

Regeringens skrivelse 1997/98:122

Afrika i förändring

Skr.
1997/98:122

En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Pierre Schori
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I denna skrivelse föreslår regeringen en politik som syftar till att utveckla ett närmare och mer jämbördigt samarbete – partnerskap – mellan Sverige och Afrika. Mot bakgrund av den förändringsprocess som kontinenten genomgår ges, för första gången, en samlad presentation av regeringens politik i Afrika. Skrivelsen innehåller en beskrivning av den politiska och ekonomiska situationen i Afrika samt av Sveriges nuvarande kontakter med kontinenten. Regeringen föreslår en politik som bl.a. syftar till att:

- ◇ stödja afrikanskt ledda förändringsprocesser mot fördjupad demokrati och uthållig ekonomisk tillväxt, med särskild inriktning på fattiga människors situation;
- ◇ utveckla partnerskap mellan Afrika och omvärlden;
- ◇ stärka det långsiktiga utbytet mellan Sverige och Afrika.

Regeringen överlämnar samtidigt även följande skrivelser som är relevanta för Afrikapolitiken: ”Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete” (skr. 1997/98:76) och ”Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik” (skr. 1997/98:89). Förra året överlämnade regeringen en annan skrivelse av relevans i sammanhanget: ”De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar” (skr. 1996/97:169).

1 Nya utgångspunkter	4
1.1 Afrika.....	4
1.2 Sverige	4
1.3 Omvärlden	5
1.4 Partnerskap	6
2 Afrika i förändring	8
2.1 Inledning	8
2.2 Södra Afrika.....	9
2.3 Östafrika	10
2.4 Centralafrika	11
2.5 Västafrika.....	12
2.6 Afrikas Horn	14
2.7 Interaktionen med Nordafrika.....	15
3 Demokratisk utmaning.....	16
3.1 En ny fas	16
3.2 Öppnare samhällen	17
3.3 Fredsprocesser och konflikter.....	19
3.4 Tradition kontra modernism	20
3.5 Jämställdhet mellan kvinnor och män	22
3.6 Gott styrelseskick.....	23
3.7 Korruption: demokratins gissel.....	24
4 Tillväxt, de fattigas produktivitet och social rättvisa.....	25
4.1 Att fördubbla tillväxten.....	25
4.2 Att utnyttja de globala resurserna.....	30
4.3 Befrielse från fattigdom.....	35
4.4 Naturresurser och miljö	40
4.5 Inför år 2015	44
5 Ökat regionalt samarbete	46
6 Samhällen i kontakt.....	50
6.1 Sverige och Afrika: en mångfald av kontakter	50
6.2 40 års utvecklingssamarbete	51
6.3 Afrikaner i Sverige	54
6.4 Forskning, kultur, turism och idrott.....	55
6.5 Enskilda organisationer	57
6.6 Ekonomiskt utbyte	59
7 Afrika i det internationella samfundet	60
7.1 Afrika och Norden	60
7.2 Afrika och Europeiska unionen	61
7.3 Afrika och Förenta nationerna.....	64
7.4 Afrika och de internationella finansiella institutionerna	66
7.5 Afrika och det internationella handelssystemet.....	71
8 Ett nytt partnerskap med Afrika.....	73
8.1 Bakgrund.....	73
8.2 Ett nytt partnerskap.....	74

8.3 En uppförandekod.....	75	Skr. 1997/98:122
8.4 Partnerskapets metodik.....	76	
8.5 Partnerskapets dimensioner	77	
8.6 Konditionalitet och partnerskap.....	78	
9 En förnyad svensk Afrikapolitik.....	79	
9.1 Förändrade förutsättningar.....	79	
9.2 Att stödja afrikanskt ledda förändringsprocesser mot fördjupad demokrati och uthållig ekonomisk tillväxt, med särskild inriktning på fattiga människors situation.....	82	
9.3 Att utveckla partnerskap mellan Afrika och omvärlden.....	89	
9.4 Att stärka det långsiktiga utbytet mellan Sverige och Afrika....	95	
10 Förkortningar	102	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998.....	106	

1 Nya utgångspunkter

1.1 Afrika

Ett nytt Afrika börjar ta form. Samhällen öppnas och demokratiseringen tar fart. Ekonomiska reformer, avregleringar och handelsliberaliseringar har inletts. Efter en lång tids nedgång ser vi en påtaglig ekonomisk återhämtning. För många fattiga är levnadsnivån på väg att höjas. Den nya tiden har medfört snabba förändringar, svåra omställningsproblem, våldsamma konfrontationer när olösta konflikter kommer upp till ytan – men också hopp om att föra Afrika framåt. Efter en utveckling som under 1970- och 1980-talen gått i fel riktning är de demokratiska, ekonomiska och sociala framstegen i dag verkliga för många människor. Inför det nya århundradet finns skäl att hoppas på en ”afrikansk renässans”.

De afrikanska samhällena är väl medvetna om de utmaningar de står inför och det finns en vilja att hantera dessa på ett framsynt sätt. I flera länder har nya ledare kommit till makten, som placerar ekonomisk tillväxt och materiella förbättringar för folkflertalet högst på den politiska dagordningen. En ny generation präglar också den privata sektorn och den akademiska världen. Kvinnors röster har börjat höjas. En otålighet börjar växa, som måste bemötas med beslutsamma reformer och politisk kraftsamling för att befästa och fördjupa de framsteg som uppnåtts, genom demokratiska öppningar och genom mödosam strukturanpassning.

Samtidigt kvarstår mycket stora problem. Väpnad konflikt drabbar befolkningen i flera länder, instabiliteten är stor i vissa regioner. Befolkningstillväxten är fortsatt hög och de fattigas antal ökar. Miljöförstöring och spridningen av AIDS utgör växande problem. Korruptionen är omfattande och hushållningen med resurser måste förbättras. Utmaningarna är stora för dem som vill leda Afrika in i en mer gynnsam tid men viljan att komma framåt är mycket påtaglig.

Sålunda befinner sig Afrika i ett brytningsskede. I detta läge är omvärldens stöd av central vikt. Utan fortsatta demokratiska, ekonomiska och sociala reformer och framsteg kan Afrikas eftersläpning permanentas och på sikt få globala följder. I en gemensam ansträngning kan marginaliseringen av Afrika däremot vändas i ömsesidigt utbyte.

1.2 Sverige

Även i Sverige har mycket förändrats, som har betydelse för den svenska Afrikapolitiken. Även för oss svenskar innebär nya kommunikationer, ny teknologi och utbyte på många olika områden att världen – med dess

utmaningar, möjligheter och problem – kommer närmare. Handeln med Afrika är fortfarande liten, men den ökar. Som medlem av Europeiska unionen (EU) har Sverige fått ytterligare en kontaktyta med Afrika. Den tradition av politiskt engagemang och omfattande utvecklingssamarbete som ger Sverige och Norden en särskild roll i Afrikasammanhanget, såväl bilateralt som i multilaterala fora, är en stor tillgång i denna nya tid.

Mellan Sverige och afrikanska länder har en mångfald av kontakter vuxit fram på olika nivåer i samhället. I många fall, men inte alltid, har de resulterat ur den traditionella biståndsverksamheten. I dag berörs ett stort antal svenskar direkt av sina relationer till Afrika; i yrkesliv, på fritiden eller privat. I vårt land finns också ett betydande antal invandrare eller flyktingar från olika afrikanska länder, som i många fall är angelägna om att upprätthålla och utveckla kontakterna med sina ursprungsländer. I Sverige lever ca 35 000 personer som är födda i Afrika söder om Sahara.

1.3 Omvärlden

Dagens värld präglas av ett ömsesidigt beroende. Den globala säkerheten är odelbar, instabilitet drabbar över gränserna i form av exempelvis flyktingströmmar eller terrorism. Ekonomisk och social utveckling, fred och demokrati hänger samman. De globala ekologiska sambanden kräver gemensamma åtgärder för att skydda naturresurser och miljö.

Samtidigt präglas den globala utvecklingsdynamiken av två skenbart motsägelsefulla tendenser: å ena sidan en strävan mot större regional integration med inslag av överstatlighet, å den andra en starkare betoning av den lokala, etniska eller på annat sätt specifika identiteten, på bekostnad av den nationella. Nationalstaten är fortfarande den dominerande aktören, men såväl globala som lokala krafter sätter den på hårda prov. I Europa har under 1990-talet kartan ritats om i en omfattning och ett tempo som saknar motstycke sedan första världskrigets slut. I Afrika har nationalstaten i många fall haft svårt att få ett riktigt fotfäste i människors vardagsliv.

Ett annat globalt fenomen av stor betydelse för Afrika är de ökande klyftorna mellan rika och fattiga, såväl inom som mellan länder och kontinenter. Den snabbast ökande andelen fattiga människor finns i Afrika söder om Sahara – en utveckling som sker parallellt med att mer än en miljard människor i Asien under den senaste tioårsperioden kunnat lämna denna grupp. Då de intressesfärer har försvunnit, som präglade en värld av rivalitet mellan två supermakter, har marginaliseringen av de för i-världen ekonomiskt och strategiskt minst intressanta länderna förstärkts.

Samtidigt integreras världsekonomin i en allt snabbare takt, med växande flöden över nationsgränserna av varor och tjänster, investeringar och kapital. Det samlade flödet av krediter och bistånd till u-länderna var 1990 ca 100 miljarder US-dollar. 1996 hade detta flöde ökat till närmare 300 miljarder US-dollar. Biståndet låg över samma period relativt

konstant kring 50 miljarder US-dollar, vilket innebär att biståndets andel av kapitalflödet minskat från hälften till en sjättedel. De afrikanska länderna har dock i endast begränsad omfattning fått del av de ökade privata kapitalflödena och är fortsatt beroende av biståndet, inte minst för hållbarheten i de fortsatta ekonomiska reformprogrammen.

Det är ingen tillfällighet att – utöver Sverige – en rad länder och organisationer på sistone har tagit initiativ till en förnyad uppslutning kring Afrika och med olika variationer utvecklar partnerskapstanken för sina relationer med kontinenten. Det gäller bl.a. Världsbanken, flera FN-organ, EU och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Det gäller också Storbritannien, USA, som har lanserat en ny Afrikapolitik för att bl.a. stimulera handel och investeringar, och Japan, som planerar en andra internationell konferens om Afrikas utveckling. Samordningen av dessa initiativ är nu en viktig uppgift för alla som vill vidareutveckla Afrikasamarbetet. Grunden för såväl initiativen som samordningen – detta är lärdomen från tidigare försök – måste dock alltid vara afrikanskt ledda förändringsprocesser.

1.4 Partnerskap

Regeringens politik har varit att ta fasta på de stora förändringarna i Afrika, bryta schablonbilderna och öppna för ett bredare utbyte mellan Sverige och Afrika. Sveriges utrikespolitik och utvecklingssamarbete har på många sätt gett oss en nära relation till de afrikanska samhällena. Möjligheterna till förnyelse ställdes i fokus för en diskussion om svensk Afrikapolitik, som inleddes med ett seminarium i Nordiska Afrikainstitutets regi 1995. Debatten finns redovisad i boken "Domination or Dialogue". Det positiva mottagandet i afrikansk debatt stimulerade till vidare arbete. Den 31 oktober 1996 tillsattes en arbetsgrupp för att utarbeta förslag till en ny svensk Afrikapolitik, som den 31 juli 1997 avlämnade utredningen "Partner med Afrika – förslag till en ny svensk politik för våra kontakter med Afrika söder om Sahara".

Arbetsgruppen anordnade två konferenser med huvudsakligen afrikanskt deltagande, den första i Abidjan, Elfenbenskusten, i januari (redovisad i boken "A New Partnership for African Development") och den andra i Saltsjöbaden i juni 1997. Till utredningen knöts dels en styrgrupp, som representerade utrikesdepartementets olika sakområden, dels en bredare referensgrupp av svenska Afrikaintressenter. Konsultationer hölls också i samtliga afrikanska länder, där Sverige är representerat, och med bl.a. afrikanska invandrare i Sverige, grupper ur svenskt respektive afrikanskt näringsliv samt ur den svenska folkrörelsen.

Föreliggande skrivelse baseras på utredningen och redovisar regeringens riktlinjer för en förnyad politik för Afrika söder om Sahara. Liksom i utredningen har denna geografiska avgränsning gjorts av huvudsakligen praktiska skäl.

Från svensk sida vill vi stödja den förändringsprocess som nu pågår i många afrikanska länder i riktning mot bestående förbättringar av levnadsstandarden för alla medborgare, samtidigt som länderna öppnar sig mot sin omvärld och det demokratiska inflytandet förstärks. Samtidigt vill vi stärka de långsiktiga kontakterna mellan Sverige och Afrika och, på olika nivåer, stödja Afrika i arbetet med att förverkliga sin ekonomiska och politiska potential. Vi vill också, mer än tidigare, få med Västafrika i vårt samarbete.

För att uppnå dessa mål behöver vi delvis nya instrument. De tankar om ett förändrat förhållningssätt, som vuxit fram i den internationella diskussionen under senare år, kan sammanfattas i begreppet partnerskap. I ett sådant finns inte i första hand givare och mottagare utan två parter, som samarbetar för att uppnå gemensamt formulerade mål. Självfallet kan den ojämlikhet som finns inbyggd i biståndsrelationen inte i ett slag upphävas. Men den kan hanteras på olika sätt, samtidigt som kontakterna breddas till områden där det ömsesidiga intresset leder till självfinansierande utbyte.

En förändring gäller tydlighet i spelreglerna. Det skall från början stå klart vilka mål, som eftersträvas i ett samarbete, och vilka medel som skall användas för att uppnå dessa mål. Parterna måste vara överens om grunderna och villkoren. Den gemensamma värdegrund, som finner sitt främsta uttryck i respekten för de mänskliga rättigheterna, är avgörande för partnerskapets utveckling. Om villkoren inte uppfylls av endera parten, måste samarbetet kunna förändras eller avbrytas.

En annan förändring gäller attityden, framför allt hos den starkare parten. Den tid är förbi, då recepten för Afrikas framgång kunde skrivas ut i huvudstäder i väst. Dels har dessa recept ofta visat sig bristfälliga, just på grund av sin dåliga förankring i den afrikanska verkligheten, dels kräver de nya afrikanska ledarna sin rätt att formulera och ställa villkor för program, som syftar till utvecklingsprocesser i deras egna länder.

Partnerskapstanken är inte begränsad till relationer mellan regeringar och statliga organ. Ett viktigt element i den nya Afrikapolitiken är att främja handel och investeringar mellan Sverige och Afrika. Svenskt näringsliv har mycket att vinna på att, med ökad export, import och större investeringar, utnyttja den potential som finns på många afrikanska marknader. Kulturutbytet med Afrika är redan betydande men bör kunna utvidgas. Detsamma gäller kontakter mellan kyrkor och folkrörelser, fackföreningar och frivilligorganisationer. Turismen är en växande näring. Denna strävan avspeglar den inriktning mot mer ömsesidiga relationer, som utgör ett centralt element i partnerskapet. Breddade kontaktytor är även i övrigt viktiga för att vitalisera den förstärkta Afrikapolitik, som presenteras i denna skrivelse.

2.1 Inledning

För Afrika, liksom för övriga kontinenter, utgör människorna och deras resurser en stor potential. Det gäller att ta till vara, positivt utnyttja och vidareutveckla dessa resurser, vilket kan ske endast om människorna själva känner sig delaktiga i utvecklingen. Afrikansk demokrati måste ha afrikanska rötter och ett eget, för den afrikanska befolkningen igenkännligt ansikte. För att demokratisera behövs demokrater, skolade i ett aktivt civilt samhälle – ofta i hård kamp mot demokratins fiender.

Stabilitet och ekonomisk utveckling är centrala faktorer även för den politiska utvecklingen. Om fattigdom i sig är konfliktgenererande, är omvänt materiella förbättringar för folkflertalet en viktig hävstång för att ta sig ur konflikter och en effektiv faktor i varje försoningsarbete. Efter 1980-talets förlorade decennium, med realinkomster som minskade med över två procent per invånare och år, har 1990-talet i ett kontinentalt perspektiv inneburit en begynnande återhämtning för Afrika. Mödosam strukturanpassning och ekonomisk reformpolitik har börjat bära frukt i en rad länder. Tillväxten under 1996 och 1997 uppgick i genomsnitt till ca 5 %. Flera länder låg betydligt över den nivån.

Det biståndsberoende som blivit följderna av den ekonomiska krisen fortsätter. Oförmågan att hantera skuldcrisen i tid, hos både de drabbade länderna och det internationella samfundet, fördjupade krisen. Den internationella synen på skuldproblematiken har visserligen sedan 1980-talet genomgått en långsam uppmjukning, som gör att fler och bättre instrument successivt tillkommit för att hantera situationen för de mest skuldtyngda länderna – med sikte på att eliminera skuldproblemet. Men ytterligare krafttag behövs för att se till att denna strategi också tillämpas utan fördröjningar.

Världens befolkning beräknas för närvarande – innan en minskning förutses om ca 30 år – öka med ca 100 miljoner varje år, en ökning som till 95 % äger rum i utvecklingsländerna och är relativt sett snabbast i Afrika. Allra högst är tillväxttakten bland de fattigaste grupperna i de fattigaste länderna. Dessa människor lever ofta i en miljö, där de ekologiska grundförutsättningarna redan är mycket bräckliga och det snabbt ökande befolkningstrycket utgör ett hot mot själva basen för överlevnad. Att säkra denna bas och få igång en målmedveten rehabilitering av redan skövade områden är ett långsiktigt arbete, som kommer att kräva smärtsamma prioriteringar i ett läge där de kortsiktiga behoven är mycket påtagliga.

Konflikter, ekologiska problem och befolkningstryck har också lett till att Afrika utgör den kontinent som relativt sett hyser flest flyktingar, ca 40 % av det totala antalet. Tyngdpunkten i denna problematik har

successivt förskjutits från kontinentens södra och nordöstra delar (Hornet) till Väst- och Centralafrika. Flyktingströmmarnas karaktär har också successivt förändrats i så måtto att de mest representativa flyktingarna numera är utblottade kvinnor och barn, något som självfallet ökar flyktingskarornas utsatthet.

Sett i ett kontinentalt perspektiv har den afrikanska utvecklingen under 1990-talet varit mycket snabb och föga enhetlig. Den gängse mörka bilden av en kontinent i kris äger förvisso sin giltighet i flera specifika situationer. Den är dock föga heltäckande, utan bär vittnesbörd om massmedias tendens att fokusera på det katastrofala, det tragiska – i ögonblicksbilder, snarare än analys och sammanhang. Nedan görs ett försök att nyansera denna bild genom en bakgrundsteckning av utvecklingen i de olika regionerna i Afrika söder om Sahara.

2.2 Södra Afrika

Apartheidregimens fall i Sydafrika var resultatet av en kamp som formaliserades redan 1912 då Afrikanska nationalkongressen (African National Congress, ANC) bildades, men upplösningen kom ändå överraskande snabbt, då de politiska och ekonomiska realiteterna väl klarnat för de politiska och ekonomiska makthavarna i början av 1990-talet. Att demokratiseringsprocessen, trots åtskilliga spektakulära motgångar, kunde genomföras på ett kontrollerat och konstruktivt sätt utgör en stor seger främst för det sydafrikanska folket, men också för den omvärld som gått samman för att utöva påtryckningar för respekt för demokratins fundament. Sydafrika utgör ett betydelsefullt och konkret bevis för att internationell solidaritet ger resultat.

Då den politiska vardagen nu inträtt, står Sydafrika inför befolkningsmajoritetens förväntningar om snabba framsteg. Samtidigt råder utbredd social misär, med stor arbetslöshet, hög brottslighet och omfattande våld, inte minst mot kvinnor. Problemen är inte olika grannländernas men de grundläggande förutsättningarna är i flera hänseenden bättre, med bl.a. stora naturtillgångar, relativt sett hög utbildningsnivå, hög politisk medvetenhet, ett utvecklat civilt samhälle, aktiva kvinnorörelser som lett till relativt sett hög kvinnorepresentation i beslutande organ och hög ekonomisk aktivitet.

Huruvida detta räcker för att göra landet till den ekonomiska motor för regionen som många önskar, återstår att se. På det utrikespolitiska planet har den sydafrikanska regeringen dock, efter viss inledande tvekan, i allt högre grad påtagit sig en aktiv roll i regionens konflikthärdar. President Mandelas personliga trovärdighet och karisma bidrar till att göra denna utveckling naturlig i ett sammanhang, där äldre statsmän åtnjuter stor respekt och ofta anförtros känsliga medlingsuppdrag. Helt oproblematiskt är det dock inte för Sydafrika att spela rollen av fredsmäklare och demokratifrämjare i regionen. Viss ambivalens inför den store grannen har till synes ersatt den animositet, som riktades mot landet under

apartheidtiden. Härtill kommer bilaterala motsättningar på exempelvis handelsområdet. Skr. 1997/98:122

Men faktum kvarstår att den i södra Afrika traditionellt främsta källan till regional destabilisering och förstörelse på relativt kort tid bytt förtecken och blivit en positiv kraft i den regionala utvecklingen. Denna underlättas också av att stabila demokratier och god ekonomisk tillväxt präglar ett par av Sydafrikas grannländer, Botswana och Namibia.

I Angola däremot följdes befrielsekriget mot portugiserna av destabilisering och ett än mer destruktivt inbördeskrig, som tog ny fart efter valet 1992. Den fredsprocess som pågår sedan flera år tillbaka råkar gå på gång in i förhinder och bakslag och det ser ur att dröja innan landets potentiellt starka ekonomi kan börja utvecklas på allvar. Tillgången till olja och diamanter har emellertid redan nu fört med sig en utbredd korruption. Mocambique har, efter att likaledes ha sönderslitits av destabilisering och inbördeskrig, kommit längre i sin utveckling mot politisk och ekonomisk stabilitet, en utveckling som nu ser ut att kunna bli hållbar. De ekonomiska intressena är där inte lika starka, vilket sannolikt är signifikativt. Malawi håller på att frigöra sig från arvet efter den egensinnige enväldshärskaren Kamuzu Bandas långvariga styre. Landet har demokratiserats och inlemmas allt mer i det regionala samarbetet.

I Zambia förefaller utvecklingen, å andra sidan, gå i fel riktning. Det första demokratiska valet 1991 ledde till ett maktskifte, som ingav stora förhoppningar om en nystart för det skuldyngda och stagnerade landet. Den nya regeringen har emellertid inte lyckats åstadkomma någon radikal uppryckning och dess omval 1996 genomfördes utan att de demokratiska spelreglerna iakttogs på ett tillfredsställande sätt. Undantagstillstånd infördes efter ett påstått kupp försök i slutet av 1997 – i ett klimat av tilltagande politisk polarisering.

Zimbabwe har sedan självständigheten präglats av relativt god social och ekonomisk utveckling. Det starka och oberoende rättsväsendet har därvid spelat en viktig roll. Bl.a. ojämlikhet och missnöje med utebliven jordreform har emellertid lett till att en lång tids stabilitet har brutits av demonstrationer och upplopp. Allt aktivare grupper i det civila samhället, bl.a. fackföreningsrörelser, och ett ökat inslag av fria media har bidragit till en intensifierad debatt. Den oförsonade konflikten i Matabeleland är ett annat orosmoment. Zimbabwes sätt att hantera denna brytningstid och utveckla sin demokrati kommer att ha stor betydelse, också på det regionala planet.

2.3 Östafrika

Strax efter den koloniala frigörelsen bildades en östafrikansk gemenskap, som på 1970-talet emellertid havererade i kölvattnet av politiska motsättningar och Idi Amins skräckvälde i Uganda. Nu görs försök att återupp-

rätta denna gemenskap, varvid en viktig skillnad är att samarbetet gradvis byggs upp underifrån istället för att inledas med att genast skapa vidlyftiga institutioner. Angreppssättet är funktionellt och realiteter på marknaden har drivit fram politiska beslut, inte tvärtom. Ett starkt politiskt stöd för samarbetet har samtidigt vuxit fram.

Den politiska utvecklingen i de tre berörda länderna – Tanzania, Kenya och Uganda – skiljer sig på ett sätt som väl återspeglar variationerna på den afrikanska kontinenten i stort: I Tanzania har demokratiska val genomförts. Det goda helhetsintrycket störs dock av valet på Zanzibar, som manipulerades av de styrande där. Ön Zanzibar är en del av unionen men har andra politiska och kulturella traditioner. I Kenya har president Moi nyligen blivit återvald efter en valkampanj, vars spelregler har ifrågasatts. Samtidigt har emellertid oppositionen haft svårt att agera slagkraftigt och samfällt. Etniska faktorer förefaller ännu mobilisera väljarna mera än innehållet i respektive politiska budskap men förutsättningar föreligger för en förstärkt demokratisk process, med bl.a. en fri press och ett livaktigt civilt samhälle som viktiga aktörer. Uganda präglas av öppenhet och tillväxt, även om fortsatt instabilitet drabbar delar av landet, framför allt gränstrakterna mot Sudan. President Museveni har valt en politisk modell som syftar till att kringgå etniska faktorer men inte förutsätter flerpartival.

Den ekonomiska utvecklingen synes i stort följa den politiska. Även om det dåliga utgångsläget bidragit till utvecklingen, uppvisar Uganda, med en genomsnittlig årlig tillväxt under 1990-talet på omkring 7 %, en av de mest dynamiska ekonomierna i Afrika. Även Tanzania har på senare år vänt den trend av ekonomisk nedgång, som länge präglat landet. Under 1990-talet har den genomsnittliga tillväxten varit drygt 4 %. I Kenya, däremot, urholkas en av kontinentens starkaste ekonomier, genom bl.a. utbredd korruption och en inkomstfördelning som tillhör de mest ojämlika i världen. Tillväxten har vänt nedåt under 1997 och beräknas till endast 2 %, dvs. negativ per capita.

I hela regionen är befolkningstillväxten mycket hög (nära 3 %), vilket naturligtvis gör det svårare att få till stånd en positiv ekonomisk utveckling. Uganda är det land i regionen som kommit längst ifråga om aktiv jämställdhetspolitik, vilket på sikt bör medföra sjunkande födelsetal.

2.4 Centralafrika

En komplicerande faktor för de östafrikanska länderna, särskilt Uganda och Tanzania, utgörs av närheten till den Stora sjöregionen och interaktionen med de krisdrabbade länderna där, i första hand Rwanda och Burundi.

Maktskiftet i Kinshasa våren 1997 utgjorde en vändpunkt i denna långdragna kris som, genom Kongos blotta storlek och ekonomiska potential, får konsekvenser för hela kontinenten. Nya möjligheter har skapats

genom den ur krisen och maktskiftet uppståndna Demokratiska Republiken Kongo. Genom president Mobutus fall och Kabilas maktövertagande fokuseras också den tyngdpunktsförskjutning, som förefaller ske från det franskspråkiga till det engelskspråkiga Afrika. Kabila bär med sig nära kontakter öster- och söderut, mot bl.a. vice-president Kagame i Rwanda, president Museveni i Uganda och länderna inom Southern African Development Community (SADC).

Avgörande för utvecklingen blir hur frågorna om öppenhet och maktindelning i längden hanteras. En positiv utveckling skulle, genom ändrade förutsättningar, kunna bidra till att långsiktigt lösa problemen även i Rwanda och Burundi. Hutu-majoriteten i de bägge minoritetsstyrda länderna fruktar en permanentad marginalisering. Efter FN:s och det internationella samfundets agerande, särskilt i samband med folkmordet i Rwanda 1994, är tilltron till och respekten för omvärlden låg hos de berörda tutsiledarna, som därigenom blir mindre mottagliga för påtryckningar om exempelvis respekt för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten.

Befolkningstillväxt i kombination med krympande ekonomiska resurser har varit en viktig underliggande orsak till de återkommande kriserna i Rwanda och Burundi. Att konflikterna blivit så intensiva och brutala får däremot till stor del tillskrivas de etniska manipulationer som befolkningen utsatts för av kolonialmakterna och politiska ledare, som agerat i eget intresse. Om den nya regionala intressegemenskap, som nu avvecklar sig, kan leda till att nationsgränserna minskar i betydelse och utrymmet vidgas för de hårt trängda befolkningarna, kan detta bli en viktig ingång till en långsiktigt hållbar politisk lösning.

Gränsproblemen i Afrika, en del av det koloniala arvet som i flera bemärkelser väger tungt än idag, utgör emellertid ett synnerligen känsligt kapitel. Enligt den fempunktsplan som FN:s säkerhetsråd utarbetat för krisen i Stora sjöregionen skall en internationell konferens analysera problemen och föreslå lösningar. Kanske är det i detta sammanhang som de viktiga frågorna om socio-ekonomiska förutsättningar vad gäller exempelvis befolkningstillväxt, marktillgång och nationsgränser kan komma upp till behandling. Konferensen skulle kunna utgöra inledningen till en nödvändig långsiktig process syftande till hållbar stabilisering av hela regionen.

Till det instabila läget i Centralafrika bidrar också den förödande konflikt som under 1997 drabbat Kongo-Brazzaville, där en statskupp genomförts med stöd av militära insatser från grannlandet Angola – liksom den prekära situationen i Centralafrikanska Republiken.

2.5 Västafrika

Utvecklingen i Västafrika har varit synnerligen heterogen, med både politiska och ekonomiska framgångar i exempelvis Burkina Faso, Kap

Verde, Mali, Elfenbenskusten och Ghana och förnyade konfliktutbrott i exempelvis Sierra Leone. Till den regionala instabiliteten bidrar starkt förhållandena i Nigeria, där en militärjunta obstruerar landets demokratisering och klyftan mellan styrande och styrda växer, medan den en gång betydande medelklassen uttraderas i takt med det ekonomiska vanstyret. Denna negativa utveckling i Afrikas befolkningsmässigt största land påverkar hela kontinenten.

Bortsett från några av de länder som ligger i det torkdrabbade Sahelbältet finns i regionen betydande naturtillgångar. Olja och diamanter har dock, lika lite som i Angola och Demokratiska Republiken Kongo, fört enbart gott med sig utan också inbjudit till korruption och bidragit till att förlänga de konflikter, som plågar befolkningarna på flera håll. Dessa konflikter ter sig sällsamt meningslösa och destruktiva och synes främst handla om makt och pengar. Krigandet har i Liberia och Sierra Leone trängt djupt in i samhällets fibrer och blivit en livsform för soldaterna. En hel generation, som aldrig upplevt fredliga förhållanden, har brutaliserats. Hela befolkningar hålls som gisslan eller tvingas fly. Efter valet i Liberia i juli 1997 finns dock hopp om att utvecklingen där kan vändas.

