiösa Nord-Syd handelsavtalet hittills. Idag ger EU ensidig tullfrihet för i princip all export från de minst utvecklade länderna.

Under det svenska ordförandeskapet fattade EU, i februari 2001, beslut om att garantera de minst utvecklade länderna tullfritt tillträde för alla varor, utom vapen, (Everything But Arms – EBA) till EU:s marknad. Beslutet trädde i kraft den 5 mars 2001. Detta betyder att de minst utvecklade länderna får behålla en behandling som är mer gynnsam än Lomékonventionens handelspreferenser utan att ömsesidigt behöva öppna sina marknader för EU:s export. Beslutet omfattar idag 49 av världens minst utvecklade länder, varav 39 ligger i Afrika. Vissa bedömare menar att EBA-initiativet innebär att det inte längre finns något incitament för de minst utvecklade länderna att ingå i förhandlingar om frihandelsavtal (Economic Partnership Agreement, EPA) med sina grannländer.

För tre särskilt känsliga varor – bananer, ris och socker – föreslogs förlängda övergångstider, enligt vilka tullavvecklingen skall vara avslutad år 2009 (ris och socker) respektive 2006 (bananer). Dock avvecklas tullarna för bananer successivt med start år 2002 t o m 2005.

I september 2002 skall förhandlingar om frihandelsavtal (EPA) inledas mellan EU och de AVS-regioner eller enskilda AVS-länder som så önskar. Målsättningen med dessa ekonomiska partnerskapsavtal är att successivt avlägsna handelshindren mellan

parterna i syfte att främja regional integration, handel inom AVS-regionerna och ökat deltagande i världshandeln. Inom ramen för dessa förhandlingar åtar sig EU att ytterligare förbättra AVS-staternas nuvarande marknadstillträde. De föreslagna avtalen är ömsesidiga vilket innebär att även AVS-regionerna och AVS-staterna successivt förbättrar marknadstillträdet för EG:s export. Avtalet bygger på tanken att frihandel gynnar tillväxt och konkurrenskraft också i fattiga länder. Hänsyn skall dock tas till socioekonomiska effekter av handelsliberaliseringen samt AVS-staternas kapacitet att anpassa sina ekonomier till liberaliseringsprocessen. EU kommer inte, i samband med EPA-förhandlingarna, att minska omfattningen av AVS-staternas nuvarande marknadstillträde. Avtalen skall träda i kraft senast år 2008 och sedan genomföras under en övergångsperiod om 12 år.

Enligt Cotonouavtalet skall AVS-länderna själva definiera vilka regionala grupperingar som ska förhandla med EU om EPA. Diskussioner pågår nu om detta mellan de organisationer som nämnts ovan.

AVS-länderna har för närvarande otillräcklig kapacitet att analysera och förhandla handelsavtal. Dessutom pågår parallella förhandlingar, dels med grannländer och dels med EU. Den nya WTO-rundan kan innebära en ytterligare belastning på de afrikanska staterna. Förhoppningen är dock att synergieffekterna kommer att överväga dvs. om afrikansk kapacitet byggs upp för att hantera regionala handelsförhandlingar kommer detta också att innebära att deras kapacitet i multilaterala förhandlingar förstärks och vice-versa. För att stärka AVS-ländernas regionala integration och deras kapacitet att förhandla EPA-avtal har Kommissionen finansierat kapacitetshöjande åtgärder i AVS-länderna om 20 miljoner euro. För att ytterligare stärka de afrikanska staternas förhandlingskapacitet finansierar Kommissionen ett AVS-representationskontor till WTO i Geneve. Kontoret kommer även att bistå individuella AVS-staters WTO-kontor med teknisk assistans. Kommissionens biståndsinsatser på handelsområdet är bland de mest omfattande i världen. Under 2001 och 2002 bekostade Kommissionen biståndsinsatser för WTO-relaterad kapacitetsuppbyggnad för ca 700 miljoner kronor.

Avtalet om handel, utveckling och samarbete mellan EU och Sydafrika trädde i vissa delar provisoriskt i kraft 1 januari 2000 och är fortfarande föremål för en ratifikationsprocess. Avtalet innehåller bestämmelser om bl.a. frihandel, politisk dialog, ekonomiskt samarbete och utvecklingssamarbete. Avtalets kanske viktigaste del är upprättandet av ett frihandelsområde. Efter en övergångsperiod på 10 år för EU och 12 år för Sydafrika kommer omkring 90 % av handeln mellan EU och Sydafrika att vara tullfri. Utifrån Sveriges frihandelsvänliga horisont är avtalet inte optimalt, men dock ett bra första steg mot ett ökat handelsutbyte med Sydafrika.

#### *Afrika och det internationella handelssystemet*

En grundförutsättning för den internationella handeln är säkra och förutsägbara spelregler för de ekonomiska aktörerna. Det multilaterala regelverket för handel har etablerats inom WTO. De afrikanska länderna är alla små aktörer i världshandeln och har mycket att tjäna på att åtnjuta de handelsliberaliseringar som förhandlas multilateralt. Av Afrikas 47 länder söder om Sahara var endast 10 länder inte WTO-medlemmar i april 2002<sup>8</sup>.

Vid WTO:s fjärde ministermöte i Doha den 9-14 november 2001 antogs en deklaration som lägger fast WTO:s arbetsprogram de närmaste åren. Detta innebär att en ny runda av WTO-förhandlingar inleds. Mötet i Doha resulterade i att utvecklingsdimensionen fick en framskjuten plats. För utvecklingsländerna innebär detta klarare utfästelser än tidigare i WTO om tull- och kvotfrihet för de minst utvecklade länderna. Förhandling skall ske om sänkningar av industritullar vilket inte minst kommer att gynna u-ländernas teko-export. Det beslöts också att underlätta för u-länder att leva upp till sina WTO-åtaganden bl.a. genom längre övergångstider, tekniskt bistånd och tydligare regler vad gäller fördelaktig behandling av u-länder. Det fastslogs också att varje medlem i WTO har rätt att producera privatkopierade läkemedel i allvarliga hälsokriser. Detta var en viktig signal till utvecklingsländerna att man tar den kris som hiv/aids-epidemin innebär på allvar.

<sup>8</sup> Dessa länder är Ekvatorial Guinea, Eritrea, Etiopien, Kap Verde, Komorerna, Liberia, Sao Tomé och Príncipe, Seychellerna, Somalia, Sudan och Togo.

Ett medel för att de afrikanska länderna skall bli effektivare deltagare i världshandelssystemet, är det handelsrelaterade tekniska biståndet. Det tillhandahålls både bilateralt multilateralt genom främst WTO, UNCTAD International Trade Centre (ITC) och Världsbanken. Sverige är traditionellt en av de största bidragsgivarna till detta multilaterala bistånd. Det svenska biståndet på handelsområdet har ökat under de senaste åren.

#### *Svenskt agerande*

Erfarenhet från bland annat 25 års preferensavtal under Lomékonventionerna har visat att olika initiativ i syfte att stärka afrikanska länders handelspositioner måste kombineras med ett fortsatt brett utvecklingssamarbete.

Sverige har en viktig roll i att bistå de afrikanska länderna att ytterligare integreras i den globala ekonomin, och därmed bättre kunna utnyttja de möjligheter till ökad tillväxt som utrikeshandel och utländska investeringar kan ge.

Som en uppföljning till WTO:s ministermöte i Doha har Sverige verkat för att handelsrelaterat bistånd skall öka och ges ökad prioritet inom det multilaterala biståndet, i EG:s bistånd liksom i Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. Sverige fördubblar i år bidragen till WTO för att stödja utvecklingsländernas kapacitet i förhandlingar jämfört med 2001. Sverige var dessutom en av de grundande medlemmarna i det nystartade Rättscentret för WTO-tvister, som är huvudorganisationen för juridiskt stöd till u-länder i WTO-tvister.

På den internationella konferensen för utveckling i Monterrey i mars 2002 var Sverige ett av de länder som fattade beslut om upprättandet av en ny mellanstatlig organisation, Agency for International Trade Information Co-operation (AITIC), som genom skräddarsydda insatser kan stärka utvecklingsländernas positioner i WTO-förhandlingar. Organisationens fokus kommer att läggas vid att hjälpa de allra fattigaste u-länderna samt de u-länder som saknar representationskontor i WTO. För utvecklingsländernas förmåga att utnyttja WTO till sin fördel är det viktigt att de kan använda WTO:s tvistlösningsmekanism. Ett betydande stöd i tvistlösningsmekanismen ger Advisory Center for WTO Law (ACWL) som Sverige var med och grundade 2001. ACWL som är fristående från WTO hjälper resurssvaga länder att driva de ofta komplicerade och kostsamma rättsliga processerna i WTO.

För att Sverige och EU skall vara trovärdiga i sina ambitioner att stödja Afrikas integration i världshandeln måste det finnas en samstämmighet mellan EU:s olika politikområden, särskilt handelsutvecklings- och jordbrukspolitiken. Handel med jordbruksprodukter anges överlag som det mest prioriterade sakområdet. EU måste visa att man är beredd att bistå utvecklingsländer inte bara med finansiellt bistånd, utan även genom att underlätta deras export till våra marknader. Sverige verkar starkt inom EU för att uppnå detta och "Everything But Arms"-initiativet kan ses som ett steg i rätt riktning. Sverige verkar även för att andra i-länder skall öka sina bidrag till handelsrelaterat bistånd samt att göra bidragen mer förutsägbara och långsiktiga. Inom EU verkar Sverige för inrättandet av en ombudsman dit utvecklingsländer kan vända sig när de får administrativa och byråkratiska problem som oavsiktligt skapats vid export till EU. Kommissionen har fått i uppdrag att närmare studera frågan inklusive det svenska förslaget om en ombudsman.

Under 2001 använde Sida ca 120 miljoner kronor till handelsrelaterat bistånd, varav fyrtio procent gick till handelspolitisk kapacitetssuppleering. Betydelsefulla insatser för handelsutveckling är sådana som eliminerar eller reducerar institutionella hinder både inom den offentliga och den privata sektorn.

Inom utvecklingssamarbetet är följande element viktiga:

- Att stärka de afrikanska samarbetsländernas förmåga att identifiera och formulera sina handelspolitiska intressen och aktivt delta i förhandlingarna.
- Att bistå de afrikanska samarbetsländerna att skapa nödvändiga legala ramverk för handelsutveckling, samt stärka den institutionella kapaciteten som krävs för en fungerande handel.
- Att stärka produktionen och exportkapaciteten för att de afrikanska länderna skall kunna dra fördel av ökat marknadstillträde
- Att stärka samarbetsländernas kapacitet att hantera miljömässiga och etiska dimensioner av handel och produktion.
- Att stödja företagsbaserad handelsutveckling.
- Att synliggöra handelsperspektivet från landstrategiarbete till specifika projekt.

## 11 Ökat regionalt samarbete

Det förekommer redan ett omfattande regionalt samarbete utöver ekonomisk integration i Afrika både på kontinental och subregional nivå. Ofta har regionala åtaganden dock inte haft nationell förankring och haft svag anknytning till nationella prioriteringar. Detta har medfört att åtgärder inte alltid följts upp i de enskilda länderna. De regionala organisationerna är i regel också svaga både finansiellt och personalmässigt. Regionalt samarbete har främst drivits av regeringar utan tillräcklig förankring i det civila samhället och den privata sektorn.

Det finns dock en medvetenhet om vikten av ökat samarbete. Detta var en klar signal från det stora forum som FN:s ekonomiska kommission för Afrika (ECA) ordnade i mars 2002 om regionalt samarbete. Både politiska och ekonomiska faktorer talar för ett ökat regionalt samarbete. Lösning av konflikter kräver regional samverkan. Ökad tillväxt för att bekämpa fattigdom förutsätter större marknader och samarbete t.ex. för att utveckla infrastrukturen. En starkare röst i t.ex. internationella handlingsförhandlingar kan åstadkommas genom gemensamt uppträdande på grundval av gemensamma förhandlingspositioner. Gränsöverskridande problem bl.a. på miljöområdet kräver regionala lösningar. Vikten av att utveckla s.k. regionala kollektiva nyttigheter för att motverka t.ex. väpnade konflikter, smuggling, vapenhandel och epidemier ökar i betydelse.

Ansträngningar görs också för att stärka det regionala samarbetet. Ett exempel är omorganisationen av samarbetet i södra Afrika genom SADC. Ett annat det förstärkta samarbetet mellan Kenya, Tanzania och Uganda inom ramen för Östafrikanska Gemenskapen (EAC) bl.a. på miljöområdet. I Västafrika har ECOWAS spelat en aktiv roll för att bidra till konfliktlösningar. Frågan om regionalt samarbete har särskilt fått ökad aktualitet genom omvandlingen av OAU till den Afrikanska Unionen och även genom framläggandet av NEPAD.

Den Afrikanska Unionen skall officiellt invigas vid ett toppmöte i juli 2002 i Sydafrika.

I Afrikanska Unionens konstituerande akt betonas behovet att påskynda den politiska och socio-ekonomiska integrationen på den afrikanska kontinenten. Man skall arbeta för fred, säkerhet och stabilitet. Demokratiska principer och institutioner, folkligt deltagande och god samhällsstyrning skall främjas liksom mänskliga rättigheter.

Bland de principer som skall styra verksamheten nämns fredlig lösning av konflikter, förbud mot användning av våld mot annan medlemsstat, icke-inblandning av någon medlemsstat i andras inre angelägenheter, rätt för unionen att intervensera i en medlemsstat vid fall av krigsförbrytelser, folkmord och brott mot mänskligheten, jämställdhet och fördömande av icke-konstitutionella regeringsbyten. Regeringar som kommit till makten genom icke-konstitutionella medel skall inte få delta i unionens verksamhet.

Afrikanska Unionen skall ha en rad organ t.ex. församling, råd, panafrikanskt parlament, domstol och kommission.

Beslut i församlingen (statschefer) och rådet (utrikesministrar) skall tas enhälligt men lyckas man inte nå enighet skall beslut fattas med majoritet omfattande två tredjedelar av medlemsländerna.

Innan Afrikanska Unionen kan bli effektiv krävs en rad åtgärder. Unionens organ måste få regler och etableras. Finansieringen av kostnaderna för unionen, som beräknas bli avsevärt större än för OAU, måste lösas genom att man hittar finansieringsmöjligheter, som kan komplettera nuvarande medlemsbidrag. Och man måste se till att unionen arbetar effektivare än OAU. Det gäller också att ge det civila samhället och den privata sektorn en roll och göra unionen känd bland den afrikanska allmänheten. Förmodligen måste också relationen mellan unionen och olika subregionala organ och deras respektive roller klargöras. Att åstadkomma allt detta kommer att ta tid och ställa stora krav på den politiska viljan och på ledningsförmågan. Det är också möjligt att man närmare måste precisera vissa delar av den konstituerande akten t.ex. tillämpningen av principen om icke-inblandning och nationell suveränitet eftersom ett effektivt samarbete förmodligen kräver att medlemmarna är beredda att i viss utsträckning avstå från nationell suveränitet. Resultatet av den uppbyggnadsperiod som nu förestår kommer att avgöra om Afrikanska Unionen kan bli en effektivare efterträdare till OAU.

NEPAD betonar vikten av regionalt samarbete och hänvisar till nödvändigheten att utveckla regionala kollektiva nyttigheter inom områden som infrastruktur, energi, vatten, IT, sjukdomsbekämpning, miljö och forskning.

NEPAD är genom beslutet vid toppmötet i Lusaka i juli 2001 ett program också för OAU/Afrikanska Unionen. Arbetet med NEPAD har dock bedrivits huvudsakligen utanför OAU/AU men OAU/AU beräknas få viktiga uppgifter bl.a. då det gäller att främja en god samhällsstyrning.

#### *Svenskt agerande*

Sverige stödjer utvecklingen av det regionala samarbetet i Afrika. Detta har skett utifrån riktlinjer som regeringen antog 1999. Enligt dessa riktlinjer skulle det svenska stödet syfta till att främja ekonomisk integration och samarbete mellan länder och organisationer i Afrika söder om Sahara för att stärka freds- och försoningsprocesser. Stödet skulle inriktas på kapacitetsuppbyggnad av det säkerhetspolitiska samarbetet, främjandet av ekonomisk tillväxt, förbättrade förutsättningar för fria flöden av varor, tjänster och kapital inom Afrika och dess subregioner samt stöd till gränsöverskridande projekt inom områden som mänskliga rättigheter, jämställdhet, miljö och hiv/aids.

Det svenska stödet till regionalt samarbete har uppgått till sammanlagt ca 660 milj. kr. under åren 1998-2000. Av detta har ca 270 milj. kr. avsett stöd till forskning. Forskningsstödet har gått till regionala forskningsorganisationer och forskningsnätverk med inriktning på fyra breda teman: hälsa, naturresurser, samhällsvetenskaper och naturvetenskaper. Målgruppen var forskare, universitetslärare och forskarstuderande. Genom detta stöd har kontakter också upprättats mellan svenska universitet och högskolor och afrikanska forskningsinstitutioner och nätverk. Exempel på samarbeten inom forskningsområdet är stöd till regional energiforskning, kustzonernas ekologi i Östafrika och samhällsvetenskaplig forskning.