I samma region återfinns länder som Elfenbenskusten och Ghana, vilka genomgått en snabb ekonomisk utveckling och genomfört val under rimligt demokratiska former. Kvinnans relativt starka ställning, framför allt i ekonomiskt hänseende, torde ha bidragit till den positiva utvecklingen i många av de västafrikanska länderna.

Vad gäller de franskspråkiga delarna av regionen, förefaller de starka banden till den forna kolonialmakten nu vara under förnyad omprövning. En sådan process har emellertid pågått sedan det kalla krigets slut och det återstår att se hur detta påverkar utvecklingen, såväl regionalt som i enskilda länder.

Ett allvarligt problem, som hänger samman med svårigheterna att lösa och hantera konflikter i regionen, bl.a. i Sierra Leone och Liberia, är det okontrollerade flödet av lätta vapen. United Nations Development Programme (UNDP) bistår nu regionens länder med att utveckla ett moratorium rörande export, import och tillverkning av lätta vapen som man hoppas i sin förlängning skall kunna täcka hela Afrika.

Vad avser politisk demokratisering, ligger Västafrika som region, med det folkrika Nigeria som viktigaste undantag, väl framme. Ur de ibland kaotiska nationalkonferenser, som föregick partibildning och val i dessa länder, har en renodling av de politiska partierna nu börjat ta form på flera håll.

På grund av sin både befolkningsmässiga och ekonomiska särställning skapar den fortsatta krisen i Nigeria oro i hela regionen. Den styrande militärjuntan har sedan makttillträdet 1993 gjort sig känd som hänsynslös, i såväl inrikes- som utrikespolitiskt hänseende. Alla ledande oppositionspolitiker och förespråkare för de mänskliga rättigheterna sitter i dag

fängslade eller har drivits i landsflykt och den tidigare så frispråkiga pressen utsätts för regelbundna trakasserier. Genom kontrollen av landets rika oljefyndigheter kan militären köpa sig ett betydande stöd och inflytande, både inom och utom landet, något juntan också skickligt förstått att utnyttja till att så split bland sina kritiker. Samtidigt har Nigeria i perioder spelat en avgörande roll när det gällt att lösa konflikter och återupprätta demokratiska förhållanden i regionen (i Liberia och, nu senast, i Sierra Leone). På detta sätt söker Nigeria motivera sina anspråk på att företräda inte bara Västafrika utan hela kontinenten på den internationella arenan.

2.6 Afrikas Horn

Även Afrikas Horn – Sudan, Etiopien, Eritrea, Djibouti och Somalia – har länge präglats av problem sammanhängande med de nationella gränserna. Mellan etiopier och eritreaner fördes ett 30-årigt krig, som bilades genom maktskiftet i Addis Abeba och Asmara våren 1991. Genom Eritreas självständighet, de facto 1991 och även formellt 1993, tillkom, för första gången sedan Afrikanska enhetsorganisationen (Organization of African Unity, OAU) bildades, en ny stat genom utbrytning från en självständig afrikansk nation. Beslutet underlättades av Eritreas historiska bakgrund som bl.a. italiensk koloni och brittiskt protektorat (till skillnad från Etiopien), men utgör icke desto mindre ett brott med den förhärskande tendensen i Afrikas postkoloniala historia.

Efter detta långa befrielsekrig utan mycket stöd utifrån präglas de eritreanska ledarna i dag starkt av självtillit. Med vissa variationer gäller detta också de nya etiopiska ledarna, som även de utkämpat ett långt och isolerat befrielsekrig mot Mengistu-regimen. Även om behovet av stöd utifrån är stort i bägge länderna, inte minst på grund av just det långa kriget, råder ingen tvekan om på vems villkor detta stöd skall utgå. Bistånd i traditionell mening är för dessa regeringar mindre intressant än handel och investeringar.

I ett försök att komma till rätta med de komplexa, politiska och etniska problem, som länge utgjort en källa till konflikter i Etiopien, inledde regeringen strax efter maktskiftet 1991 en genomgripande omvandling av grundläggande politiska, ekonomiska och administrativa strukturer. Detta politiska projekt har gått ut på att, via regionalisering och decentralisering av makten, omvandla den centralstyrda staten till en federation av etniskt mer homogena regioner. Inom ramen för detta, och med i varje fall teoretisk möjlighet att bryta sig ur federationen, avses varje etnisk grupp få möjlighet att styra sig själv.

Politiken, som innebar ett mycket kontroversiellt brott med en modern afrikansk tradition av centralstyre, har lett till bl.a. administrativ oreda, minskad ekonomisk rörlighet och problem med ojämlik utveckling i olika delar av landet. Hittills har den dock levererat det grundläggande åtagandet att skapa en ny bas för etnisk samlevnad och samtidigt lyckats

värna stabilitet och ekonomisk tillväxt. Brott mot de mänskliga rättigheterna har förekommit och turbulensen har varit särskilt stark i landets periferi.

I förlängningen är det inte omöjligt att denna etiopiska modell får konsekvenser för konfliktlösningen i grannländerna Sudan och Somalia. Båda konflikterna, som dock i övrigt skiljer sig väsentligt från varandra, har etniska eller klanmässiga förtecken och handlar delvis om motsättningar mellan centralstyre och autonomi i olika former. Samma problematik återfinns som en latent konfliktkälla i den mellanliggande ministaten Djibouti. För den etniska grupp eller ”nation”, som börjat styra sig själv inom ett land, är det inte onaturligt att se nästa steg i möjligheten att styra sig själv tillsammans med sina fränder på andra sidan om den mellanstatliga gränsen.

Även om klanfejden i Somalia starkt påverkar läget i grannländerna, är det ändå konflikten i Sudan som för närvarande utgör det mest akuta hotet mot fred och säkerhet i regionen. Förhållandet mellan regimen i Khartoum och grannländerna Eritrea, Etiopien och Uganda är mycket spänt. Landet är också redan på kartan plats för ett flertal geopolitiska möten, som vart och ett bär frön till potentiella konflikter:

- mötet mellan de norra, arabiska och södra delarna av kontinenten, dvs. också mötet mellan muslimer och kristna;
- det strategiska läget vid Röda Havet och länken via Nilen med länder i både norr, söder och öster;
- ett periodvis instabilt grannskap, som lett till att Sudan, trots sin stora fattigdom, genom tiderna varit en av världens största flyktingmottagare.

2.7 Interaktionen med Nordafrika

Det gemensamma beroendet av Nilens vatten utgör en direkt länk norröver, till Egypten, inte bara för Sudan utan också för Etiopien. I det konfliktfyllda förhållande som råder i regionen är det för närvarande svårt att utnyttja flodens potential som förenande länk, även om försök med jämna mellanrum görs att avtalsreglera vattenutnyttjandet och få igång ett samarbete kring gemensamma projekt. Spänningen mellan kristna och muslimer bidrar till att komplicera bilden.

Generellt sett har denna spänning inte varit särskilt stark i Afrika söder om Sahara utan gör sig påmind framför allt i de regioner där religionerna möts (med inbördeskriget i Sudan som tydligaste uttryck). Till skillnad från delar av arabvärlden har islam i Afrika i första hand spritts, inte genom erövringskrig, utan genom handel. I Mauretania och Somalia är islam statsreligion och nästan 100 % av befolkningen muslimer. Mauretania ingår också i den nordafrikanska Maghrebunionen och Somalia i Arabförbundet. I Västafrika är muslimerna i stor majoritet i länder som

Senegal, Guinea, Mali och Niger, medan de i Nigeria utgör cirka hälften och i Etiopien och Tanzania något mindre än hälften av befolkningen. Större eller mindre minoritetsgrupper av muslimer finns i alla länder i centrala och södra Afrika.

Nästan överallt är sufismen den dominerande formen av islam och de nordafrikanska islamisternas budskap betraktas normalt som ett främmande uttryck för arabisk mentalitet. Under senare år, i takt med den allt aktivare islamismen i Nordafrika, har fundamentalistiska strömningar emellertid vuxit sig starkare även söder om Sahara.

Vad gäller politiskt och ekonomiskt samarbete har de nordafrikanska staterna haft siktet inställt på i första hand länderna kring Medelhavet, i Mellanöstern och det övriga Europa. Den afrikanska identiteten har sin givna betydelse även i Nordafrika. Den faktiska utvecklingen av förbindelserna söderut är ändock begränsad. I praktiken utgör Sahara, en gång en avgörande transportled mellan Nord- och Västafrika, ett påtagligt hinder för ekonomisk integration. I den afrikanska enhetsorganisationen OAU, liksom andra kontinentala organisationer, finns dock en mötesplats för samtliga afrikanska länder (utom Marocko, som drog sig ur OAU efter dess beslut att acceptera Västra Sahara som medlemsstat).

3 Demokratisk utmaning

3.1 En ny fas

Demokratibegreppet saknar inte rötter i Afrika, ens i den av väst allmänt omfattade tappningen. Frihetsidealet var inte någon främmande tanke i u-världens olika traditionella samhällen och demokratibegreppet var centralt i den frigörelsekamp, som ledde fram till dagens självständiga stater. Då var det emellertid "makt åt folket", inte individens demokratiska rättigheter, som stod i fokus. Det handlade om frigörelse från kolonialmakten, utveckling för folket, snarare än om individens frihet och rätt. Mot bakgrund av den då aktuella politiska situationen var denna accentuering helt naturlig.

Vad afrikanerna i dag står mitt uppe i är en ny fas i demokratiseringen, ett fullföljande av frigörelsen internt, genom fortsatt kamp för individuella demokratiska fri- och rättigheter. Denna kan, med undantag för Sydafrika som förenat en sen frigörelse med tidig demokratisering, betraktas som starkt försenad. Under perioden efter frigörelsen tog processen en lång andhämtningspaus, ibland flera steg tillbaka, medan många nya stater stagnerade i enpartivälden och klyftorna återigen fördjupades mellan styrande och styrda. Makthavare och administratörer byttes ut men skillnaden i praktiken blev kanske inte så stor som man hoppats. I stor

utsträckning stäcktes även förhoppningarna om materiella framsteg efter frigörelsen. Skr. 1997/98:122

Efter 1970-talets stagnation och ett i hög grad förlorat 1980-tal är det inte bara påtryckningar från biståndsgivarna, utan ännu mer inhemskt missnöje med sakernas tillstånd, som driver demokratiseringen framåt. Och det går fort. Under perioden 1987–1997 organiserade 22 afrikanska stater för första gången nationella val med någon form av konkurrens, vilket innebär att totalt 38 av de 48 staterna söder om Sahara – mer än tre fjärdedelar – nu hållit sådana val på nationell nivå och i någon bemärkelse betraktas som demokratiska.

Den snabba takten i en process, som i många fall blottlägger och skärper motsättningar som tidigare varit mer eller mindre effektivt sopade under mattan, har inte enbart varit av godo. I några länder har processen sparat ur, med katastrofala följder. Exempelvis följdes valen i Angola 1992 och Burundi 1993 av inbördeskrig och omfattande massakrer, då förlorarna inte förmådde acceptera utfallet. Det demokratiska fundamentet visade sig ohållbart och länderna drevs tillbaka, politiskt och ekonomiskt, istället för att föras framåt. I andra länder har demokratiseringen mest blivit en fasad, bakom vilken auktoritära regimer fortsätter att agera ungefär som vanligt.

Den afrikanska debatten om demokratins utformning har länge varit intensiv. Också inom exempelvis EU görs för närvarande försök att definiera grundläggande principer på demokratiområdet, som kan utgöra gemensamma minimikrav. I dessa ingår rätten att välja och byta ut politiska ledare, en klar boskillnad mellan exekutiv, lagstiftande och dömande makt, garantier för mänskliga och medborgerliga rättigheter samt representation och skydd för minoritetsintressen. Det gäller att utforma system för pluralism med ”checks and balances” och att anpassa det demokratiska systemet till förutsättningarna land för land. I vissa fall, inte minst i länder med marginaliserade etniska minoriteter och djupa etniska motsättningar, kan fungerande flerpartikulturer ligga långt fram i tiden. De steg som först måste tas gäller sådana faktorer som aktiv försoningspolitik, ökad öppenhet, fria massmedia och ett mer självständigt civilt samhälle.

3.2 Öppnare samhällen

Även om det i såväl analys som praktisk handling är ändamålsenligt att separera frågorna om demokratisering från respekt för mänskliga rättigheter, finns samtidigt i verklighetens utveckling ett nära och självfallet samband mellan dem. Respekten för mänskliga rättigheter har ökat i Afrika under det senaste decenniet, i takt med att mer demokratiska styrelseskick fått fotfäste. För miljontals afrikaner har detta inneburit ökad politisk frihet och möjligheter till nya former av samhällsengagemang.

Gränserna för det politiska livet har således vidgats. Den nya friheten slår igenom i bl.a. ett växande antal tidningar och andra nyhetsmedia, som öppnar vägen för en levande diskussion om politiska frågor. En flora av enskilda organisationer av vitt skilda slag lämnar sitt bidrag till att bygga upp demokratins kultur. Inom fackföreningsrörelsen i olika länder har man heller inte varit sen att tillvarata det nya utrymme, som successivt öppnar sig, för att vitalisera arbetet och flytta fram sina positioner.

I många, framför allt västafrikanska, länder kallades i början av 1990-talet till nationella konferenser för att förbereda allmänna val. Detta medförde också en översyn av ländernas författningar, vilken ledde till stärkt lagligt skydd för de mänskliga rättigheterna. Många samvetsfångar frigavs, liksom andra som hölls fängslade på politiska grunder. Undantagstillstånd hävdes och specialdomstolar avskaffades.

Inte sällan följdes dock eftergifter av återigen ökad repression. Typiskt har varit bruket av kortvariga fängslanden av politiska meningsmotståndare under en valkampanj, oftast utan åtal och rättegång. I de fall åtal väckts, har bevismaterialet ofta visat sig otillräckligt för fällande dom. Rättsväsendet har i flera länder utvecklat en betydande självständighet, även om kapaciteten fortfarande är låg.

Med öppnare samhällen har ibland följt ett ökande antal offentliga manifestationer, exempelvis strejker och demonstrationer. Även här noteras en rörelse av framsteg följda av bakslag i form av övergrepp och repressalier från säkerhetsstyrkorna, ibland med betydande antal dödsoffer som följd. I några fall har demokratiprocesser avbrutits av militärkupper, som medfört allvarliga och bestående försämringar av respekten för de mänskliga rättigheterna. Då de demokratiska processerna sålunda urartat i väpnade konflikter, har massiva övergrepp ägt rum.

Dessa fall utgör dock ett fåtal undantag i en utveckling, som generellt går mot större öppenhet och ökat utrymme för exempelvis massmedia och det civila samhället. En sådan positiv utveckling präglar flertalet länder i främst södra och östra Afrika.

Ett annat positivt resultat av den politiska reformprocessen har varit en ökad anslutning till de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. I dag har 38 afrikanska stater ratificerat den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, att jämföras med 23 stater vid ingången av 1990. Majoriteten av de afrikanska staterna är i dag också anslutna till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom till konventionerna mot rasdiskriminering, diskriminering av kvinnan och för barnets rättigheter. 18 afrikanska länder har överlämnat rapporter till FN:s barnkommitté.

På regional nivå utgör den afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter ett viktigt normativt dokument, ratificerat av ett stort antal afrikanska stater. Dess efterlevnad övervakas av den afrikanska kommis-

sionen för mänskliga rättigheter, knuten till enhetsorganisationen OAU. Långtgående förberedelser har gjorts för att också inrätta en domstol för att pröva brott mot denna stadga.

Sedan 1969 iakttar de afrikanska staterna vidare en generösare definition av flyktingbegreppet än den som finns nedlagd i 1951 års flyktingkonvention. Viljan att ta emot och härbärgera flyktingar har genom åren, och även i mycket fattiga afrikanska länder, varit självklar på ett helt annat sätt än i i-världen. Först på senare år har motreaktioner börjat få genomslag.

Att rättsskyddet ändå förblir så bristfälligt i många afrikanska stater är inte bara en politisk fråga utan handlar också om rättsväsendets begränsade kapacitet. Långa perioder i arrest, häkte eller fängelse utan dom och rannsakan har blivit följden av denna kapacitetsbrist. I många länder hänger det på den fängslades anhöriga att förse honom/henne med livsuppehållande förnödenheter. Alltför ofta innebär förhållandena i häkten och fängelser direkt fara för livet.

Därtill kommer att grym eller förnedrande behandling är mycket vanlig. Ett särskilt allvarligt problem utgör förekomsten av tortyr, som rapporteras från ett stort antal länder. De afrikanska regeringarnas vilja att komma till rätta med detta har visat sig begränsad och uppslutningen kring konventionen mot tortyr är inte lika stor som kring övriga konventioner om mänskliga rättigheter.

Den stora majoriteten av Afrikas länder har också kvar dödsstraffet. Sydafrika utgör ett av undantagen, sedan den nya konstitutionsdomstolen förklarat dödsstraffet oförenligt med landets författning. I många länder fortsätter emellertid domstolar att avkunna dödsdomar, även om en nedgång i antalet verkställda avrättningar kunnat konstateras under senare år.

3.3 Fredsprocesser och konflikter

Brister i respekten för de mänskliga rättigheterna hänger nära samman med förekomsten av väpnade konflikter. Genom att flera konflikter kunnat vändas i fredsprocesser under 1990-talet, har respekten för människovärdet ökat i motsvarande grad. Utvecklingen i exempelvis Uganda illustrerar väl länken mellan fredliga förhållanden och möjligheterna att upprätthålla skyddet för de mänskliga rättigheterna. En viktig milstolpe utgör upplösningen av apartheid i Sydafrika, liksom Namibias självständighet 1990, som medförde slutet på systematisk och laglig diskriminering på grund av hudfärg.

Samtidigt har emellertid nya konflikter utbrutit, som givit upphov till nya terrorhandlingar och åsidosättande av den humanitära rätten. Tre av kontinentens största och folkrikaste länder, Nigeria, Demokratiska Republiken Kongo och Sudan, kännetecknas för närvarande av ett i

varierande grad prekärt läge för de mänskliga rättigheterna. Om en successiv stabilisering av Kongo möjligen kan skönjas, gäller detta knappast för de bägge övriga länderna.

Ett särskilt problem i Centralafrika, efter erfarenheterna av FN under de senaste årens mänskliga tragedier och stora omvälvningar, utgör bristande respekt för och ovilja att samarbeta med världsorganisationen, särskilt på det mänskliga rättighetsområdet. Problemen spiller över på andra viktiga områden där FN agerar, såsom dialogfrämjande och konfliktförebyggande insatser samt humanitär verksamhet och utvecklingssamarbete. Diplomatiska ansträngningar för att återvinna förtroendet, i kombination med materiellt stöd för återuppbyggnaden av sönderslagna samhällen, kommer att krävas för att vända denna utveckling och undvika tilltagande isolering från omvärlden av några av Afrikas nyckelländer.

Dessa och ytterligare ett antal afrikanska länder befinner sig i ett skede av uppgörelse med ett traumatiskt eller förhatligt förflutet. De metoder som kommer till användning för att ta itu med detta varierar kraftigt. I Sydafrika utgör tillsättandet av en sannings- och försoningskommission ett målmedvetet och intresseväckande försök att sprida ljus över begångna oförrätter och samtidigt sluta fred med det förflutna. Genom att lyfta fram sanningen skall försoningen följa, i ett slags katarsisprocess. För många av apartheidtidens offer eller deras anhöriga, som väntar på upprättelse och vill se de skyldiga dömda av domstol, är metoden emellertid alls inte oproblematiske.

I Etiopien har man valt ett annat angreppssätt, som ställer rättvisa och bestraffning i centrum, och fängslat över 1000-talet personer för brott mot de mänskliga rättigheterna under Mengistu-regimen. Den bristfälliga rättsapparaten saknar emellertid kapacitet att på ett effektivt sätt ta itu med dessa massrättegångar, varför de flesta anklagade suttit fängslade i årtal utan att få sin sak prövad.

I Rwanda är antalet fängslade under omänskliga förhållanden efter folkmordet 1994 uppe i närmare 130 000, samtidigt som en internationell domstol långsamt kommer igång med att åtala de ansvariga. I Mocambique, däremot, synes befolkningen vara beredd att välkomna krigsslutet utan att kräva rättegångar, straff eller särskilda försoningsåtgärder. Återuppbyggnad och återgång till fredlig utveckling ställs i centrum efter ett långt och uppsplitande krig.

3.4 Tradition kontra modernism

Det historiska arvet och afrikanska traditioner har sin givna betydelse, både för möjligheter och svårigheter i demokratiseringsprocessen. Hierarkier och ett hierarkiskt tänkande är fortfarande dominerande på många håll. Klaner och andra former av kollektiv har ofta en mycket stark ställning. Hövdingsystemets inflytande har inte försvunnit. Samtidigt finns positiva utgångspunkter för ett modernt demokratiskt tänkande

i exempelvis traditionellt starka principer om maktindelning och beslutsfattande med konsensus. Sammanfattningsvis finns över hela Afrika en spänning mellan det moderna och traditionella, som tar sig mångfacetterade uttryck och påverkar på flera olika nivåer, inte alltid uppenbara för den utomstående betraktaren. Intressesmottagningar av det slag som driver fram politiska partier i västliga demokratier föreligger sällan, annat än hos en mycket begränsad del av väljarkåren.

Det behövs således inhemska demokrater för att demokratisera Afrika, ofta produkter av ett politiskt och ekonomiskt frigjort civilsamhälle som på många håll fortfarande är mycket svagt. Nya demokratiska författningar får också större livskraft om de utarbetas i en demokratisk process, inte genomdrivs som ett anammande av existerande modeller, ofta från forna kolonialmakter. Exempelvis har övertagandet av det brittiska valsysteemets gynnande av det största partiet ("winner takes all") bidragit till att inskränka oppositionens möjligheter, något som kan få explosiva följder i en etniskt polariserad miljö. Också tendensen att uppfatta valrörelser som meningslösa kan därigenom ha förstärkts. Afrikansk samförståndstradition och svårigheter att finansiera politisk verksamhet är ytterligare faktorer som gör det problematiskt för oppositionen att finna sin roll. Då denna urgröps, rubbas emellertid även balansen mellan exekutiv, lagstiftande och dömande makt till förmån för den verkställande makten, på bekostnad av den reella demokratin.

I en pluralistisk struktur och för demokratins framväxt spelar det civila samhället en central roll. Detta växer nu snabbt i många afrikanska länder. Intressegrupper organiserar sig, politiska och sociala frågor diskuteras på ett nytt och öppnare sätt, nya tidningar startas och trycksaker distribueras. Bilden är emellertid inte problemfri, även organiserade intressen av odemokratisk natur uppträder i denna. Enskilda organisationer bildas inte sällan huvudsakligen för att attrahera utländskt bistånd. Generellt är dock ökad pluralism och tryck underifrån viktiga faktorer för att stärka de demokratiska krafterna, såväl i samhällena i stort som inom statsmakten.

Ett särskilt demokratiskt legitimitetsproblem ligger i vissa afrikanska länders starka omvärldsberoende, via skuldbörda och bistandsflöde. Dessa regeringar erhåller inte en ekonomisk bas för sitt maktutövande i första hand genom att väljare och folkvalda godkänner offentlig beskattning, utan i praktiken snarare genom överenskommelser med internationella aktörer som Internationella valutafonden (IMF), Parisklubben för omförhandling av offentliga lån och bilaterala givare. Samtidigt stipuleras i dessa överenskommelser villkor som för att uppfyllas kräver viktiga politiska beslut, vilka sällan är lätta att folkligt förankra.

Även med en bättre fungerande statsmakt ter sig emellertid centralstyrning av etniskt mångfacetterade afrikanska stater, tillkomna utan hänsyn till den geopolitiska verkligheten, i många fall utomordentigt problematisk. Historien ger flera exempel på hur försök att till varje pris upprätthålla en av många som artificiell uppfattad centralmakt har lett till

ofantligt mänskligt lidande i utdragna och brutala inbördeskrig. Nu pågår, exempelvis i Etiopien, försök att decentralisera makt till regionnivån inom landet. Om dessa blir framgångsrika kan de leda till nya mellanstatliga organisationsformer, som transcenderar nationella gränser och upprättar nya, mer ändamålsenliga politiska och ekonomiska gemenskaper.

Konflikter i Afrika, som utkämpas enligt etniska skiljelinjer, har fått stort genomslag i massmedia, vilket tenderar att skymma det faktum att olika folkslag, med ibland vitt skilda språk och traditioner, i flertalet länder hittat former för samexistens och samarbete. Det maktdelningssystem, som införts i Sydafrika, är ett för västerländska iakttagare iögonenfallande exempel – men ingalunda det enda på kontinenten. I sökandet efter modeller för hur etnisk och kulturell mångfald kan hanteras erbjuder Afrika även goda exempel. Också detta perspektiv bör ingå i en breddad syn på demokratifrågorna i Afrika.

3.5 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Jämställdhet mellan kvinnor och män, dvs. att kvinnor och män skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, är grundläggande för ett demokratiskt samhällssystem och en rättvis och effektiv utveckling. Precis som Sverige har afrikanska regeringar internationellt, bl.a. vid FN:s kvinnokonferens i Peking, liksom i nationella planer och strategier, åtagit sig att verka för att kvinnor och män på lika villkor skall kunna delta i arbetet med en demokratisk samhällsuppbyggnad.

Jämställdhetsperspektivet skall genomsyra allt arbete med analys och förslag rörande t.ex. vad en levande demokrati innebär. Diskussionen får inte undvika centrala frågor om kvinnors makt. En fungerande demokrati vilar på institutioner där både kvinnor och män är engagerade och aktiva. Perspektivet är således relevant för bedömningar av valsysteem, kandidaturer i val och aktivitetet i politiska partier, liksom för analyser av rättstatens uppbyggnad.

Sydafrika ligger långt framme i att föra upp kvinnors intressen på den politiska agendan. Regeringen har initierat en jämställdhetsanalys av såväl landets konstitution som den offentliga budgeten. Analysen visar bl.a. på behovet av politiskt agerande för att komma till rätta med kvinnors begränsade rätt att äga och ärva mark, och därmed reducerade möjligheter att få krediter och göra investeringar i jordbruket. Detta problem – gemensamt för flertalet länder i södra Afrika – pekar på vikten av att få in fler kvinnor i beslutsfattande organ, som en väg att säkerställa att kvinnors rättigheter och intressen påverkar den politiska agendan och beaktas på samma villkor som mäns.

Ett annat positivt exempel kommer från Uganda, där regeringen fattat beslut om att angripa de strukturella orsakerna till fattigdomens feminise-

ring. Man har också sett över strategier för fattigdomsbekämpning utifrån både kvinnors och mäns behov, t.ex. vad gäller lagstadgade rättigheter, ägande och kontroll av mark, tillgång till krediter och utbildning, teknologi och mekanisering.

Avgörande för jämställdhetens framtid i Afrika – och med den demokratiutvecklingen och fattigdomsbekämpningen – är kvinnors organiserade engagemang. Det allt aktivare organisationsarbete, som nu pågår på såväl nationell som lokal nivå, i olika utvecklingsprojekt, utgör ett av de mest hoppgivande fenomenen i samtida afrikansk politik och utveckling.

3.6 Gott styrelseskick

Begreppet ”good governance” – på svenska ”gott styrelseskick” – har under senare år kommit att spela en central roll i diskussionen om Afrikas demokratisering. I detta innefattas både den politiska viljan att skapa öppnare och mer demokratiska samhällen (färdriktningen) och kriterier för hur maktutövningen faktiskt sker under givna omständigheter (utgångspunkten). Gott styrelseskick karaktäriseras av att institutioner och processer bygger på rättstatens principer, på respekt för mänskliga rättigheter, på demokrati och ett brett samhälleligt deltagande, att de är präglade av ansvarighet, öppenhet och integritet samt att de är effektiva. Med ett gott styrelseskick främjas den demokratiska kultur med ett brett folkligt deltagande i det politiska livet, som är avgörande för demokratins konsolidering och vidareutveckling. Demokratiseringen drivs framåt både underifrån och från ovan, i ett samspel mellan det civila samhället och staten.

Öppenhet och insyn utgör centrala inslag i det goda styrelseskicket, vilka ställer bl.a. yttrande- och pressfriheten i fokus. Ett brett deltagande i samhällsliga aktiviteter är en annan grundläggande faktor, som bl.a. pekar på vikten av kvinnors deltagande i styrande funktioner. I ett gott styrelseskick ingår också en strävan mot minskade klyftor mellan stad och landsbygd. Om förhållandena på landsbygden inte tillåts sacka efter, om bönder inte utnyttjas som underbetald försörjningskälla för städernas politiska och ekonomiska klass, motverkas samtidigt den okontrollerade slumbildning, som skett i anslutning till många afrikanska storstäder.

Ett annat hinder för gott styrelseskick har varit den mycket omfattande roll som staten efter självständigheten påtog sig, utan att besitta motsvarande kapacitet. På senare år har denna roll krympts väsentligt men klyftan mellan åtaganden och resurser tenderar att bestå. Att gradvis stärka statens kompetens och legitimitet inom dess bestående nyckelfunktioner (lag och rätt, grundläggande sociala funktioner, reglerande roller) är en avgörande uppgift för demokratins framtid. Utan en fungerande rättsstat kan ett livskraftigt civilt samhälle knappast växa fram.

En stat som inte fungerar har svårt att etablera sin legitimitet hos befolkningen, vilket kan leda till att människor föredrar att samarbeta med

alternativa maktstrukturer. En okontrollerad stat – utan insyn, utan hinder för maktmissbruk och utan öppenhet – blir, liksom en okontrollerad marknad, också lätt offer för starka särintressen. Visserligen kan populism, kortsiktighet och särintressen förekomma också i demokratiska styrelseskick, men demokrati, rättsstat och frihandel utgör motmedel mot att staten tas över av intressegrupper.