Av det övriga regionala stödet har huvuddelen gått till sociala sektorer, naturbruk och mänskliga rättigheter och demokrati.

Som exempel på regionala satsningar kan nämnas att regeringen i mars 2000 gav Sida i uppdrag att under en treårsperiod inleda ett långsiktigt arbetet för att stödja en uthållig utveckling i området omkring Viktoria-sjön. Sida har därför ingått ett s.k. partnerskapsavtal med den Östafrikanska Gemenskapen (EAC) i vilken Kenya, Tanzania och Uganda är medlemmar. Satsningen syftar till att vända den mångåriga försämringen med ökande fattigdom och miljöförstöring till uthållig ekonomisk och miljömässig utveckling. Kopplingar till Östersjösamarbetet har

etablerats. Programmet förväntas utvecklas till en mycket omfattande verksamhet som också inbegriper bilaterala insatser i de berörda länderna.

Ett hållbart utnyttjande av vattenresurser i södra Afrika är ett annat viktigt program. Stödet riktar sig främst till förvaltning av gemensamma vattenresurser och till kompetensutveckling inom regionen. Ett viktigt delmål är att bidra till konfliktförebyggande åtgärder till exempel genom stödkommissioner för flodsystem som berör flera länder och forskning kring miljö och säkerhet.

Sverige deltar också i det s.k. Nileninitiativet om utnyttjandet av Nilens vattenresurser.

I syfte att bidra till en demokratisk utveckling som kräver stärkt pressfrihet lämnas stöd till mediainstitut i södra och östra Afrika. På kulturområdet syftar Svensk-Afrikanska Museiprogrammet (SAMP) bl.a. till att främja afrikanska muséers roll i dialogen om identitet och den kulturella dimensionens betydelse för samhällsutvecklingen.

Då det gäller att bidra till att stärka afrikansk kapacitet att förebygga och hantera konflikter ges stöd bl.a. till OAU och dess konflikthanteringsmekanism.

På grundval av ett förslag från Sida har regeringen nyligen antagit en strategi för Sveriges stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara för perioden 2002-2006. Denna bygger på grundtanken att det finns utvecklingsproblem som nödvändigtvis måste lösas på regional nivå. Det finns också många utvecklingsproblem som bäst löses på nationell nivå men där ett betydande mervärde kan uppnås om samordning och erfarenhetsutbyte sker på regional och subregional nivå mellan inblandade aktörer.

Områden som kräver regionalt utvecklingssamarbete och där ytterligare svenska insatser bör övervägas är:

- \* Konfliktförebyggande och konflikthantering
- \* Ekonomiskt samarbete och integration
- \* Gemensam infrastruktur och naturresurser

Även på andra områden kan regionalt samarbete vara av värde och därför förtjäna svenskt stöd. Som exempel kan nämnas forskningssamarbete, samarbete för att bekämpa HIV/AIDS, högre utbildning, gemensamt förvaldade institut och nätverk för journalister och MR-organisationer.

En utgångspunkt för svenskt stöd till regionalt samarbete är att det bidrar till fattigdomsminskning och uppnående av Milleniedeklarationens mål.

Afrikanska prioriteringar, utvecklingsplaner och visioner skall vara vägledande för det svenska stödet som bör bygga på partnerskapstänkande.

Tyngdpunkten bör flyttas från stöd till enskilda projekt till mer sammanhållna program och ambitionen skall vara att ingå mer allmänna samarbetsavtal som bygger på partnerskap med viktigare regionala och subregionala organisationer och nätverk. Därigenom kan en grund skapas för en kontinuerlig dialog mellan Sverige och de berörda organisationerna. Samordning bör också ske med andra givare. Samverkan med EU skall särskilt beaktas. Sverige skall aktivt söka samarbetsprojekt där EU-kommissionens komparativa fördelar och erfarenheter av regionalt samarbete kan utnyttjas genom svensk medverkan.

I strategin nämns en rad organisationer som kan vara aktuella för svenskt stöd. Som viktiga exempel kan följande nämnas:

Afrikanska Unionen som kan komma att utvecklas till en politisk plattform och ha en väsentlig roll för konfliktförebyggande och för demokrati och mänskliga rättigheter.

Den verksamhet som de subregionala organisationerna SADC, ECOWAS, EAC och IGAD bedriver med avseende på ekonomisk integration, konflikthantering och fattigdomsbekämpning uppmärksammas.

ECA har under senare år utvecklats till ett allt viktigare organ för ekonomisk analys, som språkrör för afrikanska positioner och prioriteringar i förhållande till det internationella samfundet och som katalysator för ökat samarbete rörande bl.a. god ekonomisk samhällsstyrning. ECA ordnar varje år African Development Forum där representanter för regeringar, det civila samhället, forskare m.fl. samlas för att diskutera någon central fråga av betydelse för Afrikas utveckling. Nästa forum kommer att behandla samhällsstyrning som är en viktig fråga också då det gäller svenskt stöd till regionalt samarbete. Detta utgör en god grund för fortsatt svenskt stöd.

Afrikanska utvecklingsbanken kan spela en viktig roll för att mobilisera kapital bl.a. för regionala infrastruktursatsningar. Den kan också bidra till förstärkt allafrikansk samverkan på det ekonomiska området i bred bemärkelse.

Det blir viktigt att vid genomförandet av strategin följa hur det fortsatta genomförandet av NEPAD kommer att hantera det

regionala samarbetet och utvecklingen av regionala kollektiva nyttigheter och se hur Sverige kan spela en stödjande roll.

Den regionala strategin anger att allt större uppmärksamhet ägnas internationellt åt frågan om globala nyttigheter bl.a. genom det svensk-franska initiativet att upprätta en internationell kommission om globala allmänna nyttigheter. Inom ramen för den regionala strategin bör uppmärksamhet också ägnas regionala nyttigheter i Afrika och den internationella diskussionen på detta område. Vilka är dessa nyttigheter, hur kan de hanteras och finansieras?

## 12 Partnerskap och geografisk inriktning

Partnerskap är ett grundtema i Afrikaskrivelsen. Relationerna mellan afrikanska länder och Sverige borde utvecklas från hittillsvarande dominerande givare/mottagarrelation till ökad jämbördighet i relationerna och till en ökad bredd.

Partnerskapet kan beröra dels utvecklingssamarbetet, dels en strävan att åstadkomma bredare relationer som också omfattar handel och investeringar, forskningssamarbete, kulturverksamhet, tekniksamarbete m.m. vilket behandlas i följande kapitel.

Här inriktas uppmärksamheten främst på partnerskapet inom ramen för utvecklingssamarbetet. Ett kontinuerligt arbete behövs för att närmare konkretisera vad som krävs för partnerskap både vad gäller värderingar och metodik för att ge begreppet en klar betydelse.

Utgångspunkten för ett väl utvecklat partnerskap måste också i fortsättningen vara en gemensam värdegrund och ömsesidigt förtroende. Den minsta gemensamma värdegrunden kan bestå av bl.a. konventioner som nästan alla länder skrivit på och som avser politiska och medborgerliga rättigheter, jämställdhet, barns rätt, demokratiska grundregler samt ekonomiska och sociala rättigheter. Samarbetslandet måste också föra en utvecklingspolitik som syftar till att bekämpa fattigdomen och visa att man är berett att vidta åtgärder för att uppnå utvecklingsmålen i Milleniedeklarationen. Om endera parten inte lever upp till den gemensamma värdegrunden måste i enlighet med Afrikaskrivelsen samarbetet kunna förändras eller avbrytas. Det har varit fallet med Zimbabwe där utvecklingssamarbetet med regeringen avbrutits och numera kanaliseras stödet genom det civila samhället.

Partnerskap är ett förhållningssätt som endast kan förverkligas steg för steg. Det är alltså fråga om en långsiktig process där man får pröva sig fram mot ett samarbete präglad av gemensamma mål och ömsesidig respekt i relationen. Under denna process kan det finnas en anledning att ge särskilt stöd till politisk och ekonomisk

kapacitetsuppbyggnad och för att stärka t.ex. det civila samhället så att ett klart afrikanskt ledarskap över samarbetet kommer till stånd. Visar det sig att förutsättningarna för partnerskap trots detta inte kan uppnås måste man som nämnts vara beredd att pröva alternativa former för samarbetet.

Afrikaskrivelsen behandlar utförligt partnerskapets metodik och pekar på en rad aspekter som är väsentliga då man försöker genomföra samarbete grundat på partnerskap.