Ett sätt att åstadkomma ett ökat deltagande på lokal nivå är decentralisering. För att bli effektiv förutsätter decentralisering att både den centrala och den lokala administrativa nivån fungerar tillfredsställande samt att även de lokala organen har tillräckliga resurser. Vidare måste anvarsfördelningen mellan central och lokal nivå vara tydlig och de lokala organen även ha den reella makten att fatta egna beslut.

3.7 Korruption: demokratins gissel

Korruption och nepotism har spelat en destruktiv roll i många afrikanska statsförvaltningar. Statens bristande legitimitet, auktoritära styrelseskick samt förekomsten av parallella maktstrukturer (exempelvis inom det statsbärande partiet) är några av de faktorer som orsakat utbredd korruption. Den höga nivån av korruption i åtskilliga afrikanska samhällen utgör ett hinder på vägen mot liberalisering. Samtidigt kan korruptionen också öka i den ekonomiska liberaliseringens spår, exempelvis i kampen om makt över företag som privatiseras.

De afrikanska ekonomiernas karaktär, de offentliga institutionernas svaghet och de sociala relationerna i såväl det traditionella som det moderna samhället bidrar till en miljö som är sårbar för korruption. I övergångsskedet till marknadsekonomi kan korruptionsrisken dessutom öka. Här krävs en politik som är både socialt ansvarstagande och direkt riktad mot korruption.

Urholkningen av lönerns värde, som följt på både kris och reformprogram, har bidragit till korruption, liksom det faktum att ansvaret för storfamiljens eller släktens välfärd i många traditionella samhällen är en mycket stark moralisk skyldighet. I arbetet med att stärka förvaltningarna bör således ingå att finna organisationsformer och lönestrukturer som motverkar dessa krafter. Exempelvis insyn i banksystemen, liksom tydligare och mer effektiva transfererings- och skattesystem, kan ge positiva effekter.

Korruption är inte en nödvändig följd av fattigdom och brist på resurser, utan snarare ett resultat av politiska och ekonomiska kulturer, i vilka oetiska incitament och girighet ges stort spelrum. Även om korruption ingalunda är ett specifikt afrikanskt problem, blir dess skadeverkningar omfattande i svaga ekonomier och strukturer. Storskalig korruption knuten till interna eller internationella ekonomiska transaktioner kan exempelvis få extra allvarliga konsekvenser. Varje risk för koppling mellan bistånd och korruption måste undvikas.

En viktig åtgärd för att förhindra uppkomsten av korruption är att göra det straffbart för företagen att betala ut mutor. Sverige har varit pådrivande i det internationella samarbetet för att kriminalisera mutor och i att kräva åtaganden om självsanering – en uppförandekod – för företagen. En stor framgång i arbetet nåddes i december 1997, då 34 länder (inom och utanför OECD-kretsen) undertecknade en OECD-konvention som bl.a. gör det straffbart att muta utländska tjänstemän. Avtalet skall träda i kraft senast den 31 december 1998.

För att effektivt motarbeta korruptionen krävs samtidigt i det korrupsionsdrabbade mottagarlandet en kraftfull politisk ledning, som kan gå från ord till handling då det gäller att lagföra korrumperade makthavare. Ökad öppenhet, friare debatt och mer självständiga och aktiva massmedia är viktiga faktorer i detta sammanhang.

4 Tillväxt, de fattigas produktivitet och social rättvisa

4.1 Att fördubbla tillväxten

Den ekonomiska tillväxten i Afrika har under de senaste åren legat på i genomsnitt 4–5 %. Det är ett stort framsteg jämfört med utvecklingen under 1970- och 1980-talen, men det är inte tillräckligt för att minska fattigdomen. Det beräknas att en tillväxt på mellan 5 och 8 % per år är en förutsättning för att antalet fattiga skall minska. Detta är genomsnittssiffror som skall inkludera även dåliga skördeår och andra oväntade störningar. Att fördubbla tillväxten är därför en avgörande ambition om de fattigas levnadsnivå skall varaktigt höjas.

Ökad tillväxt är nödvändig men inte tillräcklig för att bekämpa fattigdomen. Regeringarna måste också medvetet främja social utveckling och aktivt stödja grupper och regioner som inte direkt och naturligt gynnas av den ekonomiska tillväxten.

Återhämtning

Det står klart att den ekonomiska utvecklingen i Afrika sedan 1994 varit mer positiv än någon gång under de senaste årtiondena. Även om skillnader naturligtvis förekommer mellan länderna, är det viktigt att notera att vändningen tycks vara ett allmänt fenomen. Medan tillväxten i början av 1990-talet var negativ i ca 15 av 47 länder, hade antalet länder med produktionsfall under 1996 minskat till fyra och enligt preliminära siffror hade endast ett land negativ tillväxt under 1997. Den genomsnittliga tillväxten 1994–1997 har varit 3,8 %, vilket motsvarar ca 1 % ökning

per capita. En speciellt positiv utveckling uppvisar länderna inom den västafrikanska franc-zonen efter den kraftiga devalveringen 1994. Skr. 1997/98:122

Det verkar således som om de ekonomiska reformerna nu börjar ge effekt och förutsättningarna för en period av hållbar tillväxt är relativt goda. Det finns i de flesta länder dessutom en insikt om vad som är ekonomiskt möjligt och en bestämd vilja att arbeta utifrån dessa förutsättningar.

Samtidigt måste betonas att de afrikanska länderna är mycket sårbara – för klimatfaktorer, ändringar i världsmarknadspriser och andra omvärldsförändringar, liksom för inre konflikter. För att åstadkomma hållbar fattigdomsminskning krävs också i de flesta länder betydligt högre ekonomisk tillväxt än under de senaste åren och dessutom ett tillväxtmönster och en fördelningspolitik som garanterar att de ekonomiska framstegen verkligen kommer de fattiga till godo och inte lämnar stora befolkningsgrupper utanför tillväxtprocessen.

Ökade privata investeringar och ett ökat inflöde av långsiktigt privat utländskt kapital är också nödvändiga för att de nya förutsättningarna skall kunna utnyttjas. Många av länderna i Afrika har långt kvar i arbetet med att underlätta inhemska och utländska investeringar samt att avveckla kvarvarande handelshinder. Regional integration kan spela en viktig roll för att attrahera utländskt kapital och skapa en grund för stabila ekonomier – förutsatt att den syftar till att öka kapaciteten att hantera och utnyttja den pågående globaliseringen, inte till protektionism och avskärmning.

Fortsatt reformpolitik

Sammantaget och i ett globalt perspektiv har den postkoloniala utvecklingen i Afrika söder om Sahara inneburit en ökande ekonomisk eftersläpning. Under de ca 30 åren av självständighet har i genomsnitt ingen ökning skett av produktionen per capita. I reala termer är den ekonomiska nivån genomsnittligt densamma som vid mitten av 1960-talet. I det statistiska genomsnittet ligger dock stora variationer – uppsving i många länder under 1960- och 70-talen, därefter under 1980-talet allmän tillbakagång. Sammantaget utgör detta en långt sämre utveckling än i alla andra delar av världen. En genomgående svårighet vid bedömningen av den afrikanska ekonomins utveckling utgörs dock av den bristfälliga statistiken. Vad gäller aggregerade bedömningar av den kontinentala utvecklingen, tillkommer dessutom problemet att variationerna såväl mellan som inom länderna är mycket stora. Fördelningen av tillgångar och inkomster är mer ojämn än någon annanstans i världen, med undantag för Latinamerika – en ojämlikhet som förefaller ha ökat under det senaste decenniet.

Vid närmare betraktande är bilden också länderna sinsemellan mycket splittrad. I ett antal länder som Seychellerna, Mauritius, Lesotho och Botswana har tillväxten varit mycket hög, ca 150 % under perioden

1965–1994. Andra länder, exempelvis Malawi, Tanzania och Nigeria ligger kvar på ungefär samma nivå som för 30 år sedan, medan ytterligare andra – bland dem Zaire/Kongo och Zambia – under samma period sjunkit tillbaka med ca 50 %.

Det fanns både yttre och inre orsaker till Afrikas ekonomiska kris. Många länder drabbades hårt av oljeprisökningarna på 1970-talet, men kanske ännu mer av den goda tillgången till kommersiella krediter. Mot slutet av 1970-talet konfronterades de med höjda räntor, höjd dollarkurs, minskad efterfrågan och fallande priser på sina exportprodukter. Långgivarna vägrade att ge nya lån och skuldcrisen var ett faktum.

Men det var de inre faktorerna som lade grunden till krisen, bromsade produktionsutvecklingen och gjorde länderna mer sårbara för yttre faktorer. Regeringarna i de flesta länder fortsatte en expansion av statliga investeringar inom industrin och den fysiska och sociala infrastrukturen utan att ta hänsyn till vare sig effektivitet eller framtida förmåga att driva och underhålla denna kapacitet. Till detta bidrog också att prismekanismens reglerande funktion var satt ur spel genom omfattande handelshinder, subventioner och annan statlig intervention. I vissa länder gick detta så långt att själva grunden för marknadsekonomi och privat ägande fullständigt underminerades, i ett läge där dessa förutsättningar egentligen alltid varit svaga och istället hade behövts byggas upp. Befolkningsmajoriteten av småbönder utsattes för politiska experiment, medan resurserna satsades på storskaliga projekt inom industri och jordbruk som i sinom tid havererade.

Vändpunkten för denna missriktade politik kom i mitten av 1980-talet. Många av de politiska ledare, som hade sin rötter i den koloniala befrielsekampen, försökte länge bortse från varningstecknen. Avgörande blev trycket utifrån, genom skuldcrisen och de därav följande strukturanpassningsprogrammen, i kombination med ett växande inhemskt missnöje över att de förväntningar om materiella förbättringar, som knutits till självständigheten, aldrig infriats.

Strukturanpassningsprogrammen har kommit att spela en mycket central roll i de flesta afrikanska länder. Även om programmen ännu inte är avslutade och de, särskilt till en början, var behäftade med svåra brister, står det klart att de medfört en dramatisk förbättring av förutsättningarna för utveckling och fattigdomsbekämpning. Detta har skett efter stora svårigheter i inledningsskedet; BNP/capita minskade årligen med 1,1 % under perioden 1980–1985, 0,4 % under 1985–90 och 1,2 % under 1990–1993. Antalet fattiga beräknas ha ökat med 40 miljoner mellan 1987 och 1993, dvs. de år då strukturanpassningsprogrammen genomfördes som mest intensivt i Afrika.

Först under de senaste åren, 1993–1996, har en vändning uppnåtts och BNP/capita, för första gången sedan 1970, börjat öka, om än med endast ca 1 % per år i genomsnitt. Efter massiv kritik under de svåra åren, som också lett till modifieringar av programmen, finns det i dag inte många

som ifrågasätter nödvändigheten av de strukturella reformerna. Det är nu huvudsakligen förändringar i utformning och tillämpning som diskuteras. Frågorna gäller hur och när, inte om, programmen skall genomföras. Därmed är inte sagt att vägen framåt är enkel. Tvärtom har många länder nu trätt in i en betydligt svårare fas av strukturanpassning, eller om man så vill strukturell omvandling. Denna måste genomföras utifrån varje lands speciella förutsättningar. Men även inom ett land varierar förutsättningarna. För att lyckas med reformerna och åstadkomma en hållbar produktionsökning krävs att hänsyn tas till institutionella och sociokulturella faktorer på mikronivå, inte minst vad gäller kvinnors och mäns skilda situation. Kunskaperna om vad som krävs på denna nivå för att uppnå en hög ekonomisk tillväxt är fortfarande mycket begränsade och även där dessa kunskaper finns tillåts de inte alltid påverka reformprocessens utformning. Klart är att många misstag i utformningen av tidigare strukturanpassningsprogram – och även missnöjet bland ländernas befolkningar – hade kunnat undvikas om programmen i högre grad varit resultatet av inhemskt styrda och väl förankrade processer och beslut.

I många afrikanska länder har nu grunden lagts för en långt bättre utveckling än under de senaste decennierna. Man brukar tala om att den första generationens reformer har genomförts. Det gäller en politik som syftar till låg inflation, realistiska växelkurser, fungerande inhemska marknader och främjande av export och privata investeringar. Förutsättningar för en marknadsekonomi har skapats. Den stora utmaningen är nu att fortsätta reformprocessen och skapa dynamiska marknadsekonomier som kan leda till en långsiktigt hållbar ekonomisk och social utveckling.

För att lyckas med detta krävs framför allt:

- en inhemskt styrd och demokratiskt kontrollerad förändringsprocess med målsättningen och förmågan att genomföra en sund, stabil och långsiktig ekonomisk politik med fördjupade strukture reformer, som skapar förtroende hos inhemska och utländska investerare;
- en kraftfull och konsekvent prioritering av social utveckling och fattigdomsminskning;
- ett utbildningssystem som kan svara för försörjning av relevant kompetens på olika nivåer;
- stärkt inhemsk förvaltningskapacitet och starka effektiva institutioner;
- socialt kapital, dvs. en väl fungerande social struktur, samhörighet, förtroende och öppenhet.

Att utnyttja de inhemska resurserna

Med självtillit och självförsörjning som ledstjärnor byggdes på 1970-talet i många afrikanska länder en tung industrisektor upp, inriktad på hem-

mamarknader vars styrka grovt överskattades. På detta sätt förslösades såväl statligt kapital som biståndsresurser, medan privata investeringar undanträngdes till men för såväl tillväxt som inkomstfördelning. Genom strukturanpassningsprogrammen har skydd och subventioner av denna sektor successivt sänkts, vilket lett till omfattande företagsnedläggningar. Någon ny, effektiv och exportinriktad, industriell sektor har ännu inte ersatt den gamla – däremot kan i många länder konstateras en fortsatt snabb expansion av den informella sektorn.

De privata investeringarna har varit relativt begränsade. De nedskärningar av de statliga investeringarna, som skett inom ramen för strukturanpassningsprogrammen, har inte lett till motsvarande ökning av privata investeringar, trots de förbättrade förutsättningar som skapats. Samtidigt har de minskade statliga investeringarna, i t.ex. infrastrukturen, i sig haft negativa effekter på den privata sektorn.

Det inhemska sparatet är lågt i Afrika, 14 % av BNP i genomsnitt men lägre och t.o.m. negativt i många länder och med en sjunkande tendens under 1980-talet. I många länder, exempelvis Tanzania och Zambia, har sparatet minskat drastiskt, medan biståndet ökat i motsvarande grad. En faktor är minskat statligt sparande beroende på dels den kraftigt ökande skuldbördan, dels bristande kontroll över budgeten med underskott som följd. Vad gäller det privata sparatet är siffrorna dock missvisande. En del av det privata sparatet kanaliseras också via den informella sektorn och visar sig aldrig i någon statistik. En utveckling av den finansiella sektorn, så att den når ut även till småsparare och låntagare på landsbygden, skulle kunna mobilisera betydande resurser.

Den informella sektorn är definitionsmässigt oregistrerad och därför svår att uppskatta. Klart står emellertid att dess utbredning gör att den bild som officiella nationalräkenskaper ger av Afrikas ekonomi är överdrivet negativ. Den informella sektorns dynamik, som under 1980- och 90-talen varit stor, avspeglas sällan i statistiken. I en del fall behöver siffrorna sannolikt räknas upp med så mycket som 50 %. Inom denna sektor återfinns i många fall de initiativ och det entreprenörskap som de nationella afrikanska ekonomierna saknar.

Samtidigt bör den informella sektorn inte förskönas. Även om den, genom att vara småskalig, arbetsintensiv och dynamisk, bidrar till att skapa sysselsättning, utgör den inte sällan en lätt förklädd misär. Bristen på alternativ utkomst är en central drivfjäder. Eftersom den ofta är olaglig, bidrar den informella sektorn inte till skatteuppbörden. Utmaningen består i att formalisera denna verksamhet, utan att den ekonomiska dynamiken går förlorad.

Jordbruket

Den viktigaste sektorn i nästan alla afrikanska länder är jordbruket. Afrikas kris är till stor del det afrikanska jordbrukets kris. Stagnationen började redan under 1970-talet och produktionen har sedan dess ökat något långsammare än befolkningen. Detta är allvarligt inte bara ur ett tillväxtperspektiv och med hänsyn till livsmedelsförsörjningen, utan ännu mer ur ett fattigdomsperspektiv, då jordbruket utgör den sektor som mest direkt påverkar situationen för de fattigaste.

Reformerna inom strukturanpassningsprogrammen har utformats för att allmänt gynna jordbrukssektorn, genom höjda producentpriser och liberalisering av distribution och marknadsföring. Trots en real höjning av prisnivån har effekterna på utbudssidan ändå hittills varit begränsade. Delvis kan detta tyda på att prishöjningen hämtats hem av i första hand statliga marknadsföringsorgan och privata spannmålshandlare.

En rad aspekter har dock förbisetts i programmen, bl.a. hur reformerna påverkar kvinnornas situation. Trots att kvinnorna står för en mycket stor del av den afrikanska jordbruksproduktionen, har strukturanpassningsprogrammen inte anpassats till kvinnornas verklighet vad gäller makt, tillgångar, arbetstider och ekonomiska preferenser. Kvinnor har sällan äganderätt till jorden, vilket medför att de sällan får krediter och gör få investeringar i jordbruket.

Nyckeln till utveckling i Afrika ligger hos småjordbrukarna, av vilka majoriteten är kvinnor. Men varken centralt styrda utvecklingsprogram eller enbart liberalisering och prisincitament räcker för att starta processen. Först och främst måste såväl afrikanska politiker som biståndsgivare inse att skillnaderna i Afrika är mycket stora, mellan olika länder och inom ett enskilt land. Det gäller skillnader i jordkvalitet och klimat, liksom i institutionella och sociokulturella förhållanden. Utvecklingsprogram och reformer måste utgå från de lokala förhållandena och låta berörda kvinnor och män delta i utformningen. I detta ingår naturligtvis också att ta hänsyn till miljömässig hållbarhet.

Den afrikanska befolkningens utkomst kommer ofta från ett stort antal källor som egna odlingar, boskap, hantverk, småhandel och bidrag från släktingar. En familjs bredare sociala nätverk har långt större betydelse för individens försörjning än hos oss. Om nätverket bryts sönder utan att ersättas av något annat försämras individens situation. Otryggheten och sårbarheten ökar. En bärkraftig fattigdomsbekämpning måste ta sin utgångspunkt i dessa förhållanden och öka förutsättningarna för att individerna och nätverken skall kunna förbättra sin försörjning.

Underutnyttjad handelskapacitet

Medan världshandeln ökade med 111 % och u-ländernas utrikeshandel med 129 % mellan 1980 och 1994, minskade Afrikas handel med 7 %. I början av 1980-talet utgjorde Afrikas andel av världshandeln 2,5 %, medan den i dag ligger under 1 %. Även som andel av BNP har utrikeshandeln i Afrika, till skillnad från alla andra världsdelar, minskat alltsedan 1960-talet.

I första hand beror Afrikas krympande andel av världshandeln på interna faktorer, som förhindrar ett effektivt utnyttjande av den potential som står till buds. Dessa faktorer sammanfaller med dem som förklarar den långsamma ekonomiska tillväxten och har att göra med finanspolitik, handelspolitik, infrastruktur, mänskligt och socialt kapital, institutioner och juridiska regelverk. Den politik som fördes direkt efter självständigheten hade ofta som effekt en direkt diskriminering av utrikeshandeln, såväl export som import, och mycket av detta finns kvar. Samtidigt har flertalet länder uppvisat rigida exportstrukturer och utebliven produktförädling. Även om liberalisering och ökad öppenhet utgör en självklar del av den pågående reformprocessen, råder oenighet om hur snabbt detta bör genomföras. Afrika har fortfarande högre grad av protektionism än resten av världen, en protektionism som är mer beroende av administrativa förbud, regleringar och stelheter än höga tullar. En avveckling av exempelvis tullarna försvåras av att de, i brist på effektiv skatteindrivning i övrigt, fungerar också som en viktig inkomstkälla för staten.

Från afrikansk sida framhålls i detta sammanhang ofta handelshinder på i-landsmarknaderna. För vissa jordbruksvaror utgör förvisso marknadsregleringar och höga tullar reella hinder för u-ländernas export. U-landsgruppen som helhet skulle ha mycket att vinna på en avreglering av den europeiska jordbruksmarknaden. Någon heltäckande förklaring till Afrikas svårigheter på handelsområdet ger detta emellertid inte. Trots att afrikanska exportörer genom Lomé-avtalet givits tullfrihet för alla industrivaror till EU, har deras andel av EU-marknaden sjunkit.

Afrika med sin ekonomiska potential bedöms av många i ett globalt perspektiv som en underutnyttjad marknad för såväl handel som investeringar. Ökade satsningar på det ekonomiska området från länder som Frankrike och USA styrker denna bild. Det växande intresset för regionala samarbetssträvanden på det ekonomiska området exempelvis inom SADC och Economic Community of West African States (ECOWAS) kommer också på sikt att öka varuutbytet och utbytet av investeringar på regional nivå och därmed bidra till att påskynda den ekonomiska utvecklingen i berörda länder.

Det internationella kapitalflödet till Afrika har alltsedan skuldskrisen helt dominerats av bistånd. Även här noteras dock en vändning under de senaste åren. Från att ha erhållit endast en försumbar del av de under 1990-talet kraftigt ökade privata internationella kapitalflödena får Afrika nu drygt 4 % av dessa, således en betydligt större andel än av utrikeshandeln. Det privata kapitalflödet utgör dock fortfarande endast ca 25 % av det totala nettoresursflödet, medan resten består av gåvobistånd och offentliga lån. Det bör vidare betonas att de direkta investeringarna koncentreras till ett fåtal länder. Visserligen dominerar de traditionella investeringarna i råvaruutvinning, men en stark ökning har samtidigt skett i både tjänstesektorn och den varuproducerande industrin. Under de senaste åren har asiatiska investerare visat ett ökat intresse för Afrika.

En annan orsak till det ökade inflödet av privat kapital är de privatiseringar av tidigare statliga verksamheter som genomförts inom ramen för strukturanpassningsprogrammen. Avgörande för om detta skall få långsiktigt positiva effekter är de afrikanska staternas fortsatta politik. Det krävs styrka och trovärdighet, både för att locka till sig ett uthålligt kapitalflöde och för att utnyttja detta för en bred ekonomisk utveckling. En förutsättning är givetvis också att nationalstaterna kan skaffa sig den kapacitet som krävs för att hantera de internationella kapitalrörelserna.

En positiv faktor i kapitalflödet till Afrika är att det förefaller vara en följd av händelseutvecklingen på kontinenten, snarare än externa faktorer. Den viktigaste orsaken är den förbättrade makroekonomiska stabiliteten i vissa länder. Flödet domineras också av direkta investeringar, medan privata lån och portföljinvesteringar (med undantag för Sydafrika) spelar en mindre framträdande roll. En stor del av pengarna utgörs sannolikt av återvändande flyktingkapital. Om reformpolitiken vidmakthålls, bådär detta gott för stabiliteten i flödena.

Att lyfta Afrikas tillväxt till högre nivåer kräver stort sparande och ökade investeringar. Det ligger i alla länders intresse att så blir fallet. Det är viktigt att samstämmighet råder mellan olika politiska områden. Ett koordinerat uppträdande i olika internationella organisationer bör medverka till att den positiva ekonomiska utvecklingen i Afrika understöds av större och uthålliga kapitalflöden.

En faktor som såväl försvårat genomförandet av reformprogrammen som motverkat hållbarheten i genomförda reformer är den växande skuldbördan. Totalt sett har Afrikas skuldbörda, i relation till BNP, ökat från ca 30 % på 1970-talet till ca 140 % på 1990-talet. Skuldstocken är nu i genomsnitt större än för alla andra världsdelar och, till skillnad från Asien och Latinamerika, har ökningen fortsatt även under 1990-talet. Den faktiskt betalda skuldtjänsten i relation till exporten (den s.k. skuldtjänstknoten) har däremot minskat från ca 25 % i mitten av 1980-talet till ca 15 % i dag, vilket är betydligt lägre än genomsnittet för Sydasiens eller Latinamerika.

Koncentrerar man bilden till de fattigaste och mest skuldyngda länderna är utvecklingen dock den motsatta: skuldtjänstknoten har ökat även under 1990-talet. Trots omförhandlingar av skulderna inom Parisklubbens ram använder dessa länder ca 20 % av sina exportintäkter för detta ändamål. Sedd i relation till statens inkomster framstår skuldbördan som än allvarligare. I ett stort antal afrikanska länder går mer än 50 % av statsintäkterna till skuldtjänst (såväl externt som internt). I en sådan situation försvåras den balanserade ekonomiska politik som måste till för att vända situationen. Länderna har hamnat i den s.k. skuldfällan.

Skuldproblematiken har lett till successivt mer omfattande åtgärder för att lindra situationen för de mest utsatta länderna. Dessa ansträngningar måste fortsätta och intensifieras. Senast har Världsbanken och IMF utarbetat det s.k. HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries) för att uppnå en hållbar skuldsituation för de fattigaste länderna. Grundtanken i detta program är att varje land, efter en analys av dess specifika situation i dag respektive i framtiden och efter ett antal år av genomförda ekonomiska reformprogram, skall erhålla en lättnad av den totala skulden som gör det möjligt att därefter hantera skuldsituationen med egna medel. Först ut blir Uganda, som kommer att erhålla skuldlättnad genom initiativet under år 1998.

Det är viktigt att betona att HIPC bara är en plattform – om än viktig, eftersom den har principiellt stöd av alla länder – och att ytterligare åtgärder måste genomföras från denna. De fattigaste ländernas skuldsituation måste noga övervakas under en lång tid framöver och rika länder måste vara beredda att vidta särskilda åtgärder för att förhindra att länder som påbörjat HIPC-processen faller tillbaka i skuldfällan. En väg ut ur denna är möjlig. Med extraordinära ansträngningar av de skuldyngda länderna, de internationella organisationerna och långivarna, kan vi till århundradeskiftet se allt fler länder ta steget ur detta dystra kapitel i Afrikas historia.

Förutsättningarna i de afrikanska länderna att bättre mobilisera de inhemska resurserna, liksom att i större utsträckning ta emot utländskt privat kapital, har förbättrats. Med detta sagt måste det också betonas att biståndet långt ifrån spelat ut sin roll i Afrika. Tvärtom kan biståndet under de kommande årtiondena komma att spela en viktigare roll än tidigare. Men en förutsättning för att framtidens bistånd skall ge ett positivt bidrag till Afrikas utveckling är att lärdomar dras av de omfattande erfarenheter som nu finns av både lyckat och misslyckat bistånd.

Biståndets relativa betydelse i Afrika ökade kraftigt under 1980-talet. Den biståndsfinansierade delen av Afrikas import fördubblades från ca 20 % på 1970-talet till ca 40 % i början 1990-talet. Skillnaderna mellan olika länder är stora. I vissa länder finansieras mer än hälften av statsutgifterna av biståndsmedel. Detta är naturligtvis varken önskvärt eller hållbart på längre sikt. Det är dock inte biståndets storlek som är grundproblemet utan de snedvridande effekter biståndet kan ha på resursfördelning, social struktur och beteendemönster i mottagarlandet. Det är huvudsakligen detta som utgör det negativa biståndsberoendet, som kan observeras i flera afrikanska länder.

Alltsedan utvecklingssamarbete inleddes har utgångspunkten varit att fattiga länder har brist på resurser. Ett resurstillskott ökar produktiviteten och bidrar till ökad tillväxt. Det var Marshall-hjälpens filosofi. I de fattigaste länderna är det naturligt nog de mest angelägna sociala behoven som observerats: brist på skolor, sjukvård, rent vatten etc. Att tillfredsställa dessa behov sågs som biståndets uppgift. I sämsta fall skapade detta en situation där regeringarna vände sig vid att betrakta grundläggande sociala investeringar som biståndsgivarnas ansvar.

Bistånd har bevisligen en positiv effekt på tillväxt och fattigdomsbekämpning i länder som bedriver en sund makroekonomisk politik, men ingen eller negativ effekt där en sådan saknas. Biståndet skall givetvis ha just denna effekt som syfte och inte påverkas av andra givarorienterade intressen. Flera studier, bl.a. ett större forskningsprojekt som studerat biståndets effektivitet i ett antal afrikanska länder, samt ett ännu ej avslutat projekt inom Världsbankens forskningsenhet, har visat detta samband. Detta gäller inte enbart det makroekonomiska stödet (t.ex. betalningsbalansstöd) utan i lika hög grad projektstödet. En annan, föga förvånande, slutsats är att förutsättningarna för positiva effekter av bistånd är störst i länder med god kapacitet att förvalta resurser.

Fortfarande består merparten av biståndet av enskilda projekt och samordningen mellan biståndsgivare är bristfällig. Därför är ett partnerskap baserat på gemensamma värderingar, tydliga villkor och samordning under mottagarlandets ledning nödvändigt. Partnerskapet måste koncentreras till länder som tillhandahåller grundläggande makroekonomiska förutsättningar för ett effektivt bistånd. Formerna för biståndet måste anpassas till landets förvaltningskapacitet. Där denna är tillfreds-

ställande, bör biståndet främst utgå i form av stöd till poster eller program i landets statsbudget. Där kapaciteten är svag, bör biståndet kompletteras med direkt stöd till utvecklandet av inhemsk kapacitet.

För att genomföra detta är framförallt biståndssamordningen central. Verklig samordning innebär att alla givare måste ifrågasätta och förändra sina egna metoder. Men samordning, öppenhet och beredskap att underordna sig mottagarlandets planer och procedurer står fortfarande inte högt på dagordningen i flera biståndsorgan. Tvärtom premieras ofta den egna organisationen och de egna procedurerna. Samordningsproblematiken utgör således en utmaning för biståndsgivarna och måste leda till stora förändringar i deras organisation och tänkande.

Det måste framhållas att det är särskilt viktigt att länder i omvandling under ett övergångsskede kommer i åtnjutande av ett omfattande och mångsidigt bistånd. Bristen på inhemska resurser, omfattande skuldsättning, ofta som ett resultat av tidigare regimers politik, och nödvändigheten av att kunna uppvisa resultat för befolkningen motiverar att särskilda ansträngningar görs från det internationella samfundets sida i ett sådant skede. Efter årtal av utvärderingar står det klart att biståndet är ett effektivt instrument för att stödja fattigdomsbekämpning. För de fattigaste länderna är biståndet ofta en viktig källa till det kapital och kunnande som behövs för att lyfta länderna till en utvecklingsbana byggd på egna resurser, ekonomisk integration och självtillit i modern tappning.

4.3 Befrielse från fattigdom

Som nämnts har länderna i Afrika söder om Sahara kunnat notera höjda realinkomster under de senaste fyra åren. Denna positiva utveckling har dock, med tanke på tillväxtstrukturen och befolkningsökningen, ännu inte medfört en påtaglig minskning av den ekonomiska fattigdomen. På basis av traditionella ekonomiska mått beräknar Världsbanken att cirka hälften av befolkningen i Afrika söder om Sahara i dag lever under fattigdomsgränsen. UNDP definierar ca 40 % av befolkningen som s.k. inkomstfattiga ("income poor"). Stora variationer döljs emellertid i dessa siffror. Även om olika undersökningar av fattigdomen givit olika resultat, beroende på definition och mätmetoder, kan det sägas att de fattiga överlag fått det bättre i ett antal afrikanska länder (Botswana, Elfenbenskusten, Ghana, Kap Verde, Tanzania, Uganda m.fl.). Inkomstklyftorna i många länder är dock fortsatt stor, trots tillväxtökningen. Generellt sett är fattigdomen alltså koncentrerad till landsbygden, även om den ökar i städerna.

Befolkningstillväxten har globalt sett långsamt börjat avta, men i Afrika söder om Sahara har takten ännu ej mattats. Förbättrade levnadsvillkor och förebyggande hälsovård har lett till längre livslängd samtidigt som det höga barnafödandet hittills har bestått. Den senaste rapporten från FN:s befolkningsdivision registrerar dock en minskning av barnafödandet

i vissa länder. Födelsetalen i Kenya har exempelvis under den senaste tioårsperioden minskat från 7,5 till 5,4 barn per kvinna.

Folkmängden i Afrika söder om Sahara uppgick 1995 till ca 560 miljoner och den genomsnittliga befolkningsökningen uppskattas till 2,9 %. Lägst är den i södra Afrika och högst i Centralafrika. Att trenden förefaller vara på väg att vända anses peka på att Afrika framöver kommer att följa samma mönster som resten av världen, dvs. att generella förbättringar i levnadsstandarden och bättre utbildning är avgörande för att bromsa befolkningsökningen. Endast om en balans mellan befolkningstillväxt och resurstillväxt kan uppnås, kan en varaktig positiv ekonomisk utveckling äga rum.

Ekonomisk tillväxt är en nödvändig förutsättning för en reduktion av fattigdomen. Det finns inga exempel på länder som under längre period kunnat minska fattigdomen utan en god ekonomisk tillväxt. Social utveckling är också en förutsättning för långsiktig tillväxt.

Utbildning och hälsa

Väsentliga förbättringar har skett inom utbildnings- och hälsoområdena under de senaste 30 åren, trots den uppbromsning som på många håll framtvängades under 1980-talets ekonomiska kris. Enligt aktuella hushållsundersökningar är det samtidigt uppenbart att kvinnors och flickors tillgång till social service ännu betydligt understiger mäns och pojkars.

Utbildningens roll för ett samhälles utveckling kan knappast överskattas. Det afrikanska utbildningsväsendet utvecklades positivt efter självständighetsvågen på 1960- och 1970-talen, med ökade satsningar på främst primärutbildning. Den högre utbildningen höll en acceptabel standard. Men 1980-talets ekonomiska tillbakagång ledde till att många regeringar skar ner utbildningsbudgeten och standarden sänktes. Konsekvenserna förefaller emellertid på många håll ha varit mindre allvarliga än vad man kunnat förvänta sig. Trenden för läskunnighet och annan baskunskap har pekats uppåt i Afrika under de senaste trettio åren; 1970 beräknades 30 % av Afrikas befolkning vara läskunniga, 1993 var motsvarande siffra 57 %. De geografiska skillnaderna är dock betydande. Detsamma gäller skillnaderna mellan könen; flickors utbildningsnivå ligger betydligt under pojkars. Inskrivningen på grundskolenivån varierar mellan 20 % och 80 % och nivån är genomgående lägre för flickor.

Eftersom ökad utbildning för kvinnor bedöms leda till bl.a. lägre barnafödande, bättre näringsstandard för barn, bättre hälsa och höjd produktivitet i småjordbruk, är kvinnorna nyckelpersoner för att de afrikanska samhällena skall kunna utvecklas på ett hållbart sätt.

Problemen inom afrikanska länders skolväsenden varierar men den övergripande frågeställningen gäller kvalitet kontra kvantitet. Huvudin-

riktningen ligger alltså på ökad basutbildning. En trovärdig bedömning är att det, för att öka Afrikas förmåga att styra sina egna förändringsprocesser och förbättra välfärden för folkflertalet, krävs en kombination av högre andel samhällsutgifter till utbildning, som är kostnadseffektiv och når breda folkgrupper, med ökad kvalitet och relevans i utbildningen.

Det råder i de flesta afrikanska länder en brist på på ekonomisk kompetens – såväl ekonomisk-politiskt som kommersiellt inriktad – samt på ingenjörer och tekniskt utbildade personer. Den högre utbildningen är på de flesta håll alltså starkt präglad av de forna kolonialmakternas utbildningssystem, och är inte anpassad till vare sig lokala behov eller rådande internationella konkurrensförhållanden.

Hälsosituationen hänger nära samman med bl.a. livsmedelsförsörjning, vattentillgång, sanitära förhållanden och utbildningsnivå. Dessa faktorer är, liksom t.ex. befolkningsutveckling, avhängiga ett samhälles allmänna välfärd, produktionskapacitet och inkomstfördelning. Många av de viktigaste hälsoindikatorerna pekar på att situationen i Afrika förbättrats under de senaste decennierna. Den genomsnittliga förväntade livslängden har mellan 1960 och 1993 ökat från 40 till 51 år, dödligheten för barn under ett år (per 1000 födda) har sjunkit från 167 till 97. Mellan 1980 och 1995 kunde exempelvis Burkina Faso, Gambia, Senegal och Zimbabwe kraftigt minska barnadödligheten, trots att inkomsterna gick ner under samma period. En annan viktig faktor rör vattentillgången – under perioden 1975–1980 hade endast 25 % av afrikanerna tillgång till rent vatten, mot 43 % under 1990–1995.

Hälsosituationen uppvisar dock, liksom den sociala situationen i stort, kraftiga variationer mellan och inom länder, och är i en internationell jämförelse dålig. Att den institutionella sidan, t.ex. den viktiga primärvården, alltså är underdimensionerad – endast ca 50 % av befolkningen har tillgång till hälsoservice – är också oroande, även om betydande förbättringar har skett på många håll.

Ett mycket allvarligt problem på hälsoområdet rör spridningen av HIV/AIDS. Av världens i dag drygt 30 miljoner bärare av HIV återfinns uppskattningsvis så många som 20 miljoner i Afrika söder om Sahara. Södra Afrika utgör det område där HIV/AIDS-epidemin växer snabbast. I länder som Botswana, Malawi, Namibia, Zambia och Zimbabwe kan över 20 % av den vuxna befolkningen vara smittad. Dessa siffror, som FN-organet UNAIDS nyligen presenterat, pekar ut Afrika som den överlägset hårdast drabbade kontinenten. I Asien t.ex. bedöms antalet HIV-bärare uppgå till ca 6 miljoner. Vad som hotar att få allvarliga socio-ekonomiska konsekvenser är att sjukdomen i första hand drabbar människor i arbetsför och reproduktiv ålder. HIV/AIDS är därtill den snabbast växande dödsorsaken för barn i Afrika.

En underutvecklad hälsoinformation, hög andel av befolkningen som bär på könssjukdomar samt kvinnors ofta mycket svaga ställning i samhället förvärrar epidemin och bidrar till dess snabba spridning. HIV/AIDS

måste i dag betraktas som ett allvarligt utvecklingsproblem. Men det finns också positiva tecken att peka på. Fler och fler länder tar fasta på situationens allvar och utarbetar en HIV/AIDS-politik, olika tidigare tabubelagda frågor hanteras öppet, kvinnans roll betonas allt mer och förändringar i umgängesmönstren äger rum. Det offentliga utvecklings-samarbetet och enskilda organisationers arbete har gjort att problemen lyfts fram. Ett fortsatt engagemang är emellertid nödvändigt för att vända utvecklingen.

Kvinnors situation

Afrikanska kvinnor bär en större börda än kvinnor på många andra håll i världen. UNDP beräknar att ca 80 % av Afrikas livsmedelsproducenter är kvinnor. Samtidigt konstateras att afrikanska kvinnor av tradition har mycket begränsade rättigheter till den mark de brukar, liksom begränsad tillgång till teknisk rådgivning. Eftersom få kvinnor i Afrika äger mark – och sällan ens ärver den efter makens död – erhåller också få kvinnor krediter. Jämte bristande utbildning gör detta att kvinnor sällan investerar i jordbruket, vilket i sin tur leder till låg produktivitet och dålig näringsstandard i familjen och, på regional och nationell nivå, till stagnation och ineffektivitet i en viktig basnäring i ekonomin.

Kvinnor har också ofta en svag röst i beslutande fora, i sina hembyar, i storstäder och på nationell nivå. Detta bottnar bl.a. i arbetsfördelningen mellan kvinnor och män, där kvinnorna tar ansvar för tidsödande arbete med hem och barn, men förklaras också av att kvinnor av tradition i många samhällen inte deltar i beslut i formella politiska fora. Ofta utgör också hierarkiska strukturer och arbetsformer inom politiska partier och inom förvaltningen – precis som i många andra länder – ett hinder för kvinnors aktiva deltagande i politiskt arbete.

På flera håll i Afrika har många kvinnor valt att inte organisera sig i politiska partier utan istället upprättat starka, enskilda organisationer, t.ex. i södra Afrika där bl.a. kvinnliga jurister och socialarbetare arbetar för att förbättra villkoren för kvinnor som utsatts för sexuellt eller annat våld i städernas slumområden. I Tanzania har BAWATA, en organisation som upprättades 1994 och som fått ekonomiskt stöd från bl.a. Sverige, varit ett forum för kvinnor att agera samfällt och väcka opinion i praktiska politiska frågor som förbättrad vattenförsörjning, utbildning, barn tillsyn m.m. Att kvinnorna ställer sig utanför partierna och att deras organisationer ofta kommer i konflikt med den etablerade ordningen reser givetvis på ett principiellt plan frågor om partiernas och maktens representativitet.

I ett internationellt perspektiv är det intressant att se att kvinnor i Afrika, särskilt i södra Afrika, efter apartheidtidens slut, spelat en mycket aktiv och pådrivande roll inom FN i arbetet med att förbättra kvinnors ekonomiska villkor, säkra deras tillträde till demokratiska fora och för att motverka våld mot kvinnor. Sydafrika har t.ex. varit tongivande i kraven

på lika arvsrätt för kvinnor och män, liksom i kraven på ett erkännande av kvinnors sexuella och reproduktiva rättigheter. Landet spelar fortfarande en aktiv roll i dessa frågor i uppföljningen av FN:s kvinnokonferens i Peking. Ett aktivt partnerskap i det internationella utvecklings-samarbetet bör bl.a. inriktas på samverkan med dessa afrikanska kvinnor. Kvinnoorganisationer och media kan härvid bli viktiga aktörer. Det är också angeläget att utveckla former för att föra in dessa aktörer som partner i det bilaterala respektive regionala samarbetet med enskilda länder eller grupper av länder i Afrika.

Barnens situation

Den positiva utveckling, som nu börjar ta fart i stora delar av Afrika genom ekonomisk tillväxt och demokratisk utveckling, medför förbättrade livsvillkor för barnen. Samtidigt kvarstår emellertid omfattande socio-ekonomiska problem, vilket bidrar till att barnen fortsätter att vara en mycket utsatt grupp. Barnen utgör t.ex. den största gruppen fattiga i Afrika, eftersom fattigdom främst drabbar stora familjer. Afrika har vidare den snabbast växande urbaniseringen i världen, vilket har medfört bl.a. att miljontals barn lever på gatorna i städerna.

Trots att många afrikanska länder har gjort tydliga framsteg i enlighet med de mål som fastlades vid FN:s barntoppmöte 1990, bl.a. vad gäller vaccinationer och näringstillskott, är utvecklingen fortsatt svag. Särskilt tydligt är detta vad gäller barna- och mödradödlighet, undernäring, brist på hälsovård och grundläggande utbildning, i synnerhet för flickor. De allvarliga konsekvenserna för barn av HIV/AIDS-epidemin kommer att utgöra ett växande problem. Fortfarande når alltför få ekonomiska och sociala förbättringar Afrikas fattiga barn.

Således växer antalet barn som är i behov av skydd. Det rör sig om barn, som drabbas direkt eller indirekt av HIV/AIDS, väpnade konflikter, skadligt eller exploaterande arbete, övergrepp eller sexuell exploatering. Det gäller också barn med funktionshinder, gatubarn och andra, som saknar familj eller annat skydds nät. Några exempel:

– Dödligheten för barn under fem år i Afrika söder om Sahara har minskat till 174 per 1000 levande födda, men är fortfarande dubbelt så hög som det globala genomsnittet på 85 per 1000.

– Mer än 30 % av de yngre barnen i Afrika är underviktiga, ungefär samma andel som på 1970-talet.

– HIV/AIDS är den snabbast växande dödsorsaken för barn i Afrika. Om inga förbättringar görs, uppskattas barnadödligheten öka med 75–100 % fram till år 2010 på grund av AIDS.

– Även antalet föräldralösa barn ökar till följd av att AIDS ofta drabbar människor i reproduktiv ålder. Fem till tio miljoner barn i världen

kommer att vara föräldralösa år 2000 på grund av AIDS. Av dessa kommer 90 % att finnas i Afrika söder om Sahara. Nya begrepp som ”child-headed families” och ”orphan-headed families” har uppstått.

– Mindre än hälften av barnen i Afrika söder om Sahara slutför fem års skolgång.

– Barnarbete är ett synnerligen omfattande och växande problem i Afrika. Drygt 40 % av alla under 14 år arbetar jämfört med 21 % i Asien och 17 % i Latinamerika. Om den nuvarande trenden fortsätter, kommer det att finnas 100 miljoner barnarbetare i Afrika år 2015 jämfört med 80 miljoner enligt tidigare beräkningar.

– Barn med funktionshinder i Afrika ökar bl.a. som följd av väpnade konflikter och användandet av landminor. En annan orsak till funktionshinder är undernäring som leder till blindhet, försämrade inlärningsförmåga, hjärnskador etc.

– Barn i Afrika drabbas hårt av väpnade konflikter. De blir flyktingar i sitt eget land, lider av svält, utsätts för våld och sexuella övergrepp samt rekryteras till barnsoldater.

För att varaktigt stärka och förbättra barns uppväxtvillkor och rättigheter i Afrika krävs en kombination av långsiktigt verkande socio-ekonomiska insatser och mer riktade insatser för särskilt utsatta barn. FN:s konvention om barns rättigheter har ratificerats av 47 av 48 länder i Afrika söder om Sahara (undantaget utgörs av Somalia). Barns rättigheter måste nu på ett mer medvetet sätt utgöra utgångspunkt för de insatser – nationella såväl som internationella – som krävs för att också förverkliga barnkonventionens intentioner.

Ett intressant exempel – och ett konkret uttryck för idén om ett partnerskap – finns i Sydafrika, där ett handikappolitiskt program med ett strukturellt angreppssätt fr.o.m. år 1998 genomförs med svenskt stöd via Sida och SHIA (Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsförening) i syfte att förbättra situationen och livsvillkoren för personer med funktionshinder.

4.4 Naturresurser och miljö

Att utvecklingsstrategier måste vara långsiktigt hållbara blir kanske särskilt påtagligt när man arbetar med fattiga länder, där marginalerna är så små. Det är vanligen fattiga människor i fattiga länder som drabbas hårdast av miljöförstöring, eftersom dessa människor oftast saknar alternativa inkomstkällor till fiske och jordbruk. Den afrikanska ekonomin baseras ofta på naturresursutnyttjande. Om inte detta utnyttjande sker på ett hållbart sätt, leder det till minskad produktivitet. Extrema väderförhållanden och andra miljöhot ökar utsattheten för de fattiga. För att

skapa en hållbar utveckling krävs därför att grundläggande satsningar görs inom bl.a. markanvändning och vattenförsörjning. Skr. 1997/98:122

Marken

Världens största torrområden finns i Afrika och omfattar ca 65 % av markytan. I de två tredjedelar av dessa torrområden som är beboeliga, finns ca 400 miljoner människor. Torka är ett återkommande fenomen på kontinenten. 36 länder påverkas av torka i någon utsträckning, med de största problemen i Sahelbältet och södra Afrika. Uppskattningar tyder på att åtminstone en tredjedel av Afrikas odlings- och betesmark är förstörd eller allvarligt skadad. Orsakerna är bl.a. överbetning, avskogning och olämpliga jordbruksmetoder, som lett till urlakning, erosion och försaltning av marken. I genomsnitt bedöms marken i Afrika ha förlorat ca 20 % av sin produktivitet under det senaste decenniet. Samtidigt finns en produktionspotential som, rätt brukad, kan leda till ökad livsmedelssäkerhet.

Distribution av jord och ägarförhållanden kan också påverka jordkvaliteten men här är det svårt att dra några generella slutsatser. Det småskaliga familj jordbruket är ofta effektivt men syftar till att försörja en liten krets, medan större jordbruk riktar sig mot kommersiella marknader knutna till städerna. Den jordlösa landsbygdsbefolkningen är således på många håll en svårt utsatt grupp. Frågan om jordägande är kontroversiell i många afrikanska länder. Även om äganderätt, bl.a. som bas för kreditgivning, är en självklar och grundläggande del av den västerländska marknadsekonomi, kan det i Afrika utbredda traditionella brukningsrättssystemet inte snabbt kan förändras utan allvarliga sociala och produktivitmässiga problem. En långsiktig, bl.a. juridisk, justering av systemet är under utveckling i flera länder.

Sverige är sedan länge engagerat i ett flertal bilaterala biståndsprogram inom jordbruk och markvård med speciell inriktning på småbrukarnas behov. Biståndsprogrammen har kompletterats av forskningsinsatser och metodutveckling. De svenska erfarenheterna, som har rönt stor uppmärksamhet bland andra givare och har replikerats i omvärlden, visar att svåra problem avseende livsmedelssäkerhet kan åtgärdas genom delaktighet och deltagande, kunskap och engagemang från båda parter sida samt långsiktig finansiering.

Skogen

De tropiska och subtropiska skogarna försvinner i mycket snabb takt. FAO beräknar att avverkningen av skog sker med en hastighet av ca 0,7 % årligen. Av de tropiska regionerna är Afrika också den som förlorat mest av sin ursprungliga tropiska skog. Uppskattningsvis finns endast 30 % kvar av det ursprungliga beståndet. Huvudorsaken till avverkningen är att skogsmarken tas i bruk för odling eller att virket används till

bränsle. I Afrika söder om Sahara kommer ca 90 % av hushållens energi från brännved. Konsekvenserna är förvärrad erosion av marken, energibrist, vattenbrist och uttorkning av marken, och på sikt även klimatförändringar.

Medvetandet om problemen med skogsskövlingen har funnits länge, inte minst i den internationella miljö- och utvecklingsdebatten. I samband med Rio-konferensen om miljö och utveckling antogs de s.k. skogsprinciperna, som utgör en uppmaning till det internationella samfundet att vidta åtgärder för att genomföra hållbart skogsbruk. Debatten fortgår, men har nu gått in i ett mer konstruktivt skede som förhoppningsvis leder till konkreta åtgärder främst på landnivå. För svenskt vidkommande fokuserar det bilaterala utvecklingssamarbetet alltmer på kapacitetsuppbyggnad samt på åtgärder som syftar till att inleda respektive stärka demokratiska processer. Genom bl.a. multilaterala organisationer stödjer Sverige utvecklandet av alternativa och förnybara energikällor.

Vattnet

Intimt förknippad med frågan om markkvalitet och därmed jordbrukets förutsättningar i Afrika, är tillgången till vatten. Vattenförekomsten varierar stort på kontinenten. I de mätningar som gjorts under 1900-talet har man noterat lägre årsnederbörd alltsedan slutet på 1960-talet. Grundvattnet, som för tre fjärdedelar av befolkningen utgör huvudkällan till vatten, regenereras inte i en takt som upprätthåller den tidigare nivån. Krympande vattentillgång, liksom gemensamt beroende av de stora floderna, gör att vatten kan bli en av framtidens främsta orsaker till konflikter mellan stater – men alternativt också en motor för det framväxande regionala samarbetet.

Karaktäristiskt för torrområdets klimat är att den säsongsbundna nederbörden varierar stort, både vad avser mängd och tidpunkt. Detta leder till en osäker livsmedelsförsörjning och, som ett resultat, till ett tryck på att utöka bevattningsarealen, som i Afrika är mycket liten. Detta kan emellertid leda till konflikt mellan olika användarsektorer, eftersom efterfrågan på vatten ökar på grund av befolkningsökning, urbanisering, industrialisering och förbättrad levnadsstandard samtidigt som vattenkvaliteten försämras genom avsaknad av avloppsrening. För att uppnå ett hållbart nyttjande av sötvattenresurserna är en integrerad vattenresursförvaltning nödvändig med efterfrågedämpande och vattenbesparande åtgärder inom alla samhällssektorer.

Ett positivt tecken vad gäller möjligheten att hitta lösningar på vattenproblemen är den ökade internationella uppmärksamhet som vattenfrågor fått under senare år. Med stöd av bl.a. Sverige, bildades år 1996 Global Water Partnership, som är ett nätverk för mottagarländer, givare, enskilda organisationer och forskare. Sida hyser dess sekretariat. Det internationella samfundet närmar sig ett enat förhållningssätt, vilket kommer att manifesteras genom årets möte i FN:s kommission för hållbar utveckling,

som 1998 har vatten som särskilt sektortema. Ambitionen är att lägga fast en global handlingsplan för hur vattenfrågorna skall hanteras. En viktig drivkraft i detta arbete är EU. Unionen har visat starkt stöd för att samordna arbetet för hållbart vattenutnyttjande med mottagarländerna i en form av partnerskap.

Stora delar av Afrikas kuststräckor har rika tillgångar till fisk. Delar av den västafrikanska kusten är bland de mest fiskrika områdena i världen. Ändå är situationen för merparten av hav- och kustområdena i Afrika problematisk. Den moderna sektorns utveckling och miljöpåverkan har haft en negativ effekt. Fattigdomen är dock i de flesta fallen det största problemet. De för fisket viktiga ekosystemen kring mangroveskogarna och korallreven är hotade. Ofta fiskar man med dynamit, vilket skadar reven för lång tid framöver. Fiske med gifter, bl.a. cyanid, är också vanligt. Ett annat problem är att avloppsvatten ofta släpps ut orenat. Det finns exempelvis inga stora städer längs den östafrikanska kusten som har avloppsrening. Resultatet blir att fiskfångsterna minskar. De som särskilt drabbas är de fattigaste.

Även för kustområdena är det viktigt att tillämpa en integrerad vattenresursförvaltning. Detta innebär att man utifrån ett integrerat och tvärvetenskapligt synsätt utarbetar planer för uthålligt fiske och odling av skaldjur samt att verkar för en god miljö som är skyddad mot miljöstörningar från land och utsläpp från t.ex. fartyg och oljeriggar. Denna förvaltning har dock i många fall ej fungerat väl på grund av kapacitetsbrist, ofullständiga lagar, svårigheter att föra ut information och att skapa delaktighet i beslut och genomförande.

Vikten av integrerad förvaltning framhålls i dag av allt fler givare och mottagare och det finns därmed förutsättningar för att minska problemen med förstörda kustområden. Huvudinriktningen bör vara att dels vidta omedelbara åtgärder för att snabbt åstadkomma bättre förhållanden, dels arbeta långsiktigt i syfte att förbättra u-ländernas egen kapacitet att lösa problemen.

Biologisk mångfald

Den biologiska mångfalden är viktig för att upprätthålla de ekosystem som på lång sikt är nödvändiga för människan. Den bidrar bl.a. till stabilisering av vattenföring och klimat samt återföring av näring till den uppodlade marken. Mångfalden kan också handla om produktion av föda, mediciner, biologiska bekämpningsmedel och är en indikator på miljötillståndet. Den genetiska variationen hos djur och växter är en annan viktig del. Därmed är frågan om den biologiska mångfalden en fråga om försörjning och överlevnad för alla människor. Även om Afrika hyser några av de rikaste ekosystemen i världen hotas de i dag genom den utveckling som beskrivits ovan.

Genom FN:s konvention om biologisk mångfald har det internationella samfundet fått en ökad medvetenhet om problemen, men också ingått i ett bindande åtagande om åtgärder. För i-länderna är det angeläget att stödja u-länderna i deras strävan att informera om konventionen och bygga upp en kompetens kring dess åtaganden. Sverige bidrar aktivt till dessa ansträngningar.

Urbanisering

Man räknar med att över en miljard människor i u-länderna flyttar från landsbyden till de stora städerna mellan åren 1990 och 2010. Även om antalet metropoler är få i Afrika söder om Sahara, utgör den snabba urbaniseringen ett problem för många av de afrikanska länderna.

Omfattande miljö- och naturresursproblem uppstår som en följd av urbaniseringen. Då städer i u-världen når någon miljon invånare och har en tillväxt på flera procent per år, blir planeringsproblem avseende bl.a. hantering av avloppsvatten, energi- och vattenförsörjning och transportkapacitet ofta mycket stora.

Uppföljningen av FN:s konferens om boende och bebyggelsefrågor är en viktig del i den internationella kraftsamlingen för att bidra till att lösa de problem som finns kopplade till urbaniseringen. Sverige verkar för att världens regeringar måste trygga sina medborgares rätt till arbete, bostad, hälsa, utbildning, social omsorg och trygghet samt god levnadsmiljö. Genom samarbete på lokalnivå mellan myndigheter, enskilda organisationer, näringslivet och individer kan demokratin och det lokala inflytandet främjas.

4.5 Inför år 2015

I rapporten "Shaping the 21st Century" ställer länderna i den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD:s biståndskommitté (DAC) upp tre mål inför år 2015, för att uppnå vad som uttryckligen sägs vara det övergripande globala målet för nästa århundrade: att uppnå en högre livskvalitet för alla människor genom att skapa en hållbar utveckling. I begreppet högre livskvalitet ingår som en grundpelare att alla människor måste ha möjligheter att påverka sin egen framtid.

De tre målen, vilka bygger på de mål som antagits vid de stora FN-konferenserna under 1990-talet, är i korthet:

- 1) Att halvera antalet människor som lever i extrem fattigdom (1 US-dollar om dagen) till år 2015.
- 2) Att uppnå betydande framsteg inom områdena primärutbildning, jämställdhet, primärhälsovård och familjeplanering enligt följande:

- a) Allmän tillgång till primärutbildning i alla länder till år 2015.
- b) Utjämning av skillnaden mellan flickors och pojkars deltagande i primär- och sekundärutbildning till år 2005.
- c) Reducering med två tredjedelar av barnadödligheten upp till 5 år före år 2015 samt minskning med tre fjärdedelar av antalet mödrar som dör i samband med förlossning under samma period (i förhållande till 1990 års nivå).
- d) Tillgång för alla i lämplig ålder till primärhälsovård inom området reproduktiv hälsa, inkl. familjerådgivning, före år 2015.
- 3) Att upprätta nationella strategier för hållbar utveckling i alla länder före år 2005 i syfte att vända sådan utveckling som leder till överutnyttjande av viktiga miljöresurser.

Om man betraktar den socio-ekonomiska utvecklingen i Afrika i jämförelse med dessa mål är trenden, kanske som väntat, varken lättolkad eller entydig. Även om *andelen* fattiga i Afrika söder om Sahara har legat konstant på ca 40 % (1987–1993) innebär detta ett kraftigt ökat *antal* fattiga. Som påtalats tidigare är dock de regionala skillnaderna betydande, och ett positivt tecken är att realinkomsterna ökat under senare år.

Att skapa hållbar utveckling och långsiktigt utnyttjande av naturresurser kan anses sammanfatta ovanstående målsättningar och också utgöra den övergripande utmaningen inför de kommande årtiondena. Miljöproblem som överutnyttjade jordar, torka och tilltagande vattenbrist hotar många afrikanska länder och är intimt kopplade till t.ex. befolkningssituation, utkomstmöjligheter och hälsoindikatorer. Utmaningarna på miljöområdet är enorma, men en positiv och avgörande faktor är att det internationella miljöarbetet, i form av t.ex. konventionsarbete och regionala samarbetsformer, gjort betydande framsteg. Bl.a. kan nämnas att den för Afrika centrala konventionen mot ökenspridning omfattar regler för både bevakning, uppföljning och finansiering av de åtgärder den föreskriver. Detta utgör ett exempel på att samarbetet tar sig allt mer konkreta och målinriktade former.

Ett annat viktigt exempel på att de internationella strukturerna för att bekämpa fattigdom och skapa hållbar utveckling har förbättrats är att strukturanpassningsprogrammen i dag har en klar fattigdomsinriktning och tar hänsyn till sociala faktorer inom programmen, liksom deras sociala effekter.

En ökad samsyn inom det internationella samfundet om *vad* som måste göras för att uppnå OECD:s mål, *hur* det skall göras och vilka *resurser* som krävs är en förutsättning för att de skall infrias. Men ännu viktigare är att fattiga länder och deras befolkningar själva styr sin utveckling. En utveckling i riktning mot förbättrad samhällsstyrning av regeringar som

grundar sig på folkliga mandat pekar på att förutsättningarna för detta förändrats till det bättre under 1990-talet. Skr. 1997/98:122

5 Ökat regionalt samarbete

De regionala samarbetssträvandena tar nu ny fart i Afrika. De tidigare misslyckandena måste ses i ljuset av den då förda ekonomiska politiken. De afrikanska ländernas ambitioner att utveckla marknadsekonomier och delta i ett expanderande handelsutbyte ger i dag hopp om att det regionala ekonomiska samarbetet skall leda till bestående resultat.