Samarbetet skall utgå från landets egen utvecklingsplanering och prioriteringar. Viktigare utvecklingsfrågor måste vara lokalt förankrade och diskuteras i en nationell politisk process med brett deltagande från regering och parlament. Ett starkt afrikanskt ägarskap förutsätter vidare en god samordning av olika givares insatser helst i mottagarlandets egen regi. Istället för att finansiera en lång rad enskilda projekt bör utvecklingssamarbetet mer övergå till sektorstöd som stödjer sektorsamordnade aktiviteter under landets ledning där alla givare till sektorn samordnar sina bidrag eller till mer allmänt budgetstöd. Afrikanska länder brottas ofta med att givarna har olika rapporteringssystem, ett stort antal upphandlingsprocedurer, redovisningsrutiner etc. Det är därför angeläget att försöka utveckla gemensamma procedurer och att stödja uppbyggnaden av effektiva nationella system. De grundläggande principerna för partnerskap, målen för samarbetet och ömsesidiga rättigheter och skyldigheter bör också uttryckas klart i avtal.

Frågan om partnerskap och dess olika aspekter har under senare år fortsatt att behandlas i Sverige, internationellt och också i afrikanska sammanhang.

Sverige ordnade tillsammans med Danmark, Finland och Norge och i samarbete med Världsbanken i augusti 1999 i Stockholm ett seminarium – Making Partnerships Work on the Ground. I detta deltog bl.a. representanter för tre u-länder – Tanzania, Uganda och Vietnam. De huvudpunkter/slutsatser (Stockholms-principerna) som behandlades överensstämde i mycket med de aspekter som tagits upp i Afrikaskrivelsen. En slutsats var att utvecklingen av partnerskap kräver tid. En annan nyckelaspekt var förtroende, som bara kan utvecklas i samband med genomförandet i fält.

För svenskt vidkommande utgör samarbetet med Moçambique, Tanzania och Uganda goda exempel på utveckling av partnerskapstanken.

I Moçambique har en viktig grund varit utarbetandet av en strategi för fattigdomsminskning som både Världsbanken och IMF och bilaterala givare ställt sig bakom. Utarbetandet genomfördes på ett öppet och deltagande sätt vad gäller diskussion och konstruktiv kritik från utvalda intressegrupper – företagare, delar av det civila samhället och givarna. En brist är dock att fattigdomsstrategin inte förelagts parlamentet och således inte blivit föremål för behandling där. Innehållsmässigt har strategin många goda sidor även om brister finns. Som exempel kan nämnas att frågor om kvinnor och barn inte är så väl integrerade som man skulle ha önskat och att hiv/aids inte inkluderats. Strategin innebär dock en förpliktelse för regeringen att satsa två tredjedelar av statsbudgeten på områden som är av direkt betydelse för fattigdomsbekämpning.

Strategin har också varit ett instrument för att få givarna att ena sig om mål, samordna sig politiskt och administrativt, rikta sitt stöd mot mål och aktiviteter i strategin, överge projektbistånd och övergå till sektorprogram- och budgetstöd. En grupp givare träffas regelbundet för att diskutera såväl mikro- som makrofrågor länkade till landets utveckling och fattigdomsstrategin. Denna grupp har även regelbundna möten med regeringen. Som en följd av detta har flera givare gett sig in i arbetet med att förbättra och utveckla statens finansiella styrning vilket är av direkt betydelse för möjligheterna att genomföra fattigdomsstrategin. Här har Sverige varit ledande i drygt ett decennium. Brister finns dock som kan ha betydelse för möjligheterna att utveckla partnerskapet. Reformerna måste genomföras inom flera svaga områden inklusive rättsväsendet och banksektorn.

Det partnerskapsbaserade utvecklingssamarbetet i Tanzania har växt fram ur nya initiativ som togs vid mitten av 1990-talet. En viktig utgångspunkt utgjordes av den partnerskapsöverenskommelse som slöts 1996 mellan de nordiska länderna och Tanzania. Denna innebar att man skulle eftersträva ett större tanzaniskt ägande och ansvar i utvecklingssamarbetet. Målet var ett på sikt minskat biståndsberoende. Flertalet av principerna i denna överenskommelse antogs 1997 av givarsamfundet i Tanzania. Viktiga inslag i utvecklingen av partnerskapet har varit Tanzania Assistance Strategy, som utarbetats på tanzaniskt initiativ, och arbetet med att utforma en fattigdomsstrategi, som anger vilken inriktning bekämpningen av fattigdomen skall ha. Erfarenheten är att denna strategi präglas av ett starkt tanzaniskt ägarskap men att mer tid skulle ha behövts för att ordentligt förankra strategin på fältet samt inom det civila samhället och inom näringslivet.

Vikten av att samarbetet bedrivs i partnerskapsformer har understrukits av att en grupp av oberoende experter tillsatts för att granska kontinuerligt hur regeringen och givarsamfundet lever upp till den nya partnerskapspolitiken. I denna grupp ingår en svensk. Gruppen kan komma att spela en pådrivande roll framför allt genom att på sikt påverka dem som inte lever upp till den nya partnerskapspolitikens krav. Givarländerna har också satt igång diskussioner i samråd med Tanzanias regering om hur de externa parternas politik och procedurer i olika avseenden kan harmoniseras. Framsteg görs också i försöken att få till stånd ett mer samordnat uppträdande inom ramen för sektorprogram och stöd till större reformprocesser.

I framtiden bör ökad uppmärksamhet ägnas åt dialog och samverkan kring hur det traditionella biståndet kan kompletteras med ökade insatser för att främja handel och investeringar som också kan minska biståndsberoendet. Vidare behövs ökad dialog inom partnerskapets ram om hur de politiska förutsättningarna för ett växande utvecklingssamarbete – demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning – skall kunna hanteras på ett så konstruktivt sätt som möjligt.

Uganda är ett föregångsland i utarbetandet av en fattigdomsstrategi och av en budgetpolitik som skall omsätta strategin i praktiken. Uganda har också kommit långt i att inkludera viktigare intressenter såsom det civila samhället, det privata näringslivet, parlamentet och givarna i strategiprocessen.

Framstegen i Ugandas arbete med att utveckla en strategi för fattigdomsbekämpning har medfört att Uganda är något av ett föregångsland vad gäller partnerskapsförhållande till givarna. Många givare har också anpassat sig till Ugandas strategi och en ökande andel av biståndet ges som programstöd i form av budget- och sektorstöd. Samordning mellan givare och regering sker i flera olika former. Inom sektorer där man kommit längst med sektorstöd finns särskilda sektorarbetsgrupper. Också mer övergripande frågor som makroekonomi och budgetfrågor diskuteras gemensamt. Uppföljning och redovisning av läget vad gäller fattigdomsstrategin och finansieringen av strategin sker halvårsvis. Till dessa möten inbjuds inte bara givarna utan också representanter för det civila samhället och media.

I september 2001 hölls ett seminarium i Uganda för att följa upp de slutsatser som drogs vid det tidigare nämnda seminariet om partnerskapsfrågor som hölls i Stockholm 1999. Slutsatserna blev att trenden från projektstöd till programstöd bör fortsätta och

förstärkas. Givarnas villkor bör harmoniseras liksom uppföljnings- och rapporteringsrutiner. Givarnas stöd bör också vara långsiktigt och det är viktigt att givarna ger uppgifter om i alla fall den ungefärliga omfattningen av stödet för en treårsperiod.

Riktlinjerna för utarbetandet av landstrategier för det svenska utvecklingssamarbetet slår fast att samarbetslandets ägarskap är centralt för partnerskapsrelationen i utvecklingssamarbetet. Detta skall ligga till grund för landstrategiprocessen. Utgångspunkten skall vara landets egen utvecklingsplanering och prioriteringar särskilt när dessa är resultatet av rådgivande och demokratiska processer inklusive t.ex. diskussion i parlamentet. För att bidra till att det svenska utvecklingssamarbetet tar hänsyn till vad andra gör innehåller riktlinjerna förhållningssätt till EU, PRS och UNDAF, dvs UN Development Assistance Framework. Detta bör underlätta samordning som ett viktigt element i partnerskap.

Sida antog i oktober 1999 ett aktionsprogram för utvecklingssamarbetet i Afrika 1999-2000. Aktionsprogrammet utarbetades mot bakgrund av Afrikaskrivelsen. Syftet var att ange prioriteringar och arbetssätt som behövs för att genomföra politiken i praktiken. Målet var att det skulle leda både till att skapa ökad kvalitet i utvecklingssamarbetet, höja volymen och förbättra analysen. Fattigdomsbekämpning och fördjupat partnerskap var de viktigaste grunderna i detta arbete. Stor vikt lades vid att Sida skall utgå från och stärka afrikanskt inflytande och deltagande i samtliga skeden i utvecklingssamarbetet. Ett nytt aktionsprogram utarbetas under år 2002.

Inom Sida pågår ett policy-arbete som har relevans för samarbete i partnerskapsform. Som exempel kan nämnas att en policy för sektorprogramstöd utarbetats vilket har betydelse för vårt samarbete med ett flertal afrikanska länder. Denna syftar till att Sida skall delta i samordnade stöd för olika sektors utveckling i samverkan med andra finansiärer. Stödet skall inriktas på mottagarlandets mål och strategi för en sektor. Resurserna bör så långt som möjligt läggas i "samma korg" och de institutioner och organisationer som finns måste stärkas. Dialog skall ersätta ensidigt ställda villkor. För att minska den administrativa bördan för alla parter måste regler och rutiner harmoniseras och samsyn byggas upp. Genom sektorstöd går man från inriktning på enskilda projekt till mer av en helhetssyn på utvecklingen, från regler och villkor, som ofta konstruerats av givarna, till samarbete. Det stöd som Sverige lämnar till ekonomiska reformer och skuldlättnader och de

riktlinjer regeringen antagit för denna stödform är också relevanta för samarbete i partnerskapsformer.

Sida har även inlett ett partnerskapssamarbete med några andra biståndsorganisationer om genomförande av biståndsinsatser. I Malawi sker ett samarbete med den norska biståndsmyndigheten NORAD som innebär att vi gemensamt stödjer flera program men att NORAD svarar för genomförandet. Ett liknande samarbete har inletts i Mali med Nederländerna som genomför program som Sida stödjer. I gengäld kommer Sida att ha ansvaret för ett program som finansieras gemensamt av Sida och NORAD i Uganda.

Det gäller naturligtvis att anknyta det svenska arbetet med partnerskapsfrågor till den diskussion om vidareutveckling och genomförande av partnerskap som pågår på det internationella planet.

Ett viktigt och konkret exempel på hur partnerskapsfrågor utvecklas är arbetet med fattigdomsstrategier, (Poverty Reduction strategies, PRS), vilket närmare berörs i kapitlet Fattigdom och tillväxt. I många fall återstår emellertid mycket att göra för att dessa strategier skall bli fullödiga instrument för partnerskap.

NEPAD berör också partnerskapet och utvecklingssamarbetet. Bristerna med hittillsvarande metoder påtalas. Man vill därför se en ny relation som tar de afrikanska ländernas egna program som utgångspunkt för samarbetet. Slutsatsen är att en reform av utvecklingssamarbetet behövs. NEPAD skall därför upprätta ett forum för att utveckla en gemensam afrikansk syn på hur utvecklingssamarbetet bör reformeras och inleda en dialog med biståndsgivare för att utveckla en stadga som kan stödja partnerskapet. Eftersom de afrikanska och svenska tankarna om partnerskapets utformning torde ligga nära varandra ställer sig Sverige positivt till en sådan dialog.

Hanteringen av partnerskapsfrågorna måste vara en kontinuerlig process där PRS är en central del. Den starka betoningen i PRS på sådana element som landets ägarskap och ledarskap och brett deltagande i utarbetandet av fattigdomsstrategierna innebär att de innehåller många av de element som Afrikaskrivelsen anger som väsentliga då man försöker genomföra samarbete grundat på partnerskap. Utvecklas arbetet med PRS i våra mottagarländer på ett positivt sätt bör därför vårt utvecklingssamarbete med afrikanska länder alltmer kunna ske i partnerskapsformer under förutsättning att också den gemensamma värdegrunden föreligger. Det är därför viktigt att Sverige fortsätter att delta i dialogen om hur utvecklingssamarbetet kan förbättras och partnerskapets

metodik utvecklas. Det är särskilt angeläget att de afrikanska länderna kan göra sin röst hörd i denna dialog.

Vad gäller den geografiska inriktningen har den i Afrika-skrivelsen uttalade ambitionen att ägna ökad uppmärksamhet åt Västafrika börjat förverkligas.

Regeringen fattade i maj 1999 beslut om riktlinjer för ökad satsning på Västafrika. Som mål för Västafrikasamarbetet angavs att stödja utveckling av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter samt miljö, att utveckla nya former för biståndet till Guinea-Bissau och Kap Verde, att inleda visst utvecklings-samarbete med Mali och Burkina Faso samt att utveckla stöd till regionalt samarbete i Västafrika, bl.a. genom ECOWAS. Som en följd av dessa riktlinjer utarbetade Sida ett positionspapper för det regionala samarbetet med Västafrika 2000-2001 liksom förslag om stöd till Burkina Faso och Mali under samma period. I linje med riktlinjerna och Sidas förslag har utvecklingssamarbete, i huvudsak med Mali och Burkina Faso, inletts. Stöd har även givits till ekonomiska reformer.

De skäl som angavs för ett ökat svenskt engagemang och en ökad svensk närvaro i Västafrika äger fortsatt giltighet. Den sammantagna utvecklingen i regionen är positiv, de särskilda bindningarna till de forna kolonialmakterna försvagas och länderna i regionen utvecklar sitt intresse för breddade kontakter med andra internationella motparter. Det regionala samarbetet inom organisationer som ECOWAS och UEMOA förstärks, vilket skapar förutsättningar för ett svenskt stöd till integrationsprocessen. Flera länder – däribland Mali och Burkina Faso – gör lovvärda ansträngningar för att bekämpa fattigdomen, vilket är förutsättningar för svenskt stöd och etablerande av ett partnerskap. Det finns därför anledning att utveckla en mer strukturerad politik för svenskt utvecklingssamarbete i regionen, dock med fortsatt geografisk begränsning. Sida har av regeringen fått i uppdrag att under 2002 inleda arbetet med en strategi för samarbetet i regionen.

Det svenska näringslivets intresse för Västafrika har ökat, särskilt i Nigeria, där demokratiseringsprocessen och de struktur-anpassningar som kommit i dess kölvatten kraftigt ökat möjligheterna för ekonomiskt utbyte. För att stärka möjligheterna till ett ytterligare utökat ekonomiskt utbyte mellan Sverige och Nigeria har ambassadens kompetens på handelsområdet stärkts.

Den svenska närvaron i regionen har förstärkts. Sverige öppnade en ambassad i Senegal år 2000. Sida-kontor har också etablerats i Burkina Faso och i Mali.

Även med Malawi har samarbete inletts. Målet är att främja hållbar fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter. Förutom stöd till ekonomiska reformer lämnas stöd till hälsosektorn, demokratiskt samhällsstyre, bekämpande av hiv/aids och energisektorn. Större delen av detta samarbete sker genom Norges biståndsmyndighet NORAD.

## 13 Ekonomiskt utbyte med Afrika

De senaste åren har den internationella utvecklingsdebatten i allt högre grad handlat om behovet av att främja handel, ekonomiskt samarbete och investeringar. På afrikansk sida betonas mer än tidigare att ekonomiskt samarbete på kommersiell grund egentligen har större betydelse i deras utvecklingsansträngningar än bistånd. Partnerskap mellan offentlig verksamhet och privata företag kan vara värdefulla, särskilt när det är frågan om stora infrastrukturprojekt. Ökat intresse från det privata näringslivet framhålls också i många reformsinnade länder som en bekräftelse på trovärdigheten i det ekonomiska reformarbetet, och i strävandena att förbättra klimatet för företagande och investeringar. Främjande av utvidgade ekonomiska förbindelser mellan Sverige och Afrika är alltså ett genuint ömsesidigt intresse.

Trots en viss ökning under senare år är Sveriges ekonomiska utbyte med Afrika fortfarande begränsat. Endast 0,9% av den svenska exporten 2001 gick till Afrika söder om Sahara och 0,3% av vår import kom därifrån. Ökningen härrör från Västafrika och framför allt Nigeria som är den starkast växande marknaden i Afrika för Sveriges del. Sydafrika dominerar fortfarande även om andelen minskat något. De svenska dotterbolagen återfinns framför allt i östra och södra Afrika, i synnerhet i Sydafrika. Exportrådet har ett handelskontor i Johannesburg. Sedan 2001 har Exportrådet en tjänsteman i Stockholm som på heltid främjar handeln med Afrika. Även vid UD:s Afrikaenhet finns en främjarfunktion.

Övriga viktiga aktörer för att främja ekonomiskt utbyte med Afrika är förutom svensk exportindustri bl. a. Svensk Exportkredit (SEK), Exportkreditnämnden (EKN), Svensk Handel, Swedfund International AB och - givetvis - Sida.

Sydafrika mottog 42,7 % av Sveriges export till Afrika år 2001 (andelen år 2000 var 57,1%) och svarade år 2001 för 44,6% av den totala importen från Afrika. Året dessförinnan var andelen 56,6 %. Exporten till Sydafrika domineras av telekomutrustning, fordon samt olika halvfabrikat. Importen består främst av verkstadsprodukter samt livsmedel och olika halvfabrikat. Från den svenska

regeringens sida har man försökt bidra till ökade kontakter bl. a. genom den s.k. Sydafrikasatsningen som startades 1999. Näringslivet spelade en viktig roll i denna satsning som har handel och industriellt samarbete som ett av huvudområdena. Ett stort antal näringslivsrepresentanter deltog i statsministerns delegation.