I demokratiseringens spår finns, vid sidan av de ekonomiska, även ökade politiska vinster att inkassera genom samfälligheter av olika slag över de slumpmässigt dragna afrikanska gränserna. Ett gradvis ökat samarbete på ekonomisk grund kan utvecklas till att omfatta även politiska aspekter, som kan få stor betydelse för stabiliteten i respektive region. Inom de regionala organisationerna ökar trycket på ledare som anses falla ur ramen. De nya ledarna står samtidigt ofta för ett uttalat regionalt tänkande.

Inom den mer politiskt inriktade enhetsorganisationen OAU, görs försök att fördjupa det ekonomiska samarbetet, samtidigt som ansträngningarna att förhindra och lösa konflikter fortsatt står i fokus. Vad gäller de två kontinentala ekonomiska samarbetsorganisationerna, United Nations Economic Commission for Africa (ECA) och Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB), genomgår båda för närvarande reformprocesser, som syftar till att öka effektiviteten.

Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa (PTA), som syftade till att skapa ett frihandelsområde i östra och södra Afrika, omvandlades 1994 till Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). Organisationen har mer långtgående ambitioner än PTA och målet är att år 2000 uppnå fullständig frihandel, följt av tullunion år 2004. COMESA-fördraget har undertecknats av tjugo länder, men endast ratificerats av drygt hälften. De tullsänkningar som genomförts har medfört starkare tillväxt i handeln inom regionen än med omvärlden. Flertalet länder är vid sidan av COMESA också medlemmar i andra regionala grupperingar som SADC och East African Cooperation (EAC).

Bland de subregionala, ekonomiska samarbetsorganisationerna är det SADC som för närvarande förefaller ha det bästa utgångsläget. När Sydafrika blev demokratiskt, förändrades förutsättningarna för det regionala samarbetet radikalt. Istället för att ha som huvuduppgift att öka grannländernas oberoende av Sydafrika under apartheid, har SADC, sedan Sydafrika blev medlem, att verka för en så balanserad integrering som möjligt av det dominerande grannlandet.

Den ökade aktiviteten efter Sydafrikas inträde har lett till framläggande av ett antal protokoll, bl.a. ett handelsprotokoll med målet att före år 2005 ha etablerat ett frihandelsområde i enlighet med World Trade Organizations (WTO) regler. Ratificeringen har dock hittills gått trögt. Särskilt på handelssidan gör sig nationella särintressen och bilaterala intressekonflikter gällande. Man har också att ta ställning till hur redan existerande regionala överenskommelser skall harmoniseras med nya. Sålunda måste samordningen med både Southern African Customs Union (SACU) och COMESA lösas på ett rationellt sätt. Inte minst har sekretariatet för SADC och COMESA länge haft svårt att samarbeta.

Sydafrika är också inbegripet i en förhandling med EU om ett frihandelsavtal, något som väckt farhågor i grannländerna, där man är orolig för att missgynnas i de uppgörelser som träffas. EU verkar därför för att Sydafrika skall ge samma marknadstillträde till SADC-länderna, som landet kommer att ge EU. En dialog mellan EU och SADC har inletts, i syfte att bl.a. understödja den regionala ekonomiska integrationen i SADC, samt främja handel och ekonomiskt samarbete mellan EU och SADC.

Trots bristen på snabb framgång i reformsträvandena inger utvecklingen inom SADC visst hopp. Organisationen har potential vad gäller samarbete inom så skilda områden som vattenfrågor, migration och kampen mot narkotika och vapensmuggling. Genom den särskilda konfliktlösningsmekanism som skapats under Zimbabwes ledning har SADC fått en ny politisk dimension i sitt arbete. På längre sikt förefaller möjligheten även för utvidgat ekonomiskt samarbete relativt god. Toppmötet i Blantyre, Malawi, i september 1997 fattade beslut om att anta Demokratiska Republiken Kongo och Seychellerna som nya medlemmar, vilket på lång sikt kan bli ett kraftigt tillskott till organisationens ekonomiska styrka.

På det politiska området räknas till framgångarna vad som ibland kallas Mandela-doktrinen, ett begrepp som första gången användes i samband med att vissa SADC-ledare ingrep och tvingade fram en reversering av en pågående militärkupp i Lesotho. Ledarna i grannländerna, med Sydafrika i spetsen, skall ha gjort klart för kuppmakarna i Maseru att de inte avser acceptera militära kupper mot demokratiskt valda regeringar. Mandela har också, sedan han 1997 blev vald till ordförande i SADC, uttalat sig kritiskt om ledare som håller fast vid antikverade, auktoritära politiska system, något som anses ha varit en endast lätt kamouflerad referens till Swaziland.

I Östafrika förnyades den ekonomiska gemenskap, som bröt samman 1977, genom ett beslut 1996 av Tanzania, Kenya och Uganda att upprätta EAC. Syftet är att främja ekonomisk utveckling och regional handel genom att bl.a. underlätta rörelse över gränserna av tjänster och kapital samt satsningar på regional infrastruktur. Även miljösamarbete står på agendan, liksom ansträngningar att främja fred och säkerhet och kvinnornas roll i utvecklingsarbetet. Ett mångfacetterat samarbete kring Victoria-

sjön har inletts, som kan bli ett konkret bevis för vad som kan åstadkommas i regional samverkan. Skr. 1997/98:122

Rwanda har ansökt om medlemskap i EAC och kommer sannolikt att anslutas till organisationen. Beroende på den politiska utvecklingen kan även Burundi bli aktuellt på längre sikt. EAC:s möjligheter hänger även i övrigt nära samman med den politiska utvecklingen i regionen. Bl.a. skulle mer samspelade politiska ledningar behövas för att till fullo utnyttja potentialen. De ekonomiska förutsättningarna bedöms på sikt som relativt goda.

Kenya och Uganda ingår också i Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), som är samarbetsorganisationen för länderna i Afrikas Horn. Den bildades 1986, med främsta syfte att gemensamt bekämpa torka och missväxt. I dag har utvecklingssamarbetet vidgats och ett politiskt samarbete för konfliktförebyggande och konfliktlösande verksamhet tillkommit. Starka motsättningar mellan framför allt Sudan, å ena sidan, och Eritrea, Uganda och Etiopien å den andra, gör det svårt – men kanske desto mer angeläget – att få till stånd en genuin samverkan. För både Sudan och det i inbördes konflikter sönderfallna Somalia finns medlingskommittéer eller medlingsuppdrag inom IGAD:s ram.

I mars 1996 beslutades om en ”revitalisering” av organisationen, varefter tre nya avdelningar tillskapades för livsmedelssäkerhet och miljöfrågor, politiska och humanitära frågor respektive ekonomiskt samarbete. En strävan finns att också utarbeta gemensamma utvecklingsstrategier och harmonisera bestämmelser gällande transporter, kommunikationer, tullar och handel. Trots att politiska motsättningar i dagsläget bromsar utvecklingen, finns samtidigt starka drivkrafter för att få IGAD att fungera som ett effektivt instrument. Regionens problem är många och stora; dess ledare vet av erfarenhet att omvärlden knappast tillhandahåller några lösningar.

I Västafrika finns flera samarbetsorganisationer, varibland ECOWAS, är den största med 16 medlemsländer. Målet är att skapa en gemensam marknad inom ramen för en tullunion. Arbetet har dock gått trögt. Konflikter plågar regionen och organisationen dras med betydande ekonomiska svårigheter. Nigerias dominans är en belastning, för både det ekonomiska och det politiska samarbetet. Det sistnämnda har ändå varit aktivt och manifesterats i bl.a. bildandet av ECOWAS Monitoring Group (ECOMOG), som med militära medel och viss framgång ingripit i de väpnade konflikterna i Liberia och Sierra Leone. I dagsläget torde ECOMOG spela en mer central roll i regionen än sin moderorganisation.

Mer renodlat ekonomiskt samarbete, med rötter i den franska kolonialtiden, finns i de två valutaunionerna Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), och Union douanière et économique de l’Afrique centrale (UDEAC). Redan 1945 infördes en gemensam valuta, CFA-francen, konvertibel endast till den franska francen. I dag tillhör 13 länder i Väst- och Centralafrika den s.k. franc-zonen. Det ekonomiska

samarbetet i de två regionerna påbörjades redan under 1960-talet och har lett till bl.a. en handelsliberalisering med målsättningen att skapa en tullunion. Ett resultat av den ekonomiska integrationen är att den intraregionala handels andel av den totala exporten har ökat från ca 2 % år 1960 till ca 11 % trettio år senare. Efter en längre tids ekonomisk stagnation devalverades CFA-francen 1994. Devalveringen har lett till både en ökad ekonomisk tillväxt och en ökad handel i regionen, även om delar av ekonomierna också utsatts för svåra omställningsproblem.

Sverige har sedan länge lämnat ett betydande stöd till regionalt samarbete i Afrika. Mest omfattande har stödet varit till det regionala samarbetet i södra Afrika. Under tioårsperioden från år 1980, då SADC:s föregångare Southern African Development Cooperation Conference (SADCC), bildades till år 1990 utbetalades drygt 1,5 miljarder SEK för framför allt infrastruktur- och energiprojekt i regionen. En del av detta stöd samordnades inom ramen för ett särskilt nordiskt program, som nu omvandlats till en politisk dialog. Regeringen har vidare gett Sida i uppdrag att utarbeta underlag för en särskild strategi för stöd till regionalt samarbete i Afrika. Totalt är i årets budget 165 miljoner SEK avsatta för dessa ändamål.

Även EU har traditionellt gett ett mycket starkt stöd till de regionala samarbetssträvandena i Afrika. Inom ramen för Lomé-konventionen ger EU ett särskilt finansiellt stöd för att främja AVS-ländernas samarbete och integrationssträvanden. Detta bistånd har kanaliserats dels till uppbyggnad av produktion för regionala marknader, dels som direkt stöd till sekretariaten för de olika samarbetsorganisationerna. Det euro-afrikanska samarbetet kommer att stå i fokus under de närmaste åren, inte bara genom omförhandlingen av Lomé-konventionen till år 2000 utan också genom det toppmöte mellan Europas och Afrikas ledare som planeras äga rum samma år.

Sammanfattningsvis kan om den rika florin av regionala samarbetsorganisationer sägas att de flesta av dem ännu befinner sig i ett trevande och svårt initialskede. Den öppning mot omvärlden som sker i de afrikanska länderna har emellertid på ett avgörande sätt ökat potentialen i det ekonomiska samarbetet. Detta kompletteras i växande grad av ett politiskt samarbete, framför allt på konfliktområdet. Bakom detta ligger bl.a. en ökande medvetenhet om att de afrikanska länderna själva måste ta ett större ansvar för kontinentens kriser. Denna utveckling innebär inte att stödet från omvärlden bör minska – snarare ger de förbättrade förutsättningarna anledning att öka detta stöd.

6.1 Sverige och Afrika: en mångfald av kontakter

Under de senaste decennierna har en rad kontakter på olika nivåer vuxit fram mellan det svenska och de afrikanska samhällena. Mångfalden i dessa kontakter är frapperande. De rör inte endast solidaritetsarbete utan också kulturellt och idrottsligt utbyte, forsknings- och miljösamarbete. Kanalerna för dessa kontakter är många: vänföreningar, fackförbund, afrikaner bosatta i Sverige, turism, partipolitiskt samarbete och handel har breddat kontaktytorna mellan svenskar och afrikaner.

Dessa omfattande svensk-afrikanska kontakter har utgjort den grundval, på vilken utvecklingssamarbetet byggts upp. Folkrörelserna och de kyrkliga samfundet bildade kärnan i detta engagemang, som dock hade ett brett folkligt stöd även utanför dessa organisationer. Det humanitära motivet – solidaritet med världens fattiga – blev naturligen det centrala motivet och riktlinjen också för det statliga biståndet, som blev den inhemska jämlikhetspolitikens internationella dimension.

Även på politisk nivå har nära relationer uppstått mellan Sverige och flera afrikanska länder. Trots det geografiska och kulturella avståndet har intressegemenskapen ofta visat sig betydande och en samsyn på viktiga globala frågor underlättat den politiska dialogen. Det officiella besöksutbytet med Afrika uppvisar en koncentration av kontakter med länder i östra och södra Afrika, i synnerhet med Sydafrika efter apartheidregimens fall.

Sverige har också en historia i Afrika som föregriper utvecklingssamarbetet. Under en kort period i mitten av 1600-talet innehade det svenska handelskompaniet Afrikanska kompaniet en handelsstation på Guldkusten, i nuvarande Ghana. På Afrikas Horn, i Etiopien och Eritrea, var det närvaron av svenska kyrkor och samfund, sedan slutet av 1800-talet, som beredde vägen för det svenska engagemanget. Som ett av Afrikas få självständiga länder, utsatt för en aggressiv italiensk invasion under Mussolini, erhöll Etiopien i mitten av 1930-talet stor sympati, vilken sedermera kom kejsaren Haile Selassie till del under ett statsbesök i Sverige.

Afrikanernas kamp för frigörelse under 1950- och 1960-talen följdes av sympati och engagemang i Sverige. Sveriges medlemskap i FN, de militära insatserna i det sönderfallande Kongo, samt generalförsamlingens deklaration om självbestämmande för koloniala länder bidrog till ett svenskt engagemang i de nya staterna i Afrika. Nybildade stater som Kenya och Tanzania kom i åtnjutande av svenskt stöd redan från början av sin självständighet. I andra fall blev det svenska stödet till befrielsekampen avgörande för vilka länder Sverige kom att samarbeta med. Under självständighetskampen gav Sverige stöd till frihetsrörelser i

dåvarande Rhodesia, Sydvästafrika, Sydafrika samt i de portugisisktalande kolonierna. Exempelvis var Sverige ett av de första länderna som gav officiellt stöd till Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, (PAIGC) som under Amilcar Cabrals ledarskap kämpade för Guinea-Bissaus och Kap Verdes självständighet från Portugal, och också ett av de första länderna i väst som erkände den nya republiken. Många av dem som sedermera hamnade i den politiska ledningen i dessa länder hade studerat i Sverige.

Stödet till kampen för frigörelsen följdes naturligen av bistånd till de självständiga staterna. Ända fram till 1990-talet utgjorde apartheidregimens destabilisering av kontinentens södra del ett viktigt skäl att ge stöd till de utsatta grannländerna, liksom till dem som kämpade för apartheidsystemets kullkastande. Efter Sydafrikas och Namibias demokratisering har även där stödet till befrielseörelserna övergått i samarbete med regeringarna och samhällena.

Sveriges historiska arv i Afrika har lett till att den officiella svenska närvaron i dag koncentreras till de engelsk- och portugisiskspråkiga delarna av kontinenten, där 13 av de 16 ambassaderna är placerade. Denna starka närvaro i kombination med ett stort och uthålligt utvecklingssamarbete har gett Sverige ett betydande inflytande i dessa delar av Afrika, som haft spridningseffekter på mer generella Afrikapolitiska sammanhang. Bristen på kolonialt förflutet och strategiska stormaktsintressen har bidragit till att Sverige i många fora kunnat påta sig rollen av opartisk främjare av solidaritet med de utsatta afrikanska folken.

Sammantaget agerar Sverige i sina Afrikakontakter således på flera olika nivåer och i en rad skiftande fora. Den bilaterala nivån förblir emellertid den ojämförligt viktigaste, särskilt i de länder där Sveriges närvaro av tradition varit stark. I dessa har det svenska utvecklingssamarbetet lett inte bara till att starka band knutits på olika nivåer, utan också till betydande fonder av ömsesidig förståelse och kunskap. På exempelvis den etiopiska eller tanzaniska landsbygden är Sverige och Sida kända begrepp, förknippade med skolbyggen och hälsovård. Intresset för svenskt kultur- och samhällsliv är naturligen också större i de länder i södra och östra Afrika där Sverige haft en lång närvaro.

6.2 40 års utvecklingssamarbete

Som framgått blev solidaritet tidigt riktlinje för den biståndspolitik, som utvecklades under 1950- och 1960-talen. Biståndet skulle ”vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra resurser” till de fattiga länderna. Yrkesutbildning och familjeplanering hörde till de områden som först utvecklades i det svenska utvecklingssamarbetet. Under 1950-talet blev Etiopien tillsammans med Pakistan de första programländerna för svenskt utvecklingssamarbete, med en massiv svensk närvaro i åtskilliga av statsförvaltningens grenar. Under första hälften av 1960-talet mer än fördubblades biståndsanslagen. Det bilaterala biståndet ökade i

omfattning, antalet mottagarländer växte till ett 20-tal och sektorerna blev allt fler. Skr. 1997/98:122

Under 1960-talet rådde en stor optimism, både i Afrika och omvärlden, om de nya staternas möjligheter till snabb utveckling. Biståndet gick till investeringar som vägbyggen, kraftverk, industrier, skolor och sjukhus. Till några av 1960-talets större projekt i Afrika hörde bistånd till en lärarhögskola i Kenya och det s.k. Nordiska Tanganyika-projektet, som blev ett "utvecklingscentrum" med jordbruksskola, gymnasium och hälsocentral på den tanzaniska landsbygden.

Under andra hälften av 1960-talet inriktades biståndet huvudsakligen mot sex huvudmottagare: Etiopien, Kenya, Tanzania, Tunisien, Indien och Pakistan. Tanzania övertog så småningom rollen som viktigaste programland. President Julius Nyerere framstod som det självständiga Afrikas främste förespråkare för ett jämlikhetsideal, som låg den svenska modellen nära.

I början av 1970-talet infördes landprogrammering som metod för biståndet. Principen var att inrikta biståndet på långsiktigt samarbete med ett begränsat antal länder. Inom den anslagna medelsramen, den s.k. landramen, skulle mottagarlandet ha stor flexibilitet att utnyttja det svenska biståndet i enlighet med sina egna planer. "Bistånd på mottagarens villkor" blev slagordet. I många avseenden påminner detta om det som i dag kallas partnerskap. Ekonomiska och politiska missgrepp i länderna, skuldskrisen och den svaga institutionella utvecklingen omöjliggjorde dock ett förverkligande av partnerskaps-filosofin. Vidare var biståndet koncentrerat till projekt; sektorprogram samordnade med andra givare förekom knappast. I stor utsträckning användes svensk personal i projekten, något som i dag sällan förekommer.

Under 1980- och 1990-talen har personalbiståndet ersatts av en bredare ansats att utveckla lokal kunskap och kapacitet. Detta har skett främst genom samarbete mellan institutioner i Sverige och samarbetsländerna. Samtidigt har det landprogrammerade biståndets andel av det svenska biståndet minskat till förmån för katastrofbistånd, utvecklingssamarbete via svenska enskilda organisationer, betalningsbalansstöd och skuldlättnader samt u-krediter.

Den snabba politiska utvecklingen i Afrika har tydliggjort att biståndet inte verkar i en politiskt neutral miljö. Ett slående, och i många stycken tragiskt, exempel på bistånd, som var humanitärt i sina motiv men politiskt till sina effekter, utgör det stora internationella stödet till flyktinglägren i östra Zaire efter folkmordet i Rwanda 1994. Biståndet kom i praktiken att innebära stöd åt de grupper som närmast var ansvariga för mordandet och som kontrollerade lägren.

En av flera slutsatser av de problem biståndet under åren konfronterats med har varit att stöd till enskilda projekt och program i längden inte är till mycket nytta, om mottagarlandet inte förmår tillhandahålla en miljö

som främjar utveckling och tillvaratar biståndet. Denna insikt har drivit biståndsgivarna att i allt högre grad sysselsätta sig med styrningen av centrala ekonomiska – och efter hand även politiska – samhällsfunktioner, för att skapa ekonomier i balans med omvärlden och institutioner som kan hantera makroekonomiska frågor. Biståndsgivarna har således successivt närmat sig mottagarländernas nervsystem på ett mer uppenbart sätt. Under de allra senaste åren noteras en ökad betoning av konfliktfrågor, inklusive försoningspolitik, rättskipningssystem och andra frågor, som direkt relaterar till den nationella suveräniteten.

Denna starkare politiska dimension i vårt samarbete med afrikanska länder kommer att kräva förändrade samarbetsformer, flera fora och ställa andra krav än de traditionella på dem som ansvarar för bistånds- och katastrofinsatser. Inte minst FN-systemet kommer att beröras av dessa nya krav. FN:s säkerhetsråd har det yttersta ansvaret för fred och säkerhet i världen. Om detta ansvar skall kunna axlas på ett realistiskt sätt i Afrika, krävs förståelse för samspelet mellan politiska och ekonomiska faktorer, långsiktiga och kortsiktiga utvecklingsperspektiv. Det krävs också ett nära och prestigefritt samarbete mellan olika internationella organisationer – inte minst FN och EU – och mellan FN-systemets olika delar. Slutligen krävs också att enskilda regeringar, i och utanför Afrika, gör klart för sig vilken roll de kan, bör och vill spela.

Vi befinner oss nu i inledningsskedet av ett samarbete med Afrika, som bygger på samband mellan politik, ekonomi och utveckling och syftar bl.a. till att förebygga och lösa konflikter, försona stridande grupper, bygga upp samhällen efter konflikter, främja skyddet för mänskliga rättigheter och respekten för rättsstatens principer. Flera aspekter av detta arbete behöver vidareutvecklas. Det gäller exempelvis att stärka det nationella självförtroendet och de samhällseliga institutionerna i krisdrabbade länder, att reformera FN-systemet för att bättre kunna hantera en ny tids afrikanska problem, att inom EU formulera en tydligare Afrikapolitik, som medlemsländerna står enade bakom, och att stödja de instrument, som tillkommit för regionalt fredsfrämjande och konfliktlösning i Afrika.

I detta arbete kan biståndet spela en viktig roll. Det måste emellertid anpassas efter de politiska förutsättningarna i det land eller den region, som det verkar i. Utvecklingssamarbetet måste också i högre grad än hittills bli en del av en samlad internationell insats, i vilken olika instrument samverkar – med afrikanska regeringar och organisationer i den centrala rollen.

Även om dess innehåll således skiftat karaktär, har biståndet genom åren fortsatt att utgöra den volymmässigt största delen av Sveriges Afrika-kontakter. År 1996 var det svenska bilaterala biståndet ca 3,2 miljarder kronor till Afrika söder om Sahara, motsvarande en tredjedel av det totala bilaterala biståndet. Afrikasamarbetet utgör den största och mest komplexa delen av utvecklingssamarbetet.

Storleken på det svenska biståndet till Afrika växte tämligen stadigt till början av 1990-talet för att därefter minska. Afrikas andel av de bilaterala biståndsutbetalningarna har på motsvarande sätt sjunkit under 1990-talet. Lägre anslag är inte en huvudorsak till de sjunkande biståndsutbetalningarna, utan de är snarare en följd av att biståndets inriktning och former har förändrats. En orsak är sannolikt den ökade betoningen av insatser inom exempelvis demokratiområdet, vilka sällan medför några stora utbetalningar. Ungefär hälften av minskningen av biståndet beror på ett minskat betalningsbalansstöd, vilket har sin orsak i att hårdare krav numera ställs på ländernas reformprogram (inklusive demokratispekter). Resterande minskning av biståndet beror på lägre utbetalningar inom landramarna, vilket bl.a. är en följd av att större krav ställs på mottagarländernas involvering i planering, genomförande, redovisning och uppföljning. Motsvarande trend till sjunkande utbetalningar noteras från utvecklingsbankerna och FN-systemet.

Som framgått ovan ter sig uppdelningen av biståndsrelaterade, respektive icke-biståndsrelaterade förbindelser, redan som mindre meningsfull – en utveckling som sannolikt kommer att förstärkas. Det svenska utvecklingssamarbetet har över tiden genomgått förändringar vad gäller såväl innehåll som metodik. Många insatser har givit bestående om än svår-mätbara resultat. Som exempel kan nämnas utbildningsinsatser i Tanzania, lärarutbildning i Kenya och markvårdsinsatser i Östafrika.

Fyra decenniers erfarenheter från utvecklingssamarbete i Afrika ger nu en möjlighet att utveckla nya former för samarbetet. En ny generation medborgare utan erfarenhet av den koloniala perioden håller på att växa upp. Nya afrikanska ledare har inte ärvt sitt mandat från kolonialtiden och kan inte heller hålla denna ansvarig för dagens förhållanden. Det finns således nya utgångspunkter att ta avstamp ifrån i en vidareutveckling av samarbetet.

6.3 Afrikaner i Sverige

Afrika är på många sätt närvarande i det svenska samhället. De svensk-afrikanska kontaktytorna mångfaldigas genom närvaron av afrikaner som lever i Sverige. De afrikanska invandrarna bosatta i Sverige uppgår i dag till ca 35 000. De största invandrargrupperna kommer från Etiopien, Eritrea, Somalia, följt av Uganda och Gambia.

Många afrikanska invandrare har etablerat småföretag, där man inte sällan upprätthåller kontakterna med sina respektive hemländer. Det finns också ett betydande antal afrikanska föreningar, företag och projekt, som syftar till att utveckla de ekonomiska eller kulturella relationerna med svensk-afrikanernas ursprungsländer. Arbetslösheten bland svensk-afrikanerna är dock hög och det finns ideella afrikanska föreningar som arbetar för att förbättra möjligheterna på den svenska arbetsmarknaden. Andra arbetar för afrikanska akademikers integration.

Det förtjänar nämnas att ett antal afrikaner som har fått sin utbildning i Sverige i dag innehar höga poster i sina länder eller i internationella organisationer.

Personutbytet mellan Sverige och Afrika är ömsesidigt. Under 1990-talet har ca 500 svenskar varje år valt att bosätta sig i olika afrikanska länder, främst i länder som Tanzania eller Sydafrika.

6.4 Forskning, kultur, turism och idrott

Svenska universitet var, tidigare genom Swedish Agency for Research Cooperation (SAREC) och nu genom Sida, tidigt engagerade i biståndssamverkan med Afrika. Sida bidrar till att ca 200 svenska institutioner engageras i forskningssamarbete med afrikanska forskare via bilaterala avtal eller med anslag från Sidas u-landsforskningsråd. Alla större svenska högskolor har en mångfald kontakter med afrikanska institutioner. I flera fall har omfattande relationer utvecklats från ett samarbete som startat med forskarutbildning av akademiska lärare och forskare. Karolinska Institutet har, exempelvis, etablerat ett brett samarbete med medicinska fakulteten vid Addis Abeba-universitetet i Etiopien. Uppsala universitet bistår i utveckling av motsvarande ämnen vid Asmara-universitetet i Eritrea. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i Uppsala är i dag engagerat i 35 olika forskningsprojekt i ett tiotal afrikanska länder. Inom ramen för International Science Programs (ISP), finansierat av Sida/SAREC, försöker svenska lärosäten långsiktigt utveckla samarbetet mellan nordiska forskningsinstitutioner och institutioner i utvecklingsländerna. ISP samarbetar med universitet och institut i ett dussintal afrikanska länder. Ett exempel är stöd till solenergiforskning vid universitetet i Dar es Salaam. Universitetet i Stockholm och Göteborg samarbetar med universitet i Tanzania, Kenya och Mocambique.

Forskningsbiståndets syfte är att stödja forskning som har betydelse för mottagarländernas utveckling. Detta innebär framför allt stöd till att stärka u-ländernas kapacitet att bedriva forskning som kan bidra till att lösa viktiga u-landsproblem. Cirka en tredjedel av Sidas anslag för forskningssamarbete går till bilateralt samarbete med u-länder. Detta omfattar för närvarande Botswana, Tanzania, Mocambique, Etiopien, Eritrea och Zimbabwe.

Kontakterna på studentnivå har utvecklats genom Sidas stipendier, Minor Field Studies (MFS), vilka erbjuder en möjlighet för svenska studenter att resa till Afrika för att på plats samla in material till sina specialarbeten. Sedan 1993 har närmare 800 studenter utnyttjat denna möjlighet till fördjupade studier i Afrika. Genom att utföra en mindre fältstudie ges studerande möjlighet att under ett par månader skaffa sig en första erfarenhet av att arbeta i ett utvecklingsland. Förhoppningen är att MFS-uppsatserna skall leda till ett fortsatt engagemang i frågor som är relaterade till dessa länder och bidra till en ökad förståelse för biståndssproblematik. Programmet är populärt bland studenterna och det

råder stor konkurrens om de ca 400 stipendier som delas ut varje år, varav hälften leder till specialarbeten om olika afrikanska länder. Flera svenska institutioner skickar regelbundet MFS-studenter till kollegor i Zimbabwe, exempelvis inom bioteknik, mikrobiologi och vattenteknik. De institutioner som förmedlar flest MFS-studenter är Tekniska Högskolan i Stockholm och SLU i Uppsala. I begränsad utsträckning går studentströmmarna även i motsatt riktning. Under den senaste femårsperioden har Svenska Institutet, som administrerar ett stipendieprogram med detta syfte, varje år beviljat ett 35-tal stipendier till afrikaner som vill studera i Sverige.

De kulturella kontakterna med Afrika sker främst inom musik, dans, konst och hantverk. Genom Sida har Sverige sedan mitten av 1970-talet haft ett kulturutbytesprogram riktat mot u-länder. Därutöver är ungefär en fjärdedel av Svenska Institutets (SI) bidrag för kulturutbyte med u-länder riktat mot Afrika. Vid sidan av kulturutbytet knyts ett stort antal kontakter genom de expertutbyten och studiebesöksprogram som förmedlas genom SI. Antalet studiebesök till Sverige från Afrika har mer än tredubblats under de senaste åren: från 25 studiebesök 1993/94 till 92 besök 1995/96.

Under senare år har SI i genomsnitt bidragit till ett 20-tal kulturutbytesprojekt med Afrika per år, i båda riktningarna. Ett exempel på projekt är den afrikanska filmfestivalen (FESPACO) i Ouagadougou, Burkina Faso. Kulturbytet spänner över ett brett fält av aktiviteter. Under 1997 besöktes Sverige bl.a. av Teater OYO, Burkina Faso, Massai Youth, Tanzania, och musikgruppen Black Noise, Sydafrika. Under samma år reste ett stort antal svenska kulturutövare till Afrika för att där delta i musik-, film- och teaterfestivaler, konstutställningar, bedriva gästspel m.m. Kontakterna är något mer utvecklade med södra och västra Afrika än med länder i centrala och östra Afrika. Under senare år har intresset ökat för ett vidgat kulturutbyte, framför allt med Sydafrika.

Kontaktytorna mellan de svenska och afrikanska samhällena har också vidgats genom det ökade antalet turistresor. Svenska resebyråer började arrangera resor till Afrika under 1960-talet och antalet program och destinationer har kontinuerligt utökats. I dag deltar ca 20 000 svenskar varje år i resebyråernas organiserade resor till Afrika. I dessa siffror inkluderas inte det stora antal svenskar som på egen hand reser till Afrika. Kenya och Tanzania är de mest populära resemålen. Turismen till hela södra Afrika har ökat betydligt sedan Sydafrika demokratiserades. Ett område som förutspås expandera i framtiden är ekologisk turism.

Även inom idrotten förekommer svensk-afrikanska kontakter. Riksidrottsförbundet började sitt engagemang i Afrika i Tanzania år 1968, i samarbete med andra nordiska länder och Sida. Tillsammans med National Sports Council of Tanzania har man bl.a. drivit ett "Idrott för alla"-projekt i Arusharegionen mellan åren 1983 och 1993. Flera svenska idrottsklubbar har varit engagerade och en svensk projektledare anställdes för att koordinera projektet, organisera seminarier och utveckla

klubbverksamheten. Programmet riktade sig till skolbarn, ungdomar, kvinnor och handikappade. Sedan år 1990 har Riksidrottsförbundet hjälpt till med att organisera ett halvmaraton och en "tjejmil" i Arusha, vilka är årligen återkommande evenemang. I Uganda har förbundet bidragit med sportutrustning till en skola för föräldralösa. I Zimbabwe påbörjades år 1995 ett nytt "Idrott för alla"-projekt i samarbete med Sports and Recreation Commission i Harare och i Sydafrika har man samarbetat med South African Non-Racial Olympic Committee (SANROC) i kampen mot apartheid inom sporten. År 1993 och 1994 gav Riksidrottsförbundet stöd till Soweto Ladies Soccer Team och under 1994–1995 drevs ett utvecklingsprogram av Göteborgs distriktidrottsförbund i Soweto. Alla dessa program har koordinerats av National Sports Council of South Africa. Svenska tränare bedriver också sim- och löpträning i Natal för mentalt handikappade, i samarbete med Natal Sports Association for Severely Mentally Handicapped.

En del av idrottsevenemangen äger rum i Sverige i samband med olika turneringar. Ett sådant exempel är fotbollsturneringen Gothia Cup – en turnering där 30 000–40 000 ungdomar från cirka sextio länder deltar varje år. De afrikanska lag som brukar delta kommer från Kamerun, Kenya, Sydafrika och Eritrea. Organisatörerna har gett stöd till fotbollsklubbar i Sydafrika, Kenya och Nigeria. Ett annat exempel är handbollsturneringen Partille Cup, som varje år lockar ca 100–300 afrikanska spelare till Sverige.

6.5 Enskilda organisationer

Det svenska utvecklingsarbetet har sina rötter i folkrörelser, samfund och enskilda organisationer. De första biståndsprojekten bedrevs av svenska missionärer i Afrika på 1800-talet och det var bl.a. folkrörelser som drev fram att det statliga biståndet inleddes 1952. Genom den solidaritet och engagemang som finns i Sverige har regeringen och Sida kunnat utveckla ett betydande utvecklingsarbete genom svenska enskilda organisationer.

I dag engagerar sig drygt 160 svenska enskilda organisationer i 40 av de 48 länderna i Afrika söder om Sahara, ofta men inte alltid med stöd från biståndet. Spektrat spänner från politiska partier, fackförbund och kyrkor till skolor, ungdomsförbund och miljöföreningar. Ungefär en femtedel av det svenska bilaterala biståndet kanaliseras via dessa enskilda organisationer, varav 13 har ett s.k. ramavtal med Sida. Detta innebär att de själva planerar varje enskilt projekt inom ramen för en given budget. Flera av organisationerna har egen personal, en del som volontärer, i sina samarbetsländer. Dessa organisationer är Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, LO/TCO:s biståndsnämnd, Stiftelsen för Rikskyrklig verksamhet (f.d. Lutherhjälpen/Svenska kyrkans mission), Olof Palmes Internationella Centrum, Pingstmissionen, Rädda Barnen, Röda Korset, SHIA, Svenska Missionsrådet, Utan Gränser samt Utbildning för biståndsverksamhet (UBV).

Hälsovård och utbildning är de två områden som de enskilda organisationerna främst arbetar med. På senare år har även andra typer av samarbetsprojekt expanderat, t.ex. stöd för demokratisering och opinionsbildning, utveckling av organisationer och lokal kompetens, humanitär hjälp och katastrofbistånd.

De kristna samfundet har lång erfarenhet av arbete i Afrika. Det som började som mission för över hundra år sedan har utvecklats till ett brett samarbete som bl.a. inbegriper katastrofbistånd och samarbete med systerkyrkor på kontinenten. Samtidigt är missionen av stor betydelse för sjukvården på landsbygden i många länder. Svenska kyrkor bedriver även utvecklingssamarbete vilket finansieras såväl med egna insamlade medel som genom Sida. Några av de aktiva kyrkorna och organisationerna är Caritas, Diakonia, Pingsmissionens u-landshjälp, Svenska Baptistsamfundet, Svenska Missionsförbundet, Svenska Missionsrådet och Stiftelsen för Riksskyrklig verksamhet.

De fackliga organisationernas arbete i Afrika inleddes i större skala på 1960-talet. Den internationella fackliga solidariteten och vetskapen om att fattigdom och brott mot fackliga rättigheter är ett hot mot alla arbetare har varit centrala motiv bakom fackförbundens internationella engagemang. Arbetet har bestått bl.a. i ett omfattande folkbildningsarbete och stöd till organisering av facklig verksamhet. LO/TCO drev 1994/95 ett drygt 100-tal projekt i Afrika. I ett flertal länder bedrivs utbildning som riktar sig till kvinnor. Besöksutbytet har över åren varit betydande.

De politiska partierna och deras ungdomsförbund har spelat en viktig roll för att stärka demokratiska krafter i de afrikanska samhällena. Solidariteten och utbytet mellan partier med liknande värderingar har inneburit ett stöd, särskilt under perioder av förtryck. Kontakter har byggts upp som sträcker sig långt över själva utvecklingssamarbetet.

En viktig del i folkrörelsernas arbete har varit kopplad till nationell frigörelse och motstånd mot apartheid, rasism och förtryck eller övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Särskilt aktiva var organisationerna i kampen mot apartheid.

Genom åren har ett antal vänskapsorganisationer bildats för att främja kontakterna mellan Sverige och vissa afrikanska länder. Exempel på några sådana är Svensk-tanzaniska föreningen, Vänskapsföreningen Sverige-Zimbabwe, Kenya Sweden Friendship Association, Svensk-zambiska föreningen, Sydafrikanska föreningen i Sverige, Amigos de Cabo Verde, Svensk-gambianska föreningen och Vänskapsföreningen Burkina Faso-Sverige. Initiativtagare till föreningarna är ofta svenskar som tidigare arbetat i Afrika eller afrikaner bosatta i Sverige.

Det ekonomiska utbytet mellan Sverige och Afrika har, sett över en längre period, stagnerat. Av den totala svenska exporten har Afrikas andel gradvis sjunkit för att vid mitten av 1990-talet närma sig en procent, motsvarande drygt tre miljarder kronor per år. Importen från Afrika uppgår till endast cirka en miljard, vilket innebär att Afrika har ett stort underskott visavi Sverige. Flödet av privata investeringar från Sverige till Afrika har nästan upphört.

De senaste åren uppvisar dock tendenser till en vändning. Den svenska exporten har ökat, vilket till stor del beror på att sanktionerna mot Sydafrika hävts. De svenska dotterbolagen återfinns framför allt i östra och södra Afrika, och då i synnerhet i Sydafrika. Exportrådets verksamhet i Afrika är i dag begränsad till kontinentens södra del.

För flera, framför allt större svenska företag är den afrikanska marknaden av betydelse. Övriga svenska dotterbolag återfinns främst i östra och södra Afrika. ABB och Eriksson återfinns i stora delar av Afrika. Det kan nämnas att Volvo nyligen beslutat investera i en sammansättningsfabrik i Botswana, främst för leveranser till den sydafrikanska marknaden. Uganda har under senare år, tack vare sin positiva politiska och ekonomiska utveckling, förmått locka svenska investerare, däribland Telia. Exportkreditnämndens möjlighet att garantera affärer i Afrika synes växa som en följd av att strukturanpassningsprogrammen nu börjar ge utdelning. Det är samtidigt viktigt att länder med en svår eller bräcklig skuldsituation inte frestas att ta upp stora kommersiella lån som motverkar ansträngningarna att komma ur skuldfällan.

Således avtecknar sig en outnyttjad potential för ökat ekonomiskt utbyte. Denna har redan upptäckts av näringslivet i en rad andra länder – den amerikanska satsningen på en nystart av de ekonomiska och kommersiella förbindelserna med Afrika är ett exempel – medan svenska företag, särskilt de små och medelstora, generellt varit försiktiga i sin hållning.

En förutsättning för ett ökat utbyte genom handel och investeringar är att näringslivet utvecklas i de afrikanska länderna. Sida har på regeringens uppdrag under 1996–1997 gjort dels en översyn av näringslivssamarbetet, dels en utredning om den finansiella sektorn. Näringslivsstödet skall breddas och mer inriktas på att bidra till uppbyggnad av det institutionella ramverket liksom infrastruktur och offentlig affärsverksamhet. Inom den finansiella sektorn föreslås att prioritet ges åt att bidra till en bättre infrastruktur och utveckling av finansiella marknader och institutioner, som är av avgörande betydelse för näringslivets finansiering och utveckling.

Ett viktigt instrument för att främja näringslivsutveckling och svenska investeringar i Afrika är Swedfund International AB. Huvuduppgiften är att medverka till överföring av svenskt näringslivskunnande till u-länder och länder i Central- och Östeuropa och att främja en industriell och

ekonomisk utveckling i dessa länder. Syftet är att tillhandahålla 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.

Under 1990-talet har Swedfund medverkat i projekt i Tanzania, Namibia, Zimbabwe, Mocambique, Angola, Ghana och Benin i samarbete med svenska företag som ABB, Telia, Swedish Match, SAS och Svalöf Weibull, för att nämna några. Swedfund medverkar också till finansiering av främst små och medelstora företag genom insatser i riskkapitalfonder i flera afrikanska länder. Swedfund planerar under 1998 särskilda satsningar dels för att stärka insatserna i Afrika, dels för att finna former för att främja svenska små och medelstora företags internationalisering. Afrikasatsningen innefattar bl.a. att under en försöksperiod på två år ha en person placerad på en strategisk plats i Afrika söder om Sahara.

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.

7 Afrika i det internationella samfundet

7.1 Afrika och Norden

De nordiska länderna har sammantaget ett betydande bistånd till Afrika. Det är lika stort som eller större än USA:s, Storbritanniens och Tysklands bistånd. Bara EU, Japan, Världsbanken och Frankrike är klart större givare. Handelsutbytet mellan Afrika och Norden ligger dock ej på motsvarande nivå. I Norden har, förutom Sverige, även Norge och Danmark länge fört en aktiv Afrikapolitik och upprätthållit ett bistånd kring 1 % av BNP. Finland har å sin sida ökat sitt bistånd till Afrika.

Den nordiska profilen är i det afrikanska sammanhanget distinkt och väl sammanhållen. I flera länder i östra och södra Afrika är det nordiska samarbetet en viktig del av det svenska agerandet. I exempelvis Tanzania har de nordiska länderna gått samman om en gemensam policy, som haft ett avgörande inflytande på samtliga givares relationer till Afrika. Det nordiska samarbetet tar sällan formen av gemensamma projekt. Däremot finns en långt gången samordning och inte sällan kan administrativa besparingar göras. Inom FN och de multilaterala bankerna förekommer ett systematiskt och intensivt samagerande. Den nordiska dimensionen kommer fortsatt att vara en viktig del av Sveriges Afrikapolitik.

Ett exempel på nordiskt utvecklingssamarbete är Nordiska Utvecklingsfonden (NDF) som beviljar krediter för projekt som främjar ekonomisk och social utveckling i u-länder. Kreditgivningen sker i samfinansiering med bl.a. Världsbanksgruppen, de regionala utvecklingsbankerna, Nordiska Investeringsbanken samt de bilaterala utvecklingsorganisationerna. NDF:s målsättning är att ca 50 % av fondens aktiviteter skall riktas mot Afrika, i synnerhet de allra fattigaste länderna, vilket avspeglar de nordiska ländernas prioritering av Afrika som huvudmottagare av nordiskt bistånd.

NORSAD (Nordic/Southern African Development) är ett annat exempel på nordiskt samarbete, i detta fall mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige och medlemsstaterna i SADC. NORSAD:s målsättning är att bidra till ekonomisk och industriell utveckling, bl.a. genom bildande av samriskföretag mellan företag i de båda regionerna. Ett annat syfte är överföring av kunskap och teknologi.

7.2 Afrika och Europeiska unionen

EU-medlemskapet ger Sverige en ny dimension i våra relationer med Afrika. För många av EU:s medlemsstater utgör Afrikapolitiken en utomordentligt viktig aspekt. Kolonialismen och även den ”postkoloniala perioden” är i dag passerade, men banden med de forna kolonierna är fortfarande starka. De är också betydligt bredare än med Sverige. Det följer av starka emotionella band, stor utvandring, delvis gemensam historia och starka kontakter inom kultur- och utbildningsområdet. För Sverige som ny EU-medlem är det av mycket stor vikt att orientera sig i denna miljö. Samtidigt bär vi med oss en egen unik Afrikaerfarenhet, som ytterligare bör stärka unionens Afrikaprofil. För Sverige gäller det att utnyttja EU:s möjligheter, bl.a. som aktör i den gemensamma handelspolitiken, utrikes- och säkerhetspolitiken samt inom ramen för unionens utvecklingssamarbete. EU:s betydelse för kontinenten är stor. Av Afrikas export går 46 % till Europa. Tillsammans svarar EU:s medlemsstater för hälften av biståndet till kontinenten.

Den gemensamma handelspolitiken innebär att EU:s medlemsländer har gemensamma yttre tullar och att alla handelsrelationer med tredje land hanteras gemensamt. Handelssamarbetet sker således inom den s.k. första pelaren. Handelspolitiken ger medlemsländerna en stor tyngd i handelsförhandlingar, samtidigt som förändringar av den gemensamma politiken förutsätter ett stöd av majoriteten av dessa länder. EU-länderna är starka tillskyndare av det internationella handelssystemet i WTO, varför möjligheterna att vidta förändringar begränsas av de där gjorda åtagandena baserade på principen om ”mest gynnad nation”.

Genom unionsfördraget har medlemsländerna etablerat ett samarbete på det utrikes- och säkerhetspolitiska området (GUSP). Samarbetet sker inom den s.k. andra pelaren, som är mellanstatlig till sin karaktär och inom vilken beslut fattas med enhällighet. Inom ramen för GUSP

behandlar EU aktuella frågor rörande politiska och säkerhetspolitiska förhållanden i Afrika. I medlemskretsen sker fortlöpande konsultationer om den politiska utvecklingen i Afrika, vilka utgör underlag för uttalanden av ministerrådet, uppvaktningar i berörda afrikanska huvudstäder och beslut om gemensamma ståndpunkter. Ministerrådet kan vidare besluta om gemensamma åtgärder. Ett exempel på en sådan åtgärd är beslutet att utse ett särskilt sändebud för kriserna i Stora sjöregionen. Frågor om konfliktförebyggande och konfliktlösning står högt på agendan inom GUSP-arbetet. Andra områden av särskilt intresse i ett afrikanskt perspektiv är demokrati och mänskliga rättigheter. EU följer aktivt utvecklingen på dessa områden och begär regelbundet in rapporter från beskickningscheferna på plats som underlag för olika åtgärder.

EU:s utvecklingssamarbete ingår i den s.k. första pelaren och faller därmed liksom handelspolitiken under Europeiska Gemenskapernas kompetens. Samarbetet finansieras dels över EG:s reguljära budget, dels genom särskilda bidrag från medlemsstaterna till den Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Trots en volymmässig ökning, har Afrikas relativa andel av det gemensamma biståndet minskat från 65 % år 1990 till 49 % år 1995.

En av EU:s potentiella styrkor är att unionen i ett och samma sammanhang kan hantera frågor som handel, utrikes- och säkerhetspolitik, utveckling, migration m.m. Det finns därmed förutsättningar för unionen att gentemot ett enskilt land eller region föra en politik som är konsistent, dvs. vars olika delar samverkar på ett för landet och/eller regionen gynnsamt sätt. Det finns emellertid i dag brister i samstämmigheten mellan unionens olika politikområden. Sverige verkar aktivt inom EU för att öka denna samstämmighet.

Post-Lomé-förhandlingarna

EU:s samarbete med Afrika äger främst rum inom ramen för Lomékonventionen, som styr unionens relationer med de s.k. AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla havsområdet). De tre första Lomékonventionerna löpte på fem år vardera, medan den nuvarande (Lomé IV) löper på tio år. Målen är att åstadkomma ekonomisk, kulturell och social utveckling i AVS-länderna. Utöver bistånd och tullpreferenser för AVS-länderna framför andra u-länder, omfattar Lomékonventionen en klausul för att kompensera en del av förlusten vid fallande råvarupriser.

Samarbetet har knappast svarat mot de ursprungliga förväntningarna. Flera av de centrala målen har inte uppnåtts: AVS-ländernas råvaruberoende har inte minskat och Afrikas andel av EU:s import har fallit från 6 % år 1976 till ca 3 % under 1990-talet. Även om huvudregeln för handeln är att AVS-länderna har fritt tillträde till EU-marknaden, är de flesta produkter som ingår i EU:s gemensamma jordbrukspolitik undantagna. För dessa varor tillämpas ett komplicerat regelverk med bl.a. omfattande tullkvoter.

Lomé IV löper ut i februari år 2000. Senast i september 1998 skall förhandlingar inledas om det framtida samarbetet, som på längre sikt syftar till bl.a. frihandel. Medlemsstaterna har i stort ställt sig bakom *fem riktlinjer* inför förhandlingarna om ett nytt samarbetsavtal med AVS-länderna.

För det *första* gäller det att ge en stark politisk dimension åt partnerskapet. Detta kräver bl.a. en effektivare och mer öppen dialog syftande till en gemensam politisk vision omfattande MR, demokrati, rättsstaten, gott styrelseskick, konfliktförebyggande och konfliktlösning.

För det *andra* skall kampen mot fattigdomen ställas i centrum för det nya partnerskapet. Det gäller att angripa fattigdomen under beaktande av såväl de ekonomiska tillväxtfaktorerna som tillväxtens sociala och miljömässiga aspekter. Jämställdhet skall särskilt uppmärksammas. Förutom regeringar föreslås att partnerskapets aktörer skall omfatta det civila samhället (enskilda organisationer, fackföreningar m.fl.) och den privata sektorn. Samtliga aktörer skall få möjlighet att delta i planering och genomförande av samarbetet.

För det *tredje* är syftet att främja AVS-ländernas integration i världshandeln genom en övergång från handelspreferenser till ett bredare ekonomiskt partnerskap. Detta skall bygga på samarbetsavtal på regional – eller till en början subregional – nivå, vilka i en framtid kan utvecklas till frihandelsavtal. EU vill också utveckla ett nära samarbete på områden såsom investeringar samt utveckling av den privata och finansiella sektorn, som får allt större betydelse för de internationella ekonomiska och kommersiella flödena.

För det *fjärde* vill EU förenkla och rationalisera instrumenten inom det ekonomiska och tekniska samarbetet. Ett mål är att möjliggöra en större differentiering mellan länder och att främja större effektivitet. Detta skall bl.a. uppnås genom en tydligare programmering av biståndet och utarbetande av landstrategier.

För det *femte* skall AVS-länderna kvarstå som en sammanhållen grupp, samtidigt som en regionalisering äger rum.

Sverige har aktivt bidragit till debatten om de framtida relationerna mellan EU och AVS-länderna och flera svenska ståndpunkter återfinns i riktlinjerna för det framtida samarbetet. De svenska prioriteringarna i Lomé-samarbetet angavs redan i november 1996 till partnerskap, Afrika-fokus, fattigdomsbekämpning, effektivitet och förenlighet med WTO.

En förutsättning för större effektivitet i utvecklingssamarbetet är att fokus förskjuts från Bryssel och EU till Afrika och de afrikanska samarbetsländerna. Detta kräver att EU:s fältrepresentation i samarbetsländerna förstärks. Helt grundläggande är att landprogrammeringen skall utgå från

samarbetslandets behov och prioriteringar. Den stora uppsättningen instrument måste också ses över. Skr. 1997/98:122

Genom preferenser, som EU erbjuder de afrikanska länderna inom ramen för Lomékonventionen, kan alla industrivaror och flertalet jordbruksvaror tas in tullfritt på den europeiska marknaden. Som en följd av utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken är emellertid Europamarknaden för vissa jordbruksvaror kraftigt skyddad, samtidigt som EU subventionerar exporten av sitt eget jordbruksöverskott. Från svensk sida förespråkas att ett framtida avtal måste utformas i enlighet med WTO:s regler. Vi strävar efter förenkling av EU:s regelverk för preferenser till länderna och önskar att det separata systemet för preferenser till AVS-länderna avvecklas. Sverige verkar starkt pådrivande för att alla de minst utvecklade länderna skall erbjudas tullfrihet för samtliga varor. Det är även viktigt att de ursprungsregler som tillämpas för att bevilja preferensbehandling är generösa och enkla att tillämpa.

Det är viktigt att utveckla den förtroendeskapande karaktär som Lomé-samarbetet har. EU bör visa ett långsiktigt och brett engagemang för utvecklingen i Afrika. Ett genuint partnerskap måste bygga på ett politiskt åtagande såväl från AVS-länderna som från EU. Samarbetet bör utnyttjas bättre för politisk dialog. Dessutom bör partnerskapet mellan EU och Afrika utvidgas till att omfatta inte endast statliga aktörer utan också det civila samhället och den privata sektorn.

7.3 Afrika och Förenta nationerna

FN har en lång historia av engagemang i Afrika. Under frigörelsen från kolonialmakterna tog många länder hjälp av FN för att sprida förståelse, skapa sympati och förankra sin kamp. Särskilt vad gäller kampen mot apartheid i södra Afrika spelade FN under 30 års tid en central roll. Sydafrika utestängdes från organisationen och utsattes för FN-ledda sanktioner.

De tydligaste spåren av FN:s arbete finns kanske ändå inom utvecklingsområdet. Organisationer som UNDP, FN:s barnfond (UNICEF), World Food Programme (WFP), Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund of Agrarian Development, IFAD) och UNAIDS utför ett mycket viktigt arbete inom sina respektive ansvarsområden. UNICEF:s vaccinationsprogram, UNAIDS informationsarbete och WFP:s livsmedelsförsörjning av flyktingar på kontinenten kan nämnas som exempel på FN-verksamheter som ger resultat.

Inom FN:s verksamhetsområden konfliktförebyggande, fredsfrämjande, humanitär rätt, utvecklingsbistånd och mänskliga rättigheter står afrikanska länder och deras situation ofta högt på agendan. Cirka 60 % av säkerhetsrådets arbete har under 1997 avsett afrikanska frågor. Dessutom har ett flertal fredsfrämjande FN-insatser genomförts i Afrika söder om Sahara under de senaste 40 åren, medan FN:s fonder, program och

centrala fackorgan beräknar att mellan 35 och 50 % av deras verksamhet är riktade mot regionen. Afrikas relation till FN är således mångfacetterad, och många gånger också mycket komplicerad.

I takt med att andelen interna konflikter ökar, både globalt och i Afrika söder om Sahara, har pressen ökat på FN att förändras för att kunna möta de nya kriser och behov som uppstått. FN:s insatser i bl.a. Somalia och Stora sjöregionen har gett upphov till allvarlig kritik. Kritiken är dock ofta motstridig: FN anses antingen för drivande och uppmanas avhålla sig från inblandning i staters inre angelägenheter, eller så tycker man att organisationen har agerat för sent och för svagt på humanitära behov. Balansgången är mycket svår och ofta brister den politiska samstämmighet och vilja, som krävs från medlemsstaterna för att fatta svåra beslut. Resultatet har blivit att FN:s rykte i främst centrala Afrika försämrats och därmed organisationens möjligheter att agera i enlighet med sitt mandat. Samtidigt kan man, i ljuset av just de allvarliga politiska, humanitära och utvecklingsmässiga problem som drabbar regionen, peka på att behovet av FN:s verksamheter ökar. Att möjliggöra för organisationen att agera initierat och konstruktivt i kriser i Afrika, samt att säkerställa förtroendet för FN, bör vara en central uppgift för länder som Sverige med en tydlig multilateral utrikespolitisk profil.

I det mellanstatliga arbetet i FN tillhör de afrikanska länderna den s.k. 77-gruppen (döpt efter det ursprungliga antalet länder), som på 1970-talet utgjorde ett i vissa frågor starkt och enigt u-landsblock men som i dag företräder starkt divergerande intressen. Dagens u-landsgrupp rymmer ofta fler olika intressen och viljor än vad som var fallet före det kalla krigets slut. En ökad regionalisering kan märkas, men i traditionell G 77-samordning förefaller den afrikanska gruppen att i vissa sammanhang ha svårt att vinna gehör för sina ståndpunkter. För FN:s legitimitet och trovärdighet är det centralt att samtliga regionala grupperingar uppfattar sig som ägare och ansvarstagare i arbetet. Det globala FN-samarbetet gynnas därför av att afrikanska länder och deras frågor ges tydlig uppmärksamhet.

Förtroendet för FN:s arbete i Afrika har traditionellt varit stort, men som nämnts har vissa negativa förändringar skett under 1990-talet. För att vända denna utveckling och ta itu med bl.a. det dåliga arvet efter passiviteten under folkmordet i Rwanda krävs ett flertal åtgärder: FN bör mer kraftfullt kunna visa att man värnar de små länderna och inte i första hand identifierar sig med stormaktsintressen. FN:s närvaro på landnivå bör förstärkas och samordnas i enlighet med de reformtankar, som Sverige varit med om att utarbeta. FN bör också bidra till att utveckla de afrikanska ländernas förmåga att hantera kriser och verka för att denna förankras i Afrika, med ett afrikanskt ”ägarskap”.

I dagsläget prioriterar ofta de afrikanska länderna i FN frågor rörande utvecklingssamarbete, som på policynivå hanteras inom både generalförsamlingen och FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), och operationellt bedrivs av FN:s olika fonder och program. Sverige och

Norden är mycket aktiva i FN:s utvecklingssamarbete och lämnar proportionellt sett mycket stora bidrag till detta. Sverige står för 7–12 % av de centrala fondernas och programmens frivilligt finansierade reguljära budgetar. Totalt ger Sverige årligen två miljarder kronor till FN:s utvecklingssamarbete, varav 35–50 % beräknas gå till Afrika söder om Sahara. Denna aktiva roll kan ses bl.a. som en fortsättning av det stöd som vi, inte bara bilateralt, utan också genom FN gav de afrikanska ländernas självständighetssträvanden.

Det nordiska samarbetet fyller en naturlig och viktig funktion i FN-arbetet, inte minst mot bakgrund av det goda samarbete som grundlagts genom de s.k. nordiska FN-projekten. De nordiska länderna agerar ofta samfällt i styrelserna för FN:s operationella organ.

FN har under åren lanserat ett antal initiativ för att lyfta upp utvecklingsproblemen i Afrika på den internationella agendan. Bl.a. har samtliga världskonferenser uppmärksammat afrikanska länders allvarliga ekonomiska och sociala situation och rekommenderat åtgärder för att främja en hållbar utveckling. 1996 tog FN:s generalsekreterare, som en följd av att biståndsflödena till Afrika minskat, ett samlat initiativ, i vilket också Världsbanken och IMF ingick, för att mobilisera ytterligare resurser för utveckling i Afrika. Framgången har hittills varit begränsad.

Vissa afrikanska länder är utöver utvecklingsfrågorna också aktiva i frågor som bl.a. rör nedrustning, konfliktförebyggande, humanitära insatser, internationell handel och vissa miljöfrågor. Deras intressen varierar ofta och ligger ibland långt ifrån svenska positioner. I FN-arbetet märks inom dessa och andra områden många gånger en klyfta mellan nord och syd. Fattiga länder känner sig sig marginaliserade och upplever att FN styrs av nord. Men tydliga tecken tyder samtidigt på att traditionella landgrupperingar ersätts av nya allianser som uppstår kring sakfrågor.

Inom de handelspolitiska organisationerna FN:s konferens för handel och utveckling (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) och WTO har nord/syd-konflikten mattats av och en ökad samsyn på underutvecklingens orsaker och vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå en hållbar utveckling har vuxit fram.

I- och u-länder är överens om nödvändigheten av fortsatta ekonomiska reformer och liberalisering av handel i u-länderna.

7.4 Afrika och de internationella finansiella institutionerna

För Afrika är Internationella valutafonden (IMF), Världsbanksgruppen, Afrikanska utvecklingsbanken och andra internationella finansiella institutioner, bl.a. Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), centrala aktörer. Tillsammans förmedlade institutionerna under 1996

resurser motsvarande mer än 40 miljarder kronor i form av lån och gåvobidrag för finansiering av ekonomiska reformprogram och projektverksamhet i afrikanska länder (med särskild tonvikt på de fattigaste). Deras tekniska rådgivningsverksamhet spelar också en viktig roll.

De internationella finansiella institutionerna är inte några helt självständiga maktcentra som enväldigt fattar beslut om hur låntagarna skall bedriva sin politik. De är mellanstatliga organ och har mandat och agerar utifrån de riktlinjer som ägarna, dvs. medlemsländerna, har gett dem. Institutionernas engagemang har varit föremål för intensiv debatt i de afrikanska länderna. Mångas upplevelse av att ha varit utsatta för diktat utifrån har emellertid med tiden bytts ut mot ett alltmer avspänt och pragmatiskt samarbete. I synnerhet Världsbanken har över tiden ändrat sitt arbetssätt och framstår för många av dagens afrikanska företrädare för det ekonomisk-politiska området som en konstruktiv partner. Inte desto mindre arbetar de internationella finansiella institutionerna i en miljö och med frågor som har stor politisk räckvidd och sprängkraft. Både arbetsmetoder och policy-rekommendationer kommer säkerligen att prövas och omprövas under de kommande åren.