I samband med Sydafrikasatsningen etablerades den s.k. Partnerskaps-fonden som med stöd från Sida arbetar för att stimulera småföretagsarbete mellan Sverige och Sydafrika. Fonden har en styrelse med företrädare för Sida, det sydafrikanska handels- och industriministeriet samt ländernas näringsliv. Fonden har hittills mottagit 300 projektförslag och behandlat 140 av dessa. I slutet av 2001 hade detta resulterat i 12 partnerskap mellan svenska och sydafrikanska företag och beslut om att investera riskkapital i verksamhet som bedrivs av tre av dessa partnerskap.

I samband med Sydafrikasatsningen etablerades också mellan regeringarna en bilateral kommission som fungerar som ett ramverk för främjandet av ett bredare samarbete mellan våra länder. Inom en särskild kommitté diskuteras hur relationerna kan utvecklas på det ekonomiska området.

Antalet svenska företag etablerade i Sydafrika har vuxit kontinuerligt och år 2002 har ett 70-tal svenska företag dotterbolag i landet, vilket är mer än en fördubbling sedan 1997.

Sydafrikas upphandling av JAS Gripen kommer på sikt att avsevärt påverka handeln åt båda hållen i positiv riktning. Avtalet innebär ett åtagande från svensk industri att generera export från och investeringar i Sydafrika. En mindre del berör det försvarsindustriella området men betydligt större satsningar skall göras på den civila sidan. För att affären mellan SAAB/ BAE (British Aerospace) och den sydafrikanska regeringen, som inrymmer sammanlagt 28 Gripen-plan, skall fullföljas måste man fram till mars 2011 på den civila sidan åstadkomma sydafrikansk export samt investeringar i Sydafrika på sammanlagt 7,2 miljarder USD.

SAAB och BAE har ett särskilt bolag placerat i Johannesburg, SANIP, med ett femtontal anställda som har till enda uppgift att utveckla industrisamarbetet med Sydafrika. Våren 2002 har SANIP varit aktivt i 18 månader och under den tiden funnit ett antal intressanta investerings-projekt som involverar både svenska och internationella företag. Särskilda insatser görs nu i ett projekt som är inriktat på att främja den sydafrikanska exporten. En del av arbetet består i att finna sydafrikanska produkter med internationell

konkurrenskraft. SAAB har en person placerad i Stockholm som arbetar med fullföljandet av det s.k. offset-avtalet.

På senare år har ett större fokus riktats mot Västafrika, bl.a. genom att Sidas utvecklingssamarbete med denna del av Afrika breddats och ökats. Ett större intresse märks också från näringslivet. Exportrådet har år 2002 angivit Nigeria som prioriterad marknad och det är också den som väcker störst intresse bland svenska företagare om man bortser från Sydafrika. Bland svenska företag som är aktiva i Nigeria kan nämnas Ericsson, Alstom Power och ABB.

I Nigeria har demokratisering och ekonomiska reformer ökat möjligheterna för ekonomiskt utbyte. Ambassadens kompetens på handelsområdet har stärkts.

Nigeria har stora behov av utbyggnad av all form av infrastruktur och behöver också utveckla sin jordbrukssektor, vilket utgör en potentiell marknad inte minst för svenskt know-how. Senegal är ett annat västafrikanskt land som väcker allt större intresse bland svenska företag. Här är miljöteknik och fiske viktiga områden. Även Ghana är intressant.

Den återuppväckta Östafrikanska Gemenskapen, EAC (East African Community) mellan Kenya, Tanzania och Uganda kan skapa förutsättningar för ökad handel och investeringar. Utvecklingen av Lake Victoriaprojektet kan också komma att erbjuda möjligheter för ökat ekonomiskt samarbete. Projektet berör 30 miljoner människor runt Victoriasjön, främst i Kenya, Tanzania och Uganda, och syftar till att bidra till en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling för befolkningen i området.

Det finns andra länder i Afrika som har stor potential för ett fördjupat näringslivssamarbete med Sverige men där väpnade konflikter hämmat utvecklingen. Detta gäller t.ex. Etiopien som bl.a. har uttryckt starkt intresse för att söka kontakter med svenska importörer och Angola som är rikt på naturresurser och har ett stort återuppbyggnadsbehov efter alla år av krig.

Swedfund International AB är ett betydelsefullt instrument för att främja näringslivsutveckling och svenska investeringar i Afrika. Huvuduppgiften är att medverka till en överföring av svenskt näringslivskunnande till u-länder och länder i Central- och Östeuropa och att främja en industriell och ekonomisk utveckling i dessa länder. Swedfund tillhandahåller riskkapital, främst i s.k. joint ventures mellan lokala och svenska företag, och kunnande för långsiktiga satsningar. Verksamheten skall bedrivas på kommersiell basis, vilket innebär att projekturvalet sker på affärsmässiga

grunder och att investeringarna på sikt skall täcka egna kostnader. Swedfund har medverkat i projekt i Tanzania, Uganda, Namibia, Sydafrika, Botswana, Kenya, Zimbabwe, Moçambique, Angola, Zambia, Ghana och Benin i samarbete med svenska företag som ABB, Telia, Swedish Match, SAS och Svalöf Weibull. Swedfund medverkar också till finansiering av främst små och medelstora företag genom insatser i riskkapitalfonder i flera afrikanska länder. Som ett led i en särskild satsning på Afrika hade Swedfund under en försöksperiod en person placerad i Harare men den tjänsten har dragits in p.g.a oroligheterna i landet.

Ett ytterligare instrument för ekonomiskt samarbete med Afrika är StartSyd som syftar till att stimulera svenska små- och medelstora företag att investera i produktiv verksamhet i bl.a. de afrikanska länder där Sida bedriver ett aktivt näringslivssamarbete.

Den ekonomiska tillväxtens roll och inriktning har fått successivt ökad uppmärksamhet både i Sidas policy- och metodarbete och i biståndsplaneringen. Sida ger därför stöd till såväl ekonomiska reformer, offentlig förvaltning och fysisk infrastruktur som till utvecklingen av det privata näringslivet. Privatssektor- och handelsutveckling har kommit att bli en av huvudsektorerna i flertalet nya och reviderade landstrategier och landplaner. En ökad koncentration har skett på Afrika såväl bilateralt som regionalt. Sida håller också en kontinuerlig dialog med svenskt näringsliv.

Även på annat sätt har näringslivets kontakter med Afrika främjats. Olika exportfrämjande insatser är särskilt viktiga när det gäller Afrika eftersom brist på information och osäkerhet om villkoren på marknaderna kan vara hämmande för de svenska företagen.

En näringslivsinriktad satsning har genomförts regionalt i Östafrika genom ett symposium i Dar es Salaam i samarrangemang mellan Näringslivets Internationella Råd (NIR) och Sida. Ett sextiototal svenska företag och många östafrikanska företag möttes i januari 2001 för att stärka de kommersiella kontakterna mellan Sverige och Östafrika. Ambassaden i Dar es Salaam har också utarbetat en skrift om investeringsförhållandena i Tanzania och en annan som ger upplysningar om svenska företag.

I Nigeria har ambassaden under 2002 reaktiverat en grupp vid namn "Swedish Business Community" (SBC), ett informellt nätverk som involverar svenskrelaterade företag. I juni 2002 hölls ett halvdagsseminarium med en presentation av svensk exportindustri för ett fyrtiotal företagsrepresentanter.

Möten har också ägt rum i Sverige med representanter för näringslivet. Som exempel kan nämnas att ett möte ägde rum i augusti 2000 med de svenska ambassadörerna i Kenya, Tanzania och Uganda som gav en bild av utvecklingen i Östafrika. Detta möte gav också näringslivsrepresentanter möjlighet att ge sina bedömningar av utvecklingen. I samband med utarbetandet av landstrategier äger regelbundet s.k. intressentmöten rum till vilka näringslivets representanter bjuds in. Afrikanska presidenter och ministrar som besöker Sverige har ofta på olika sätt kontakter med näringslivet. Ett exempel på detta är att då Tanzanias president Mkapa besökte Sverige 1999 ägde ett välbesökt möte med näringslivsrepresentanter rum. När Nigerias vicepresident och Senegals industriminister besökte Sverige under våren 2002 hade de också kontakter med näringslivet.

En viktig uppgift under 2002/2003 blir en mer systematisk genomgång av förutsättningarna för investeringar på olika afrikanska marknader.