Världsbanken

Världsbanken är den största multilaterala finansiären i Afrika söder om Sahara med en årlig utlåning på ca 16 miljarder kronor. I stort sett allt kanaliseras genom bankens mjuka lånefacilitet International Development Agency (IDA). Dessutom har International Finance Corporation (IFC), som är Världsbankens privatsektordel, ökat sin verksamhet i Afrika. Investeringarna uppgick 1997 till drygt 3 miljarder kronor. Som ett ytterligare tecken på ökande privata flöden har även investeringsgarantiorganet MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency – ett organ inom Världsbanksgruppen) nyligen etablerat sig i regionen.

Världsbankens betydelse för Afrikas utveckling beror inte bara på resursvolymen, utan minst lika mycket på dess dominerande inflytande över de flesta länders utvecklingsstrategi. Långt innan strukturanpassning och makroekonomisk konditionalitet stod på agendan, utövade banken sitt inflytande genom valet och utformningen av projekt. I efterhand kan konstateras att många av dessa var felsatsningar, ofta storskaliga och orealistiska projekt i statlig regi. Under 1980-talet blev det Världsbanken som i många fall utformade detaljerna i strukturanpassningsprogrammen, även om IMF stod för den grundläggande makroekonomiska konditionaliteten. De afrikanska låntagarna förhandlade fram lån med ditresta världsbankstjänstemän, medan bankens permanenta representation i landet var relativt begränsad.

I dag pågår omfattande arbete inom banken för att reformera detta arbetssätt. I sitt sökande efter en förändrad roll och en ny typ av partnerskap ser Världsbanken över sitt förhållande till Afrika. Det har präglats av år av strukturanpassning, men också av övertag över lånta-

garländerna, när det gäller kompetens och effektivitet. Risken har då funnits att man inte har tålamod att vänta utan tar över, driver processer och därmed underminerar det lokala ägarskap, som banken samtidigt har velat skapa. Samma problem har återfunnits i förhållande till andra biståndsgivare.

De pågående reformerna är de mest genomgripande sedan Världsbankens tillblivelse. De stärker bankens strävan att inte bara bli en volymmässigt viktig utan också en bättre och kunnigare partner för Afrika. Anklagelserna för ointresse att lyssna på motparten har lett till omfattande utbildningsprogram för personalen och en systematisk decentralisering av verksamheten till samarbetsländerna. Attitydförändringar tar tid, och det är en stor organisation som skall förändras, men syftet med den pågående omorienteringen är att införa en annan kultur i banken.

Forskningsresultaten visar att ökat deltagande leder till ökad måluppfyllelse. Banken har tagit fasta på dessa resultat, även om graden av deltagande i projekt och program fortsätter att variera. Mera arbete behövs med den lokala förankringsprocessen. Det civila samhället är betydligt mera aktivt involverat i beredningen av landstrategier än förut. Mer kan göras även här, men förändringen är tydlig. Vidare har behovet av bättre förankring av strukturanpassningsprogrammen diskuterats. Ett initiativ som lanserades 1997 för att utvärdera programmen från gräsrotsperspektiv tar också upp problemet med deltagandemetoder. I Afrika omfattar initiativet Ghana, Mali, Uganda och Zimbabwe. Det innebär en ny typ av samarbete mellan Världsbanken, det civila samhället och regeringarna i dessa länder.

Ett annat initiativ, som kan få betydelse för utvecklingen i Afrika, fokuserar på kapacitetsbyggande på hela den afrikanska kontinenten. Initiativet identifierar ett viktigt utvecklingshinder. För att bli ett fungerande strategiskt verktyg för kapacitetsbyggande måste emellertid initiativet i sitt nuvarande skick omarbetas. I stället för den planerade funktionen som framför allt kanal för finansiella resurser skulle det kunna bli ett forum för utbyte av idéer, lärdomar och metoder. Denna typ av katalyserande instrument har med framgång använts i mikrofinansieringssammanhang. Viss lokal kapacitet på t.ex. det makroekonomiska området finns samtidigt i de afrikanska länderna. Det är viktigt att institutioner som African Economic Research Consortium (AERC) och African Capacity Building Foundation (ACBF), som har spelat en betydelsfull roll och fått aktivt svenskt stöd, får fortsätta att utvecklas och fördjupa sin afrikanska förankring och identitet.

Begreppet gott styrelseskick är centralt för alla partnerskap. Det har särskild relevans i Afrika med dess unga och bristfälliga demokratiska strukturer. Redan bankens riktlinjer för gott styrelseskick från 1991 tog upp nyckelområden som ansvar för det offentliga skötsel, insyn i förvaltningen samt stärkande av rättsstaten och dess institutioner som avgörande för hur framgångsrika Världsbankens insatser i ett samarbetsland kunde bli. Till nyckelområdena räknas sedan 1997 även korruption.

Korruption påverkar partnerskap negativt och bör bekämpas gemensamt av samarbetslandet och såväl Världsbanken och IMF som andra givare. Skr. 1997/98:122

Ett annat hinder för Afrikas utveckling är förekomsten av krig och konflikter. Världsbanken har i sina reformer prioriterat ett engagemang i post-konfliktländer, där bankens kapacitet och erfarenheter kan ge ett värdefullt bidrag till att bygga en statsförvaltning på ny grund som underlättar en fredlig utveckling.

De afrikanska ländernas ekonomiska tillväxt är i dag i stort sett i nivå med länderna i t.ex. Sydostasien, men enligt bankens bedömning är tillväxten inte hållbar utan omfattande investeringar, både offentliga och privata. Hög tillväxt är, som tidigare nämnts, nödvändig för att uppnå målet om fattigdomsreducering. Sverige har, tillsammans med de nordiska länderna och övriga likasinnade länder, under många år varit starkt pådrivande för att stärka Världsbankens och övriga utvecklingsbankers fattigdomsprofil. Grunderna för detta förändringsarbete är i hög grad de långvariga bilaterala erfarenheterna på fattigdomsområdet. Arbetet har lett till avsevärda förbättringar, men mycket återstår. Sverige kommer även i framtiden att spela en aktiv roll inom dessa institutioner.

Afrikanska utvecklingsbanken

Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) etablerades 1963, för finansiering av utvecklingsprojekt, av de dåvarande medlemsländerna i Afrikanska enhetsorganisationen (OAU). Alla afrikanska stater är nu medlemmar i AfDB. I början av 1980-talet bereddes icke-afrikanska länder tillfälle att träda in som minoritetsägare (1/3 av aktiekapitalet). Som en fristående del i bankgruppen ingår sedan början av 1970-talet den av den traditionella givarkretsen finansierade Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF), vars verksamhet är inriktad på att stödja utvecklingsprojekt i de fattigaste länderna genom förmånlig långgivning samt gåvobidrag. Bankens utlåning 1996 uppgick till 3,4 miljarder kronor och fondens till 1,9 miljarder kronor.

Efter att under ett antal år ha brottats med allvarliga problem av administrativ, finansiell och operativ karaktär genomgår banken nu en genomgripande reformering. Med utgångspunkt i partnerskapstanken agerar Sverige och övriga nordiska länder på ett framträdande sätt i reformprocessen, som är nära knuten till de pågående förhandlingarna om en femte kapitalökning. Processen syftar till att återupprätta förtroendet för banken, så att den kan spela en effektivare roll i det afrikanska utvecklingsarbetet. Ansträngningarna inom AfDB att förbättra verksamheten har börjat ge resultat, men banken är fortfarande i behov av bättre styrning och effektivare administration, vilket reform- och kapitalpåfyllnadsförhandlingen förväntas leda till.

Inom ramen för reformeringsarbetet i banken pågår en process för att formulera bankens framtida roll i ett Afrika där nya politiska och

ekonomiska förutsättningar råder. I bankens fattigdomsinriktade arbete bör ingå ökad fokusering på regional integration och privatsektorutveckling, där banken bör fungera som en katalysator för privata kapitalflöden. Frågor som jämställdhet och gott styrelseskick, för vilka bankens starka afrikanska förankring och identitet är en fördel, bör också vara en viktig del i bankens arbete.

Europeiska investeringsbanken

En stor del av gemenskapens finansiella stöd till Afrika kanaliseras via Europeiska investeringsbanken (EIB). EIB är en gemenskapsinstitution och huvuddelen av de medel som banken förmedlar till Afrika söder om Sahara är medel som kommer ur de finansiella protokoll som medföljer Lomé-konventionerna. Samtidigt är banken en fristående internationell finansiell institution som ägs direkt av EU:s medlemsländer. Beslut om projekt fattas av bankens egen styrelse.

Under perioden 1991–1996 finansierade EIB projekt för nära 12 miljarder kronor i till de länder i Afrika som undertecknat Lomé-konventionen. Banken finansierade framför allt projekt inom följande sektorer: energi, transport- och kommunikation, vattenförsörjning och -rening, industri samt den finansiella sektorn. Ungefär hälften av medlen utgick i form av subventionerade lån, medan den resterande delen utbetalades genom direktinvesteringar i företag eller finansiella institutioner, eller genom mer riskfyllda typer av lånefinansiering (konvertibla lån eller förlagslån).

I samband med post-Lomé diskussionerna överväger medlemsländerna dels att ge EIB en mer självständig roll i hanteringen av gemenskapens finansiella stöd, dels att låta banken använda sig av fler finansiella instrument för sina aktiviteter.

Internationella valutafonden

Internationella valutafonden (IMF) spelar en mycket viktig roll i Afrika. För det första, gäller denna makroekonomisk övervakning och kortsiktig utlåning till medlemsländer (alla länder i Afrika söder om Sahara är medlemmar i IMF). För det andra, och än viktigare, utövas inflytandet genom de koncessionella lån som ges för att finansiera strukturanpassningsprogram, Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF). Totalt 22 afrikanska länder har erhållit stöd från IMF på koncessionella villkor i en eller flera omgångar.

IMF:s bedömning av den ekonomiska politiken är direkt styrande för Världsbankens och bilaterala biståndsgivares stöd till strukturanpassningsprogrammen. Betalningsbalansstöd ges i princip endast om IMF godkänt landets ekonomiska politik. Detsamma gäller skuldombudhandlingar i Parisklubben. IMF:s och Världsbankens gemensamma initiativ för skuldlättnader, HIPC, är också uppbyggt kring genomförandet av

ESAF. Sveriges stöd till ekonomiska reformer (skuldlättnader och betalningsbalansstöd) ges normalt till länder som genomför IMF-program, även om möjlighet finns att lämna stöd även vid smärre förseningar i de ekonomiska reformprogrammen eller när oförutsedda externa hinder försvårar uppfyllandet av vissa villkor.

Ett IMF-arrangemang kan alltså sägas ha en katalytisk effekt, eftersom det dels möjliggör omförhandlingar av skulder, dels ökar förutsättningarna för andra resursflöden, både i form av bilateralt bistånd och privata investeringar. Men detta medför också att IMF får ett inflytande, som inte enbart handlar om ekonomisk politik i snäv bemärkelse utan berör både den politiska och sociala verkligheten. Det är därför inte förvånande att IMF:s råd och villkor - den s.k. konditionaliteten - blivit kontroversiella, något som diskuteras närmare i kapitel 8.

En medvetenhet finns inom IMF om att institutionens roll blivit mycket bredare än den ursprungligen var. Numera diskuteras både sociala frågor och gott styrelseskick aktivt. Men det är viktigt att betona att IMF:s roll framförallt är att ge råd och finansiering i syfte att uppnå makroekonomisk stabilitet. Valutafondens unika kompetens på detta område kan inte ifrågasättas, men en ökad öppenhet och flexibilitet kommer att krävas i det framtida samarbetet. Det är positivt att vissa åtgärder redan har vidtagits för att öka transparensen och insynen i IMF:s arbete.

7.5 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 därför beroende av att kunna förlita sig till WTO:s regelverk. Flertalet av länderna i Afrika är redan medlemmar i WTO.

Det främsta verktyget för den internationella liberaliseringsprocessen har varit de avtal som genom åren förhandlats fram i WTO och dess föregångare General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). De fattigaste länderna, vilka i stor utsträckning återfinns i Afrika, har fått del av de tullsänkningar och avvecklingen av andra handelshinder i i-länderna som blivit resultatet av förhandlingarna i WTO/GATT. De har därutöver erbjudits särskilda preferenser. Dessa åtaganden har gjorts utan att krav ställts på u-länderna att liberalisera sin handel. Först i och med förhandlingarna i Uruguay-rundan har u-länderna deltagit aktivt och gjort vissa, om än begränsade, åtaganden om att inte höja sina handelshinder. Flertalet u-länder lever ännu inte upp till de krav som ett WTO-medlemskap innebär. Härför finns särskilda stödprogram. Ökade krav måste nu ställas på u-länderna för att påskynda deras integration i världshandelssystemet.

De fortsatta förhandlingarna inom WTO:s ram kommer att få stor betydelse för länderna i Afrika. År 2000 inleds förhandlingar om ökat marknadstillträde för jordbrukprodukter och sannolikt kommer då även andra sektorer att tas med i förhandlingarna. Det finns stora förväntningar om att u-länderna skall delta aktivt i dessa förhandlingar med egna erbjudanden om liberaliseringar. Den utveckling som skett i Afrika i handelsliberaliserande riktning är hittills främst ett resultat av de med IMF och Världsbanken framförhandlade strukturanpassningsprogrammen. Inom ramen för programmen inriktar man sig på att avveckla de handelshinder, som mest skadar den egna ekonomin.

Ett medel för att de afrikanska länderna skall bli mer effektiva deltagare i världshandelssystemet är det handelsrelaterade tekniska biståndet som tillhandahålls både bilateralt och genom WTO, UNCTAD och International Trade Center (ITC). Detta bistånd är ett stöd, som sträcker sig från förbättringar av kvalitetskontroll till att utarbeta en nationell strategi för handelsutveckling, från uppbyggnad av infrastruktur till avveckling av icke-tariffära handelshinder. Sverige är traditionellt en av de största bidragsgivarna till detta multilaterala bistånd. Det svenska biståndet på handelsområde har ökat under det senaste året.

Sverige har även agerat starkt pådrivande i det initiativ som togs av UNDP, Världsbanken, IMF, UNCTAD, International Trade Center (ITC) och WTO, vid WTO:s ministerkonferens i Singapore i december 1996 för att integrera den handelsrelaterade tekniska biståndsansatsen till de minst utvecklade länderna (MUL), samt för att öka preferenserna för MUL-ländernas produkter på i-ländernas och de mer utvecklade u-ländernas marknader.

Investeringar har en nyckelroll för den ekonomiska utvecklingen. I Afrika är tillgången på inhemskt kapital otillräcklig och de flesta afrikanska länder verkar aktivt för att attrahera utländskt kapital. Huvudorsaker till att utländska investerare tvekar att satsa i Afrika är bland annat otillräcklig avkastning samt osäkerhet med den ekonomiska politiken och de rättsliga förhållandena. Genom investeringsavtal och olika former för investeringsgarantier kan osäkerheten minskas. Antalet bilaterala investeringsavtal i världen har ökat dramatiskt och uppgår nu till 1630, varav 260 stycken har upprättats av afrikanska länder. Investeringsavtal kan ibland behöva kompletteras med utvecklingssamarbete som syftar till att stärka regeringarnas kapacitet att föra en stabil och utvecklingsbefrämjande politik som gynnar både inhemska och utländska företag.

Sverige verkar för att ett multilateralt avtal för investeringar skall upprättas. Sådana förhandlingar pågår inom OECD, med siktet inställt på att länderna våren 1998 skall kunna enas om ett "Multilateral Investment Agreement". Målsättningen från svensk sida är att de principer som medlemsländerna enas om i OECD skall kunna få multilateral tillämp-

ning inom WTO:s ram. Till ett avtal som även omfattar de afrikanska länderna är vägen dock ännu lång. Skr. 1997/98:122

Sverige är medlem i det tidigare nämnda MIGA, som erbjuder försäkringar mot icke-kommersiella risker över en period på 15–20 år. Svenska företag kan därigenom försäkra sina investeringar i det stora antal afrikanska stater, som också är medlemmar i MIGA.

8 Ett nytt partnerskap med Afrika

8.1 Bakgrund

För Afrika var 1980-talet i många avseenden ett förlorat årtionde. Till skillnad från alla övriga världsdelar, var tillväxten i länderna söder om Sahara i genomsnitt negativ. Stor upplåning under oljeboomen, som användes till konsumtion och improduktiva investeringar, skapade dramatiska skuldfällor för många länder. Svag ekonomisk politik med felaktiga incitament förstärkte krisen. Svaret blev strukturanpassningsprogram i Valutafondens och Världsbankens regi. Sällan har två institutioner haft en sådan makt över utvecklingen som dessa i Afrika under 1980-talet. Priset för den nödvändiga ekonomiska saneringen blev inte bara initialt stagnerande tillväxt och tillbakagång i de sociala sektorerna, utan också att länderna själva i hög grad tappade kontrollen över sin egen utveckling. I efterhand kan konstateras att bristen på förankring och genuint ”ägarskap”, också undergrävde strukturanpassningsprogrammets legitimitet och effektivitet.

Under 1990-talet har viktiga politiska och ekonomiska förändringar ägt rum i Afrika. En ny ledargeneration har framträtt, med nya idéer om ländernas politiska och ekonomiska utveckling. Demokratin har fått fotfäste och demokratiseringsprocessen fortsätter. Apartheid har avskaffats i Sydafrika, vilket innebär en nystart för den södra delen av kontinenten. Det 30-åriga inbördeskriget i Etiopien har bilagts och Eritrea uppstått, med nya idéer om afrikansk självtillit. Mobutu-regimen har fallit, som en av de sista bastionerna för ett föråldrat auktoritärt styre. Flera fredsprocesser pågår. Respekten för mänskliga rättigheter ökar i många länder.

Samtidigt kvarstår mycket stora problem. Folkmordet i Rwanda våren 1994 framstår som en av världens största katastrofer. Det kommer att ta lång tid innan dess sår kan läkas och instabiliteten är fortfarande stor i regionen. Därtill har ytterligare länder Afrika drabbats av väpnad konflikt. Antalet fattiga ökar ännu i de flesta länder och befolkningstillväxt, miljöförstöring och sociala problem av olika slag blir på många håll allt mer svårhanterliga. HIV/AIDS har drabbat Afrika särskilt hårt och slår ut en stor del av den produktiva generationen.

Om nästa årtusende som Sydafrikas vice-president Thabo Mbeki hoppas, skall innebära en renässans för Afrika, måste stora svårigheter övervinnas. Flera afrikanska ledare vill göra sig oberoende av bistånd, se en större grad av ömsesidighet i relationerna, och så snart som möjligt se sina länder inlemmade i sedvanligt internationellt handelsutbyte och dra till sig privata investeringar. Här finns alltså en önskan att utveckla nya relationer med omvärlden. En ny generation präglar också bl.a. den privata sektorn och den akademiska världen. En otålighet har börjat växa, som måste bemötas med beslutsamma reformer och kraftsamling.

Denna skiftning i politisk ideologi och angreppssätt vad gäller den ekonomiska utvecklingen är välkommen – men får inte tolkas så att omvärldens fortsatta ansvar för Afrikas utsatta befolkningar läggs åt sidan. Vårt stöd behövs, kanske ännu mer än tidigare, för att befästa och fördjupa framstegen.

Under 1990-talet har den nya ekonomiska politiken börjat ge resultat i Afrika, om än i betydligt blygsammare termer än på de flesta andra håll. Insikten om vikten av ett förbättrat ”ägarskap” är allmän. Skall en starkt ökande tillväxt kunna åstadkommas, som är nödvändig för att lyfta Afrika ur fattigdomen, måste de afrikanska länderna ta ledningen över sin egen utveckling. Utan ett sådant kraftfullt nationellt ledarskap och ”ägarskap”, förankrat bland medborgarna själva, blir nödvändiga reformer svåra att genomföra och uppslutningen kring nationella utvecklingsplaner otillräcklig. Strukturanpassningsprogrammets och biståndets stora antal förhandsbestämda villkor (ett struktur-anpassningsprogram kunde ha ett 100-tal), förhandlade inom en liten krets, bidrog inte till ”ägarskap” och var heller inte realistiskt möjliga att uppfylla. Styrningen blev därmed inte trovärdig. Tiden är nu mogen att istället övergå till målstyrning och se till resultaten.

Mot bakgrund av denna förändringsprocess i Afrika och de lärdomar det senaste årtiondet av samarbete givit, har behovet att få till stånd en kvalitativt ny samarbetsrelation vuxit sig allt starkare; i Sverige och annorstädes. Partnerskap har blivit det begrepp som innefattar dessa ambitioner.

8.2 Ett nytt partnerskap

Partnerskapsbegreppet används i dag av flertalet givare: Världsbanken, EU, Storbritannien, USA m.fl. Det betyder olika saker. Ett gemensamt drag är dock en strävan till ökad jämbördighet i relationerna till länder i Afrika och en ökad bredd. Detta bygger i sin tur på en gemensam insikt att den traditionella relationen mellan givare och mottagare måste förändras om bättre samarbetsresultat skall kunna uppnås. Inom OECD:s kommitté för utvecklingsamarbete (Development Assistance Committee, DAC), diskuteras nu bland givarländerna, efter diskussioner med

mottagarländer, vad som krävs för att uppnå bättre partnerskapsrelationer och vad ett gott partnerskap bör innebära. Skr. 1997/98:122

Partnerskap bör ses som ett förhållningssätt i ett samarbete som bygger på gemensam värdegrund och ömsesidigt förtroende. Gemensamma och tydligt formulerade mål, villkor, förpliktelser, roller och ansvar ingår i partnerskapet. Strävan skall vara att åstadkomma ökad jämlikhet och ömsesidig respekt i relationen, i medvetenhet om den grundläggande ojämlikhet som givarens resursövertag skapar.

Partnerskapet syftar också till att stärka den svagare parten. Däri ligger en solidaritetstanke, liksom en insikt om att strävan mot en mer jämlik värld även ligger i den starkare partens långsiktiga intresse. Sverige bör kunna värna Afrikas intressen i internationella sammanhang där de afrikanska staterna inte själva är representerade, under förutsättning att intressena inte står i konflikt med centrala svenska utrikespolitiska mål.

En gemensam värdegrund kan bestå av bl.a. några av de konventioner som nästan alla länder skrivit på. Dessa avser politiska och medborgerliga rättigheter, jämställdhet, barns rätt, demokratiska grundregler samt sociala och ekonomiska rättigheter. Avsikten är inte att svänga den moralistiska piskan över fattiga afrikanska länder, utan att etablera en grundläggande etik som skall styra samarbetet och som partnerskapets aktörer tagit ställning för i det internationella normativa arbetet.

8.3 En uppförandekod

Till den kvalitativa delen av partnerskapet hör en uppförandekod, som bl.a. bör avse följande:

- ◆ öppenhet och tydlighet om de värderingar och intressen som styr samarbetet;
- ◆ en grundläggande inställning avseende uthållighet och långsiktighet;
- ◆ ett ökat inslag av målstyrning och resultatorientering av bistånd istället för en mångfald av förutbestämda villkor;
- ◆ en ödmjuk och lyssnande inställning med respekt för afrikanskt ansvarstagande och medvetenhet om den lokala miljön;
- ◆ tydlighet om resursåtaganden, utbetalningar och rapporteringsprinciper;
- ◆ samordningsvilja bland givarna.

Detta är i första hand svenska utgångspunkter. För båda parter kan beslutsamhet att bekämpa korruption, öka öppenheten i lokala beslutsprocesser eller förstärkt redovisning vara exempel på ytterligare punkter.

En uppförandekod förtydligar premisserna för ett samarbete i partnerskap, ökar öppenheten och innebär en avsiktsförklaring om hur man vill att samarbetet skall bedrivas.

För att en ny form av partnerskap skall ges en verklig innebörd, måste metoderna i samarbetet förändras. En internationell diskussion har startats på detta område och ett antal slutsatser om den önskvärda inriktningen kan redan formuleras:

– Afrikanskt ledar- och ägarskap. Detta är kanske den viktigaste lärdomen av de senaste decenniernas utvecklingssamarbete med Afrika. Det innebär bl.a. att ett partnerskap bör ta sin utgångspunkt i landets egen utvecklingsplanering och prioriteringar. Sådana planer tas nu alltmera fram i konsultativa och demokratiska processer inom länderna, inkluderande t.ex. diskussion i parlamenten. Det innebär inte en plädering för återgång till centralistisk statsplanering, utan ger uttryck för en lyhörd strävan att så långt som möjligt beakta de planeringsprocesser på nationell och lokal nivå som formar prioriteringar i landet. Det är vidare önskvärt att de olika landstrategier som nu utformas för ett land i Världsbanken, EU, FN och bland bilaterala aktörer, knyter an så mycket som möjligt till den nationella planeringen. Därmed underlättas också samordningen av biståndet.

– Förbättrad lokal förankring och deltagande. Under 1980-talet förhandlades vanligen strukturanpassningsprogrammets innehåll och villkor endast mellan IMF/Världsbanken och ett fåtal personer i finansministeriet. Viktiga utvecklingsfrågor måste nu förankras och legitimeras på ett helt annat sätt i en nationell politisk process med deltagande från regering, parlament och gärna med en öppenhet för media. Ett sådant förfarande tar tid och är mer komplicerat, men är dels en självklar del i en demokratisk utveckling, dels en förutsättning för ett gott slutresultat.

– Förbättrad samordning. Ett starkt afrikanskt ägarskap förutsätter en god givarkoordinering, helst i mottagarlandets egen regi. Det bygger i sin tur på att givarländerna har representation på plats som med beslutsrätt och som kan delta aktivt i lokala samordningsfora och beslut. En sådan ökad delegering genomförs nu aktivt t.ex. av Världsbanken, Nederländerna och Storbritannien i bl.a. detta syfte. Koordinering underlättas också om de konsultativa gruppmöten i Världsbankens regi, som nu vanligen hålls i Paris, flyttas till det berörda landets huvudstad. Därmed underlättas deltagande från det civila samhället, företagare och andra lokala aktörer. En sådan utveckling har påbörjats.

Ett utvecklat samspel mellan givare och mottagare i andra samordnande fora såsom Global Coalition for Africa (GCA) och det av Världsbanken ledda Special Programme of Assistance for Africa (SPA) kan också bidra till en effektivare samordning.

– Utvecklat sektor- och budgetstöd. En av de svåraste belastningarna på svaga afrikanska förvaltningar är att hålla ordning på de många gånger tusentals projekt som bedrivs i samarbete med olika utländska aktörer. Det är önskvärt att utvecklingssamarbetet i stället mer övergår i sektor-

samordnade aktiviteter under landets ledning, där alla givare till sektorn samordnar sina resurser, alternativt ett budgetstöd på sektor- eller makronivå. Mekanismerna för ett sådant stöd utvecklas nu bl.a. inom ramen för SPA. Detta kräver också åtgärder på mottagarsidan.

– Förenklade procedurer. Många afrikanska länder brottas med många olika rapporteringssystem, ett stort antal upphandlingsregler, utbetalningsprocedurer, redovisningsrutiner etc. Det är angeläget att så långt möjligt söka utveckla gemensamma procedurer samt att stödja uppbyggnaden av effektiva lokala system, som är acceptabla för flertalet givare. Frågan om avbindning av biståndet bör samtidigt drivas vidare. Forskning visar att bindning både fördyrar och komplicerar.

– Avtalsbunden tydlighet och öppenhet. Det är angeläget att den tydlighet och öppenhet om de grundläggande principerna i samarbetet, varom talas ovan, också kommer till uttryck i kontraktsform mellan parterna. Det gäller även målen för samarbetet, ömsesidiga rättigheter och skyldigheter och överenskommelser om uppföljning. En form av ett sådant kontraktuellt förfarande i partnerskap har prövats av de nordiska länderna och Tanzania sedan 1996.

– Ökad samstämmighet mellan olika politikområden (koherens). Handel, utveckling, säkerhet, migration, miljö – ett partnerskap måste utformas i medvetenhet om att dessa områden hänger samman och måste utvecklas i ett sammanhang. Denna fråga bearbetas för närvarande aktivt inom t.ex. EU inför förhandlingarna om ett nytt Lomé-avtal. Koherens har också gjorts till en huvudfråga i den nya brittiska regeringens Vitbok på utvecklingsområdet.

– Belöna framsteg. Istället för den traditionella mängden av villkor som inte följts och där sanktioner sällan tillämpats, bör målstyrning införas med mätbara enkla resultatmål vars uppnående blir en förutsättning för ett fortsatt bistånd. En konsekvens av ett samarbete i partnerskap, torde bli att länder som kan visa på goda resultat i samarbetet kommer att dra till sig mer resurser.

– Extraordinära skuldlättnadsinsatser för vissa länder. För vissa av de fattigaste och mest skuldsatta länderna i Afrika måste insatser utöver det s.k. HIPC-initiativet till. De internationellt samordnade insatserna måste ge varje drabbat land en realistisk möjlighet att inom överskådlig tid ta sig ur skuldkrisen genom en kombination av reformer och skuldlättnad.

8.5 Partnerskapets dimensioner

Ovanstående beskrivning av partnerskapets olika beståndsdelar hänförs sig främst till det utvecklingssamarbete som bedrivs mellan regeringarna. Även om detta samarbete också fortsättningsvis kommer att spela en central roll i kontaktytan med Afrika, har partnerskapet flera dimensioner och fler aktörer. Det finns en önskan, inte minst från länderna i

Afrika, att bredda relationerna och utbytet med omvärlden. Viktiga element är handel, privata investeringar, forskningsutbyte, tekniksamarbete, kultur etc. Delar av sådana kontakter kan stimuleras och subventioneras genom offentliga organ, andra bygger endast på frivillig medverkan från andra aktörer. Enskilda organisationer, kyrkor, företag, universitet etc. kan vilja medverka och då inspireras av det offentliga partnerskapets ramverk och ibland också delta inom ramen för detta.