## 14 Breddade samhällskontakter mellan Sverige och Afrika

En av huvudpunkterna i Afrikaskrivelsen var att de långsiktiga samhällskontakterna mellan Sverige och Afrika borde stärkas och breddas. Denna strävan avspeglade den inriktning mot mer ömsesidiga relationer som utgjorde ett centralt element i det partnerskap som skrivelsen förespråkade.

Breddningen syftar till att skapa kontakter oberoende av bistånd. Erfarenheterna visar dock att strategiska biståndsinsatser är värdefulla för att frigöra resurser i det civila samhället och företagen. I en första uppföljning kan några konkreta satsningar nämnas som särskilt lyckosamma, även om också problem bör diskuteras och följas upp.

*Sydafrikasatsningen* med start hösten 1999 är exempel på en samlad breddning av det svenska engagemanget med en rad parter involverade. Syftet var att skapa förutsättningar för vidare långsiktiga initiativ och kontakter som skulle kunna stå på egna ben och vara självförsörjande även efter det att traditionellt utvecklingssamarbete fasats ut. Sveriges statsminister ledde en delegation på cirka 700 svenskar från bl.a. departement, näringsliv, fackföreningar, universitet och forskningsinstitutioner samt kyrkoorganisationer under en vecka av intensiva aktiviteter. Dessa deltog i en rad seminarier, utställningar och studiebesök.

De områden som lyftes fram särskilt var:

- Handel och industriellt samarbete
- Kultursamarbete
- De civila institutionernas roll i samhällsutvecklingen, samarbete mellan universitet, forskningsinstitutioner, frivilligorganisationer och folkrörelser, inklusive konfliktförebyggande och fredsfrämjande frågor.

Ett hundratal små och stora svenska företag deltog, bl.a. i en handels- och industrimässa, som också engagerade fackförbund och biståndsorganisationer. Företrädare för folkrörelser, universitet och kultur möttes, bytte idéer och kunskaper, slöt avtal och knöt nya kontakter. Konferenser och seminarier arrangerade i flera större städer i Sydafrika engagerade fler än förväntat. De sydafrikanska deltagarna kom från provinser i hela landet.

En bilateral kommission under ledning av den sydafrikanska vice-presidenten och den svenska vice statsministern skapades för att erbjuda en ram för fortsatt dialog och samarbete och även för samråd i regionala och internationella frågor av gemensamt intresse.

En utvärdering fem månader efter inledningsveckan visade att kontakter och samarbete hade ökat betydligt. Tre år senare visar sig resultaten i huvudsak vara bestående, och motsvarande satsningar kan vara värda att prövas även i andra för Sverige viktiga länder.

### *Kulturutbyte*

Anslagen genom Sida för samarbete på kultur- och medieområdet har ökat. Den övergripande målsättningen är att "Sidas kultur- och mediasamarbete ska skapa förutsättningar för kulturell mångfald, skapande verksamhet och en hållbar utveckling baserad på de mänskliga rättigheterna". Sida arbetar medvetet för att etablera ett långsiktigt institutionssamarbete mellan svenska och afrikanska kulturorganisationer/institutioner, baserat på partnerskapsidén. Långsiktigt stöd har utvecklats till afrikanska regionala och subregionala samlingsorganisationer samt till enskilda länder. Här deltar författare, musiker, skådespelare, dansare, film, teatrar, festivaler, radio, förlag och museer.

Några exempel är följande:

- Det svensk-afrikanska museiprogrammet (SAMP) har ökat kompetens och kapacitet hos de afrikanska museerna men även i hög grad hos de svenska museerna, vilka har fått impulser och lärdomar om museiarbete i en utvecklingsmiljö, som har omsatts i det svenska samhället.
- I Sydafrika kommer kultursamarbetet att avslutas i sin nuvarande form. Det har pågått sedan mitten av 80-talet. I dess ställe har nyligen inrättats en Kulturfond, där svenska och sydafrikanska institutioner och organisationer kan söka anslag för gemensamma projekt.

- Ett tredje exempel är Östafrika, där ett antal svenska och östafrikanska organisationer/teatrar under 2002 utarbetar riktlinjer för ett långsiktigt institutionssamarbete.

*Svenska Institutet* har program som används för att främja kontakterna med bl.a. Afrika, till större delen finansierade genom samarbete med Sida:

1. *Expertutbyte*, ett program inom vilka svenska myndigheter och enskilda organisationer kan föreslå kortare studievistelser i Sverige för experter från Afrika eller svenska besök i afrikanska länder som kommer mottagande land till godo.
2. *Kulturutbyte*, ett program för utbyte av kunskaper, erfarenheter och impulser inom kultursektorn genom besöks- och studieresor.
3. *Gäststipendier* som söks individuellt av kvalificerade universitetsstuderande som kan påvisa en existerande kontakt med en svensk universitetsinstitution och som har utsikter att studera eller forska vid denna institution.

Inledningsfasen i ett nytt samarbete är dock ofta längre än ett till tre år. Detta påpekas av både Svenska Institutet och Sida i kommentarer till vad som skulle kunna göras bättre i stödet för breddade samhällskontakter. En liknande iakttagelse gjordes efter Sydafrikasatsningen och en näringslivssatsning i Östafrika.

Det *Internationella programkontoret* är en ny myndighet sedan januari 2000 under Utbildningsdepartementet med ansvar för stipendieutdelning. Det gäller såväl stipendier inom Skolverkets som Högskoleverkets ansvarsområden.

Lärare, skolledare och högskolestuderande kan söka *Lineausstipendier* till bl.a. Afrika, medan lärare, skolledare och högskolestuderande från Afrika kan söka *Palmestipendier* för studier i Sverige. Anslaget för Palmestipendierna ökade från 5 till sammanlagt 20 miljoner från 2001 till 2002. Stipendierna är individuella och oftast begränsade till ett år. Intresset är stort och ökande i båda riktningar.

### *Forskningsutbyte*

Vid samtliga svenska universitet och de flesta högskolor förekommer forskning med Afrikaanknytning.

Mer än 140 svenska universitetsinstitutioner deltar i bilaterala program med afrikanska partners med stöd av Sida/SAREC. Den övervägande delen av detta forskningsbistånd går till Afrika. Anslagen har ökat såväl i volym som spridning. Numera stödjer man inte bara forskning utan bidrar också till de afrikanska universitetens förvaltningskompetens, undervisning, popularisering och spridning av forskningsresultat. 35 av Afrikas 54 stater har erhållit stöd genom Sida/SAREC.

Stora långsiktiga s.k. programstöd inklusive institutionsutveckling går till Etiopien, Eritrea, Mozambique och Tanzania. Nytt programstöd har inletts till Uganda, Sydafrika och Västafrika.

Sidas forskningsstöd inriktas på att utveckla samarbetsländernas egna institutioner. Det sker oftast i samarbete med svenska universitet och forskningsorgan. När forskare från olika länder samverkar i gemensamma projekt uppnås en hög grad av ömsesidig nytta. Sverige satsar ytterligare på denna form av samarbete. För att det ska bli möjligt krävs en utveckling av den svenska internationella kompetensen, något som Sida är med och stöder.

Forskningsstöd till Afrika förekommer också genom olika svenska forskningsråd.

Viktiga personkontakter knyts med s.k. *Minor Field Studies* (MFS) som kan sökas av högskolestudenter i Sverige. Dessa kontakter leder i några fall till fortsatt samarbete. Sida finansierar administratörerna vid utvalda institutioner och ger resebidrag till studenterna.

*Nordiska Afrikainstitutet* har ytterligare manifesterat sig som en mycket viktig mötesplats för afrikanska och nordiska forskare och studenter och som främjare av forskning inom en rad för Afrika viktiga områden. Institutet arrangerar konferenser och seminarier och ger ut publikationer och skriftserier av hög kvalitet. Institutet är känt globalt som ett centrum för kunskaper och kontakter om Afrika. Bl.a. Internet har bidragit till detta.

### *Kommun- och landstingssamarbete*

De svenska Kommun- och Landstingsförbunden bildade år 2000 ett biståndsbolag för sitt internationella samarbete, Sala-Ida AB. Nystartade insatser är inriktade på kompetenshöjning i kommun-

och distriktsförvaltningar för hälsovård i bl.a. Sydafrika och Rwanda. Utbildning i Sverige har inletts för kommuntjänstemän från till att börja med följande länder: Etiopien, Eritrea, Namibia, Tanzania och Sydafrika. Utbildningen skall ske regelbundet återkommande i Sverige med början 2002. Syftet är att bredda rekryteringen till denna utbildning även till andra länder bl.a. i västra Afrika. Ghana har vänt sig till Sala-Ida AB för att inleda ett samarbete.

Finansiering har hittills erhållits från Sida och Världsbanken, men söks även från övriga nordiska biståndsgivare och EU.

Genom Svenska Kommunförbundet har vänortssamarbetet utvecklats. Tidigare har endast få afrikanska kommuner samarbetat med svenska partners. Sida har ökat anslaget till vänortssamarbete med inriktning på Afrika med 3 miljoner för 2003. Samarbetet bygger oftast på att några svenskar återvänt från arbete i Afrika och vill fortsätta stödja den tidigare bostadsorten. Samhällskontakterna har breddats och ett utbyte sker. I många fall är samarbetet inriktat på uppbyggnad av skolor eller hälsovård.

#### *Fackligt samarbete*

Genom fackföreningsinternationalerna förekommer ett utbrett samarbete med de flesta länder i Afrika. De godkända fristående centralorganisationerna och fackförbunden har gått samman i en internationell union, ITS, som från 2002 fått namnet GUF, Global Union of Federations. Kontakterna i det multilaterala samarbetet ger de afrikanska fackliga organisationerna ökad säkerhet i arbetsmarknadskonflikter med arbetsgivarna och också vad gäller fackliga och mänskliga rättigheter i förhållande till vissa regeringar. Utbildningsstöd och organisationsstöd är element i samarbetet. Studiecirklar är oftast inledning till ett vidare samarbete. Sida ger stöd till internationalernas högkvarter i Bryssel och Genève. I Zimbabwe fick den fackliga rörelsen mycket stöd denna väg. Sida ger också särskilt demokratistöd till fackförbunden i Zimbabwe.

LO-TCO:s biståndsnämnd erhåller från Sida anslag med 4,5 miljoner SEK för ett nytt panafrikanskt projekt för facklig utbildning och organisationsstöd i 20 länder i centrala och västra Afrika. Fackförbunden bidrar själva med 20 procent. Sydafrika och övriga länder i södra Afrika har alla ett samarbete med svenska fackförbund. Det svenska lärarförbundet har nyligen avslutat ett mångårigt samarbete med lärarnas fackförbund i Ghana och inlett ett nytt samarbete med lärarförbundet i Nigeria. Ghanas byggnads-

och träarbetarförbund har samarbete med det svenska medlemsförbundet via IBTU, det Internationella byggnads- och träarbetarförbundens union.

#### *Idrottssamarbete*

Riksidrottsförbundet har sedan år 2000 delegerat sitt internationella samarbete till de 67 medlemsförbunden. Mellan fem och tio idrottsförbund har inlett större insatser i Afrika. Syftet är att utveckla idrottsföreningar och bredda rekrytering och utbildning till sport och idrott.

Svenska handbollsförbundet har de största insatserna i Afrika. Resurspersoner från Riksidrottsförbundet bidrar med erfarenheter i Tanzania, Zimbabwe, och Sydafrika.

Utbildningsinsatserna görs i samarbete med Forum Syd. På liknande sätt har andra svenska folkrörelser och frivilligorganisationer utvecklat samhällskontakter i Afrika genom det internationella föreningslivet.

I idrottssamarbetet förekommer samarbete även på landslagsnivå kring tävlingar, spelare, tränare och ledare. Sponsring från företag förekommer då ofta och påverkar inriktning och urval av länder i samarbetet.

#### *Afrikaner i Sverige*

Många idéer till hur personer med afrikansk bakgrund i Sverige kan involveras i utvecklingssamarbetet har cirkulerat sedan Afrikaskrivelsen överlämnades till Riksdagen, varav några genomförts.

Sidas Informationsavdelning har knutit till sig en referensgrupp – Image of Africa – bestående av personer med afrikansk bakgrund med syfte att tillföra ett nytänkande och bidra till nyansering av den bild av Afrika som förmedlas. Framförallt är referensgruppen delaktig i den process som rör Sidas masskommunikativa insatser, informationssamarbetet med enskilda organisationer och i arbetet med skolans internationalisering.

Sida stöder Sverige/Afrika-projektet som bedrivs i Göteborg med mål att engagera invandrare från Afrika i *miljö- och teknikutveckling*. Sida har också givit stöd till *African Academic Group Centre* som organiserar utbildning för arbetslösa akademiker från Afrika.

*Förslag till främjande av breddade samhällskontakter*

Utvecklingssamarbetet tenderar att involvera färre svenskar i takt med att sektorsprogramstöd och budgetstöd ersätter tekniskt bistånd och projektbistånd. Det finns därför starka skäl att i samband med landstrategiprocesserna identifiera möjligheter att på annat sätt bredda relationerna mellan Sverige och mottagarlandet. På sikt är strävan att utveckla relationer som är hållbara utan biståndsfinansiering.

Näringslivssamarbete kan spela en viktig roll. Det finns förutsättningar till utvidgat utnyttjande av den svenska resursbasen. Biståndet kan inriktas på att bidra till att skapa ett gynnsamt klimat som underlättar handel och investeringar. Universitetssamarbete, samverkan mellan enskilda organisationer och vänorter är andra exempel där utvecklingssamarbete spelar en roll i den inledande fasen av samarbetet.

Ett viktigt element i landstrategiprocessen är det s.k. intressentmötet då berörda svenska organisationer, institutioner och näringslivet blir informerade om huvudtankarna i det strategiförslag som utarbetas och har möjlighet att komma med synpunkter och kommentarer. Det bör övervägas om intressenterna kan komma in på ett tidigare stadium i processen.

Det finns också anledning att regelbundet ha samrådsmöten med representanter för enskilda organisationer, näringslivet och andra intressenter, både om utvecklingen i och samarbetet med Afrika och om andra särskilda frågor.

Migrationen mellan Sverige och de afrikanska staterna är en viktig del av relationen mellan länderna. Migration i båda riktningar har givit kunskaper och erfarenheter som har strategisk betydelse för tillväxt och fattigdomsbekämpning. Kontakterna med afrikanska invandrare bör därför förstärkas. Både Utrikesdepartementet och Sida har här viktiga uppgifter.

## 15 Förkortningar

|                     |                                                                                   |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ACBF</b>         | Africa Capacity Building Foundation                                               |
| <b>AU</b>           | African Union                                                                     |
| <b>AVS-länderna</b> | Länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, som omfattas av Cotonouavtalet |
| <b>COMESA</b>       | Common Market for Eastern and Southern Africa                                     |
| <b>EAC</b>          | East African Community                                                            |
| <b>EBA</b>          | Everything But Arms                                                               |
| <b>ECA</b>          | Economic Commission for Africa                                                    |
| <b>ECOWAS</b>       | Economic Community of West African States                                         |
| <b>ECOMOG</b>       | Economic Community of West African States Monitoring Group                        |
| <b>EG</b>           | Europeiska gemenskapen                                                            |
| <b>EIB</b>          | Europeiska investeringsbanken                                                     |
| <b>EU</b>           | Europeiska unionen                                                                |
| <b>EUF</b>          | Europeiska utvecklingsfonden                                                      |
| <b>FN</b>           | Förenta Nationerna                                                                |

|              |                                                                                 |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FAO</b>   | FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation                                      |
| <b>GWPO</b>  | Global Water Partnership Organisation                                           |
| <b>HIPC</b>  | Heavily Indebted Poor Countries                                                 |
| <b>IGAD</b>  | Intergovernmental Authority on Development                                      |
| <b>ILO</b>   | Internationella arbetsorganisationen                                            |
| <b>IPAA</b>  | International Partnership Against Aids in Africa                                |
| <b>ITC</b>   | International Trade Centre                                                      |
| <b>MONUC</b> | Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo |
| <b>MUL</b>   | Minst utvecklade länder                                                         |
| <b>NEPAD</b> | New Partnership for Africa's Development                                        |
| <b>OAU</b>   | Organization of African Unity                                                   |
| <b>PRS</b>   | Poverty Reduction Strategy                                                      |
| <b>RPTC</b>  | SADC:s regionala utbildningscentra för fredsbevarande                           |
| <b>SADC</b>  | Southern Africa Development Community                                           |
| <b>SPA</b>   | Strategic Partnership with Africa                                               |
| <b>UEMOA</b> | Union Economique et Monétaire Ouest-                                            |

Africaine

|                |                                                        |
|----------------|--------------------------------------------------------|
| <b>UNAIDS</b>  | Joint United Nations Programme on<br>hiv/aids          |
| <b>UNAMSIL</b> | United Nations Mission in Sierra Leone                 |
| <b>UNCCD</b>   | United Nations Convention to Combat<br>Desertification |
| <b>UNDAF</b>   | United Nations Development Assistance<br>Framework     |
| <b>UNEP</b>    | United Nations Environment<br>Programme                |
| <b>UNHCR</b>   | United Nations High Commissioner for<br>Refugees       |
| <b>UNICEF</b>  | FN:s barnfond – United Nations<br>Children's Fund      |
| <b>UNMEE</b>   | United Nations Mission in Ethiopia and<br>Eritrea      |
| <b>WTO</b>     | World Trade Organization                               |