Det är ett svenskt intresse att inom ramen för en förstärkt Afrika-politik söka bredda relationerna mellan Sverige och Afrika och fördjupa det gemensamma engagemanget. Utvecklingssamarbetet rymmer redan inom sig en mycket stor bredd, med många svenska aktörer inblandade, men mer kan göras, inte minst för att åstadkomma självbärande samarbete till ömsesidig nytta. Det offentliga partnerskapet kan ge ett ramverk för detta och andra former av partnerskap utvecklas parallellt.

För att ett offentligt partnerskap med de beståndsdelar som beskrivs ovan skall bli effektivt krävs dels att länder i Afrika är beredda att delta, dels att samsyn kan uppnås med fler givarländer. Ett kvalitativt förnyat partnerskap enligt ovan innebär stora utmaningar för bägge parter. Är det möjligt att genomföra? Det måste bli en stegvis process. Det kan inte omfatta alla länder. Det kan inte bli allomfattande överallt. Betoningen måste läggas på att det innebär ett förhållningssätt som troligen kan realiseras endast steg för steg och del för del. Vissa minimiförutsättningar måste föreligga för att de första stegen skall kunna tas.

Ett framgångsrikt partnerskap innebär ett kvalitativt steg framåt för att mer effektivt bidra till att minska fattigdomen i Afrika.

8.6 Konditionalitet och partnerskap

Resursöverföringar mellan länder sker aldrig helt utan villkor. När det gäller rent kommersiella lån är villkoret återbetalning på rent marknadsmässiga villkor. När det gäller överföringar som innehåller biståndselement ställs villkor för att säkerställa stabilitet och utveckling samt ett effektivt utnyttjande av resurserna. När det gäller lån från Världsbanken, IMF och andra internationella finansiella institutioner ställs krav på en sund ekonomisk politik också i syfte att säkerställa återbetalning och därmed fortsatt utlåning.

I dag finns, till skillnad från situationen i början av 1980-talet, en gemensam grundsyn på problemen och vilka reformer som är nödvändiga. De brister som tidigare funnits i villkorens utformning har också med tiden successivt förbättrats. De sociala konsekvenserna hanteras mer ändamålsenligt. Man verkar också numera för att få till stånd ett fåtal nyckelindikatorer och undvika det stora antal villkor och indikatorer som varit vanliga i olika lånedokument. En diskussion förs också om att ersätta traditionella villkorspaket med långivning baserad på en bedömning av den förda politiken i låntagarländerna. Det finns goda förutsätt-

ningar för en ny fas i strukturanpassningsprogrammen, där de i större utsträckning utformas gemensamt av långgivare och låntagare och leder till bestående framsteg.

Ett problem kan dock vara att mottagaren saknar kapacitet att genomföra en verklig förändring. Här spelar den institutionsuppbyggnad och kunskapsöverföring som institutionerna bidrar med en viktig roll i att stärka ländernas förmåga att genomföra reformer. IMF och Världsbanken har stor expertis och en viktig roll i att ge råd och bygga upp inhemsk kapacitet.

Med utgångspunkt från att nationellt ägarskap är nödvändigt, är frågan hur multilaterala och bilaterala finansiärer kan samarbeta för att på bästa sätt stödja en reformprocess som syftar till hållbar tillväxt och fattigdomsbekämpning. I enlighet med ovanstående är det ändamålsenligt att det bilaterala betalningsbalansstödet knyts till en sund ekonomisk politik och IMF-program.

Olika givare har olika roller som bör förtydligas. Samtidigt måste det ske bättre samordning mellan givarna, helst under mottagarlandets ledning. IMF bör utifrån ländernas specifika förutsättningar ha en mer aktiv diskussion med biståndsgivare för att kunna bättre förutsäga det framtida inflödet av betalningsbalansstöd och annat bistånd. Det bör finnas mekanismer som lätt kan samordna givarna när externa chocker drabbar länder och därmed ändrar förutsättningarna för anpassningsprogram. Bilaterala givare, liksom även EU, kommer att få en tydligare makroekonomisk roll vid övergång till programsektorstöd och det bör finnas system för att hantera detta. Bilateralt bistånd har också en viktig roll inom det tekniska biståndet (t.ex. svenskt förvaltningsstöd) som kan ha relevans för de internationella finansiella institutionerna.

9 En förnyad svensk Afrikapolitik

9.1 Förändrade förutsättningar

Afrika befinner sig i ett brytningsskede beroende både på utvecklingen på kontinenten och på de snabba förändringarna i omvärlden. Många länder har genomgått en process i demokratisk riktning och har nu en, åtminstone på ytan, demokratisk ordning med folkvalda ledare och fungerande parlament. De demokratiska landvinningarna sedan början av 1990-talet har i ett afrikanskt perspektiv varit stora, men de är ännu bräckliga och behöver konsolideras och utvecklas vidare. Det finns förhoppningar att den nya generationens ledare skall ha förmågan och viljan att verka i denna riktning.

Jämsides med demokratiseringsprocessen har i många länder genom ekonomiska reformprogram grunden lagts för en hållbar ekonomisk utveckling. Därmed är förutsättningar på väg att skapas för ett ökat afrikanskt deltagande i världsekonomin. Det finns emellertid en risk att Afrika lämnas utanför globaliseringsprocessen och ytterligare marginaliseras – en utveckling som i ett längre perspektiv skulle kunna få allvarliga konsekvenser ekonomiskt och politiskt inte bara för Afrika utan för världen i dess helhet.

I dagens sammanlänkade värld finns ett starkt och ömsesidigt utrikes- och säkerhetspolitiskt intresse av att minska klyftorna och undvika en utveckling som går i kraftig otakt. Ekonomisk utjämning och ökade kontakter mellan folken främjar en fredlig global utveckling, som är till gagn för alla. Ekonomisk utveckling, fred och demokrati hänger samman och är ömsesidigt förstärkande. Säkerhet och solidaritet är odelbara.

Alla länder, kanske särskilt de små, behöver en regelbaserad internationell ordning, som tillvaratar inte bara de starkaste ländernas intressen. För att sådana system skall kunna utarbetas och efterlevas måste alla aktörer samspela, på grundval av ett minimum av samförstånd om vilka de globala problemen är och hur de skall angripas. Alla stater måste således kunna inbegripas i detta internationella samtal.

Redan i ett av den svenska biståndspolitikens grunddokument, prop. 1968:101, uttrycktes detta samband på ett sätt, som fortfarande är relevant:

”Social rättvisa och utjämning krävs inom nationerna och samma krav måste uppställas för förhållandet mellan nationerna. Orättvisor i fördelningen av världens tillgångar ger upphov till spänningar och konflikter inom och mellan länderna. Känslan av solidaritet och ansvar över gränserna är uttryck för insikten om att fred, frihet och välstånd inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något alltmer universellt och odelbart. De senaste årens många öppna mellanstatliga konflikter har nästan undantagslöst uppstått i de fattigare delarna av världen.”

Till detta kan i dag läggas att mellanstatliga konflikter inte längre är lika vanliga som inbördes väpnade konflikter, i vilka civilbefolkningen dras in på ett alltmer brutalt sätt – samtidigt som fattigdom kvarstår som en huvudorsak till konflikterna. FN:s säkerhetsråd ägnar i dag mer än hälften av sitt arbete åt sådana konflikter i Afrika. Som medlem av FN delar Sverige världssamfundets ansvar för att komma till rätta med denna situation, liksom de afrikanska staterna har intresse av att Sverige fortsatt engagerar sig i frågor om fredsbevarande och konfliktlösning.

Förutom det generella intresset av en fredlig global utveckling finns också risker förknippade med en fortsatt instabil situation i stora delar av Afrika. Instabiliteten drabbar i första hand de afrikanska länderna själva, men påverkar också Sverige och övriga Europa, som ju globalt sett utgör ett afrikanskt närområde. En växande illegal invandring är ett sådant

problem, liksom ökande internationell kriminalitet på exempelvis narkotikaområdet. Internationell terrorism är ett annat fenomen som kan följa av att människor ser sig ekonomiskt, politiskt eller socialt kringskurna.

Afrikas relativt sett små och outvecklade ekonomier utgör i ett längre perspektiv en stor, outnyttjad potential. Ökad ekonomisk integration och ett allt snabbare och mer utvecklat varuutbyte länderna emellan kan på sikt skapa nya marknader. I dag utgör Afrika en liten marknad men investeringar på senare tid som Volvos i Botswana och Telias i Uganda åskådliggör de nya möjligheter som trots allt finns. En marknad på flera hundra miljoner människor i länder med stora behov av investeringar i infrastruktur och med en genomsnittlig tillväxt på över 5 % per år är naturligtvis av intresse för utländska investerare och exportörer.

Att Afrika spelar en viktig roll som en integrerad del av världssamfundet är också tydligt på andra, specifika områden. Ett par exempel kan hämtas från miljöområdet: skogsskövling och ökenspridning kan leda till klimatförändringar, som påverkar ekologiska samband över hela världen. Hotet mot den biologiska mångfalden innebär, genom att utgångsmaterial för växtförädling och forskning kan försvinna, likaledes risker för jordbruk och teknologikutveckling i alla länder.

Afrikas råvaruresurser har i större utsträckning än någon annanstans förblivit oexploaterade. Med tilltagande knapphet på andra håll kommer deras betydelse för den globala försörjningen att öka. Det ligger i allas långsiktiga intresse att kontinentens naturresurser nyttjas på ett hållbart och ekologiskt anpassat sätt.

Ett breddat och fördjupat svenskt engagemang i Afrika kan också ses som ett bidrag till att minska de afrikanska ländernas beroende av särintressen i omvärlden. Från svensk sida är vi betjänta av fördjupade kunskaper om de afrikanska länder, där det svenska engagemanget hittills varit begränsat, för att fullt ut kunna utnyttja vårt medlemskap i EU och FN, för närvarande som medlem av säkerhetsrådet.

Samtidigt som ansvaret för utvecklingen i första hand ligger hos länderna själva, är omvärldens stöd av central vikt i det brytningsskede, som Afrika nu befinner sig i och som beskrivits i det föregående. Solidaritetstanken utgör grunden för den svenska Afrikapolitiken. Den utgår från den allmänmänskliga skyldigheten att utsträcka en hand till de sämre lottade. I en gemensam ansträngning kan marginaliseringen av Afrika vändas i sin motsats. Ett förnyat fokus på Afrika innebär ett ställningstagande för fortsatta strävanden efter global jämlikhet och samfällid, harmonisk utveckling.

En förnyad och förstärkt svensk Afrikapolitik får mot denna bakgrund följande inriktning:

- ◆ att stödja afrikanskt ledda förändringsprocesser mot fördjupad demokrati och uthållig ekonomisk tillväxt, med särskild inriktning på fattiga människors situation;
- ◆ att utveckla partnerskap mellan Afrika och omvärlden;
- ◆ att stärka det långsiktiga utbytet mellan Sverige och Afrika.

De rekommendationer som framförs i det följande skall samtliga ses mot bakgrund av partnerskapets grundidéer.

9.2 *Att stödja afrikanskt ledda förändringsprocesser mot fördjupad demokrati och uthållig ekonomisk tillväxt, med särskild inriktning på fattiga människors situation*

Demokrati, mänskliga rättigheter och gott styrelseskick

Afrika står inför den stora utmaningen att fördjupa, bredda och konsolidera den demokratiseringsprocess som på allvar tagit fart under 1990-talet. Sverige kan på olika sätt stödja Afrikas länder i deras strävanden att finna sina former för demokrati, baserade på de mål och värden som är nedlagda i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och efterföljande sex konventioner. Den afrikanska samförståndskulturen och framför allt dagens livfulla och livskraftiga demokratiska debatt i Afrika ger skäl att hoppas på dynamiska förändringar de kommande åren.

Det civila samhället är av central betydelse för demokratins befastande och vidareutveckling. Ett viktigt inslag i det svenska utvecklingssamarbetet med afrikanska länder under senare år har varit stöd till det civila samhället, antingen direkt eller genom svenska och internationella organisationer.

Som särskilt utvecklas i regeringens skrivelse om "Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete" vill Sverige bl.a. främja:

- ◆ livskraftiga civila samhällen med en mångfald av demokratiska organisationer;
- ◆ en demokratisk kultur av tolerans, respekt, deltagande och öppenhet;
- ◆ effektiva demokratiska institutioner och procedurer;
- ◆ fria och oberoende media;
- ◆ respekt för de mänskliga rättigheterna.

Sverige skall särskilt stödja processer såväl inom offentlig verksamhet som inom det civila samhället, som kan leda till större öppenhet och insyn, mångfald och dynamik, kompromissvilja och överbryggande av motsättningar samt ökat ansvarstagande.

Sveriges instrument för att främja detta är en kombination av utvecklingspolitisk dialog och konkreta insatser. Direkt demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd till Afrika skall öka i volym, effektiviseras, vara strategiskt och ha ett långsiktigt perspektiv.

I syfte att främja ett gott styrelseskick kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ lägga ökad vikt vid frågor sammanhängande med gott styrelseskick såväl i den politiska dialogen med olika afrikanska länder som i utvecklingssamarbetet;
- ◆ stödja insatser för att stärka den offentliga sektorns inklusive den lokala administrationens, kapacitet och kompetens;
- ◆ verka för en effektivare tillämpning av rättsstatens principer;
- ◆ fortsätta stödja kampen mot korruption bl.a.genom att verka för bred internationell uppslutning kring de regelverk, som utarbetats inom OECD, samt att verka för att Världsbanken, IMF och FN-systemet ägnar fortsatt stor uppmärksamhet åt problem sammanhängande med korruption.

Att förebygga och hantera konflikter

Demokrati, ekonomisk och social utveckling och fred och stabilitet är ömsesidigt förstärkande. Att varaktigt förebygga, hantera och lösa våldsamma konflikter kräver insatser och framsteg på alla områden. Under senare år har medvetenheten ökat om behovet av olika instrument, inte minst att utveckla kapaciteten att vidta konflikthanterande åtgärder. I det afrikanska sammanhanget har utvecklingssamarbetets aktörer, FN, Världsbanken, bilaterala givare och många enskilda organisationer kommit att spela en allt viktigare roll i komplexa kriser, men även i mer långsiktiga situationer för att hantera kriser.

I det nya politiska tänkande, som vuxit fram i Afrika, ingår som en viktig del ett ökat afrikanskt ansvarstagande för att förebygga, hantera och lösa våldsamma konflikter. Den afrikanska enhetsorganisationen OAU inrättade år 1993 en särskild "konfliktlösningsmekanism". Denna har nu skaffat sig resurser att systematiskt följa utvecklingen i potentiella krishärdar och ge underlag för politiska beslut. Metoderna för handling

och konkreta åtgärder är ännu under uppbyggnad men har hittills omfattat bl.a. insatser av särskilda sändebud och observatörer. Även subregionala organisationer, t.ex. inom SADC, har engagerat sig i liknande verksamhet.

På detta område kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ aktivt medverka i pågående försök att stärka den afrikanska kapaciteten när det gäller förebyggande och hantering av våldsamma konflikter i Afrika, inklusive fredsbevarande;
- ◆ bidra till att vidareutveckla former för tätare politisk dialog och samverkan kring fredsbevarande arbete mellan Norden och Afrika;
- ◆ fortsatt verka för uppbyggande av kapacitet i EU när det gäller konfliktförebyggande verksamhet samt för ett systematiskt användande av organisationens och medlemsländernas information för att diskutera potentiella konflikthärdar och handlingsalternativ – tidig varning och tidig handling;
- ◆ inom ramen för utvecklingssamarbetet, bilateralt såväl som multilateralt, utnyttja tillfällen att identifiera konfliktorsaker och konfliktrisker samt i möjligaste mån utforma samarbetet så att det motverkar och förebygger dessa;
- ◆ fortsatt utveckla svensk kompetens i dessa frågor.

Ekonomiska reformer och tillväxt

En hållbar förbättring av fattiga människors levnadsstandard kan inte uppnås utan en kraftigt ökad ekonomisk tillväxt. En tillväxttakt på i genomsnitt inemot 5–7 % per år (dvs. 2–4 % per capita) bedöms som nödvändig för att antalet fattiga skall minska. Därtill krävs att produktionsstrukturen och resursernas fördelning är sådan att tillväxten når ut även till eftersatta grupper och områden.

Det internationella samfundet måste verka för att den vändning som noteras i de afrikanska ekonomierna befästs och förstärks. De ekonomiska reformprocesserna måste gå vidare och utvecklas. Insikten om detta och om processernas komplexa och långsiktiga natur är nu långt större än när de inleddes i början av 1980-talet, hos de afrikanska regeringarna såväl som hos de utländska finansiärerna.

Reformprocessen avser inte bara makroekonomisk stabilitet och liberalisering av marknader. Detta är de första – och relativt lätt definierade – stegen. Många länder har här fortfarande steg att ta men många länders tillväxt hämmas också av skuldskrisen. Makroekonomisk stabilitet, en fungerande marknadsekonomi och en väg ut ur skuldskrisen är emellertid

inom räckhåll för ett stort antal afrikanska länder. Med internationell samverkan kan detta minimum åstadkommas. För att lyckas krävs dock att i än högre grad fokus sätts på det offentliga ansvaret, bekämpande av korruption, institutionsutveckling på nationell och lokal nivå, grundläggande infrastruktur, utveckling av utrikeshandeln och framför allt social utveckling.

Samtidigt är kunskapen om förutsättningarna för reformerna på mikronivå inte tillräckligt utbredd. Detta gäller bl.a. insikten om att institutionella och sociokulturella faktorer på gräsrotsnivå – inte minst sådana som har att göra med mäns och kvinnors olika roller – har stor betydelse för möjligheten att genomföra reformer som leder till ekonomisk tillväxt. Dessa faktorer samverkar för att frigöra de fattigas produktionskraft, särskilt i jordbruket, och att möjliggöra för det allt starkare företaget att utvecklas. Kunskap om detta måste utvecklas och tillämpas.

På detta område kommer Sverige bl.a. att verka för:

- ◆ fortsatt stöd, multilateralt och bilateralt, till ekonomiska reformprogram som syftar till stabil och långsiktig ekonomisk och social utveckling;
- ◆ internationell samverkan för att land efter land skall ta sig ur skuldskrisen;
- ◆ stöd till utveckling av kapacitet och institutioner för genomförandet av reformprocessen;
- ◆ stöd till utveckling och tillämpning av kunskap om institutionella och sociokulturella förutsättningar för reformprocessen på mikronivå;
- ◆ att i högre grad fokusera på de handelspolitiska och näringslivsutvecklande aspekterna av de ekonomiska reformprogrammen.

De fattigas rätt

Fattigdomsbekämpning är det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete. Trots tillväxten ökar fortsatt antalet fattiga i Afrika. Om inte trenderna ändras, kommer närmare hälften av världens fattiga att finnas i Afrika år 2010. I-länderna har i OECD-dokumentet ”Shaping the 21st Century” åtagit sig att i en ny anda av partnerskap bidra till att antalet fattiga halveras.

Regeringen redovisade i sin skrivelse ”De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar” (skr. 1996/97:169) hur Sveriges utvecklingssamarbete kan stärkas för att bidra till fattigdomsbekämpning.

- ◆ utveckla ett brett partnerskap på olika nivåer i samhället, byggt på en öppen dialog med regeringen i respektive land;
- ◆ inrikta utvecklingssamarbetet på processer, där de fattiga själva tar ansvar och känner delaktighet och som stärker deras säkerhet, förmåga och möjligheter. Utgångspunkten skall vara de fattigas syn på sin egen situation;
- ◆ i högre grad inrikta biståndet på programbistånd med aktiv samordning av biståndet under mottagarlandets ledning;
- ◆ stödja en jämlik ekonomisk tillväxt, t.ex. genom att bidra till förutsättningar för produktivitetshöjning inom småjordbruket och för småskaligt privat företagande;
- ◆ särskilt beakta barnens situation genom att verka för att ett systematiskt barnperspektiv tillämpas i det internationella utvecklingssamarbetet i Afrika, såväl bilateralt som multilateralt, med utgångspunkt från barnets rättigheter.

Jämställdhet

Ett gott styrelseskick och en fungerande rättsstat innebär att både kvinnor och män kan göra sig hörda och påverka den politiska agendan. Eftersom kvinnors och mäns rättigheter och deltagande i beslutande fora generellt bottnar i föreställningar om mäns överordnade respektive kvinnors underordnade roll – ekonomiskt, kulturellt och politiskt – krävs ett brett spektrum av åtgärder, ekonomiska och sociala, för att öka kvinnors deltagande i demokratiska processer på alla nivåer och stärka kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter. Stöd till det civila samhället måste beakta att kvinnor deltar betydligt mindre än män i beslut på olika politiska nivåer: internationellt, nationellt, regionalt och på bynivå, liksom i frågor som rör den egna familjen och dem själva. Stöd till ett demokratiskt samhällsbyggande måste därför bl.a. inriktas på kvinnor som aktiverar sig på lokal nivå, utanför formella strukturer, kring praktiska frågor om ekonomisk och social samverkan.

På detta område kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ stödja initiativ, engagemang och organisationer i de afrikanska samhällena som arbetar för att omsätta jämställdhetsperspektivet, kvinnors rätt, till vardagsverklighet;
- ◆ verka för att allt utvecklingssamarbete, bilateralt såväl som multilateralt, skall utgå från kvinnors och mäns lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

Kapacitetslyft

Partnerskapet kräver satsning på utveckling av kompetens och institutioner i samarbetsländerna. Ett kunskaps- och kapacitetslyft måste komma till stånd, som gör det möjligt för de afrikanska länderna att utforma en effektiv egen politik för att bekämpa fattigdomen. En grundläggande förutsättning för att detta skall ske är att ländernas system för kompetensförsörjning på olika nivåer utvecklas, liksom ländernas kompetens att nyttja och utveckla kunskap. Samtidigt med fortsatt stöd till basutbildning, som gör det möjligt för alla att delta i en demokratisk samhällsutveckling, måste yrkesskolor och universitet utvecklas. Utvecklingen på IT-området skapar nya förutsättningar för ett effektivare informations- och kunskapsutbyte.

För att medverka till ett kapacitetslyft i afrikanska länder kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ fortsatt stödja ökad bredd och kvalitet i ländernas basutbildning med fokus på primärskolan;
- ◆ främja utveckling av universitet för högre utbildning och forskning;
- ◆ främja ländernas grundläggande kapacitet för forskningsutveckling inom nyckelområden, både som en förutsättning för kvalitet i högre utbildning och för att skapa en grund för oberoende kunskapsutveckling, analys och debatt;
- ◆ fortsätta stödet till oberoende afrikanska forskningsinstitutioner och nätverk;
- ◆ stödja nationella och regionala institutioner för utbildning av statstjänstemän i nyckelfunktioner;
- ◆ stödja uppbyggandet av kapacitet för att utreda och belysa samhällsfrågor för beslutsfattare och allmänhet;
- ◆ utarbeta en IT-policy för utvecklingssamarbetet med särskilt beaktande av situationen i Afrika.

Regionalt samarbete

Regionalt samarbete är en viktig faktor för att skapa politisk stabilitet och ekonomisk utveckling. Förändringarna i Afrika under 1990-talet har medfört bättre förutsättningar för det regionala samarbetet, även om politiska och strukturella hinder alltjämt inverkar menligt på och fördröjer integrationsprocessen. AfDB fokuserar i sitt reformarbete på ökade

insatser för regionalt samarbete. Såväl OAU som ett antal subregionala organisationer, främst SADC, EAC, ECOWAS och IGAD, har under senare år aktiverats och kan på sikt få stor betydelse för utvecklingen i Afrika. Sverige har genom åren lämnat stöd åt regionala samlingssträvanden i Afrika, särskilt i södra och östra Afrika. Regeringen kommer under året att lägga fast en strategi för det svenska stödet till regionala verksamheter i Afrika.

För att främja ett ökat regionalt samarbete kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ stödja de afrikanska strävandena att öka det regionala ekonomiska samarbetet, minska handelshindren och att utveckla en modern, gemensam ekonomisk lagstiftning;
- ◆ stödja insatser för att främja kompetensutveckling och institutionsbyggnad inom regionala organisationer;
- ◆ stödja regionalt samarbete inom områden som fred och säkerhet, jordbruk och markvård, vattenresurser samt demokrati och mänskliga rättigheter;
- ◆ inom EU verka för ökat samarbete med regionala organisationer i Afrika;
- ◆ verka för ett regionalt samarbete kring Viktoriasjön inspirerat av det framgångsrika Östersjösamarbetet.

Hållbart utnyttjande av naturresurser

Jordbruk, boskapsskötsel, fiske och skogsbruk utgör basnäringarna i en afrikansk omgivning, där de naturliga förutsättningarna utnyttjas till sin yttersta gräns för att säkra människors överlevnad. Frågan om livsmedelssäkerhet och hållbart utnyttjande av naturresurser är därför av central betydelse för hela Afrikas kontinent. Många naturresurser, t.ex. vatten, delas av flera länder. För att kunna nyttja sådana resurser på ett hållbart sätt krävs samarbete mellan länderna.

Regeringen har i sin proposition för godkännande av FN:s ökenkonvention (prop. 1995/96:42) samt i sin skrivelse "Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling" (skr. 1996/97:2) angett hur det svenska utvecklingsarbetet skall bidra till hållbart utnyttjande av naturresurser. Regeringen har också godkänt det handlingsprogram för hållbar utveckling, som Sida utarbetat.

- ◆ utgå från ländernas ansvarstagande, nationellt och i internationella åtaganden, och deras prioriteringar i stödet till hållbara produktions-system och förbättrad naturresurshushållning, särskilt inom områdena vatten, mark och skog;
- ◆ bidra till att stärka kapacitets- och institutionsutveckling bl.a. genom att stärka den expertgrupp i Nairobi, som arbetar med markutnyttjande med utgångspunkt från svenska erfarenheter i östra Afrika;
- ◆ uppmärksamma traditionell kunskap, som i kombination med utveckling av lokala grödor kan bidra till ökad livsmedelssäkerhet;
- ◆ stödja regionalt samarbete för hållbart utnyttjande av vattenresurser och bidra till att åtgärder för vattenutnyttjande som beslutas inom ramen för FN:s Kommission för hållbar utveckling får genomslag samt att Global Water Partnerships verksamhet stödjes;
- ◆ genom olika kanaler bidra till att länderna kan genomföra sina åtaganden i FN:s konventioner och protokoll som rör miljö och utveckling, särskilt följande: ökenbekämpning, biologisk mångfald, klimatförändringar och uttunning av ozonskiktet.

9.3 Att utveckla partnerskap mellan Afrika och omvärlden

Den internationella diskussionen om Afrika präglas i hög grad av önskan att lägga en ny grund för relationerna. Partnerskap är det begrepp som oftast används, inte bara i Sverige, för att uttrycka ambitionen att minska beroendet, bredda kontaktytorna och åstadkomma en kvalitativ och metodisk förnyelse.

När det gäller att realisera partnerskapstanken i det internationella samfundet, öppnar sig ett stort område för närmare samarbete mellan Sverige och Afrika såväl genom utvecklingsarbetet som i andra former. Först och främst bör Sverige, i linje med sina traditionella utrikespolitiska målsättningar, fortsätta att verka för en politik som leder till en positiv utveckling i Afrika. Detta innebär att vi lyssnar till våra afrikanska partner och i möjligaste mån agerar i samförstånd med dem, när frågor som berör Afrika behandlas i internationella sammanhang. Ett vidgat konsultationsförfarande i internationella angelägenheter av gemensamt intresse eller av intresse för endera parten faller sig också naturligt. Det är vidare viktigt att dialogen med de afrikanska länderna breddas, också vad gäller frågor som ligger utanför den afrikanska problematiken.

Kapacitets- och kompetensuppbyggnad i Afrika är ett viktigt led i strävandena att stärka det afrikanska internationella engagemanget. Sverige stödjer bilateralt, och även genom internationella organisationer, insatser som syftar till att höja den afrikanska kompetensen i detta avseende. Skr. 1997/98:122

Europeiska unionen

Europeiska unionen är världens största handelspartner och finansiär av internationellt utvecklingssamarbete. EU:s samarbete med de afrikanska länderna och regionerna är mycket viktigt för Afrika: ungefär hälften av Afrikas export går till EU och hälften av biståndet till kontinenten härrör från Europa. EU har också ett särskilt intresse av samarbetet med Afrika. Afrika ligger i Europas närområde och EU-länderna har stor samlad erfarenhet av kontinenten. Genom sin närhet, sina omfattande relationer med Afrika, och genom att i sina externa relationer omfatta de tre områdena gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, utvecklingssamarbete och handelspolitik kan EU spela en betydande roll för den fortsatta utvecklingen i Afrika. Sveriges tradition av politiskt engagemang och omfattande utvecklingssamarbete i Afrika ger oss särskilda möjligheter.

EU följer inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) den politiska utvecklingen i Afrika och söker genom olika åtgärder bidra till att skapa fred och försoning, demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Ökad samstämmighet (koherens) mellan EU:s olika politikområden är en viktig fråga, både i det framtida Lomé-samarbetet och i EU:s samarbete med utvecklingsländer i stort.

Förhandlingar om ett nytt avtal mellan EU och AVS-länderna kommer att inledas under 1998. Sverige har aktivt bidragit till debatten om de framtida relationerna med dessa länder och flera svenska ståndpunkter återfinns i de politiska riktlinjerna inför förhandlingarna.

Inom EU kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ verka för ökad samstämmighet mellan unionens olika politikområden;
- ◆ verka för att partnerskapstanken får genomslag såväl i den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken som i EU:s utvecklingssamarbete och i de framtida relationerna med AVS-länderna;
- ◆ verka för bättre samarbete mellan EU och FN;
- ◆ verka för en förstärkt politisk dialog mellan EU och Afrika;
- ◆ verka för ökad fokusering på fattigdomsbekämpning i EU:s utvecklingssamarbete;

- ◆ i de kommande förhandlingarna mellan EU och AVS-länderna verka för att WTO:s regler avspeglas i det nya avtalet; Skr. 1997/98:122
- ◆ verka för en liberaliserad handel med ökat tillträde för varor från AVS-länderna till alla de avtalsslutande ländernas marknader;
- ◆ verka för ökat stöd till regionalt samarbete mellan AVS-länderna;
- ◆ verka för att EU:s organisation, struktur och kompetens för utvecklingssamarbete förstärks, bl.a. genom utvecklade biståndsformer, t.ex. sektorstöd, och ökad delegering till fältet, i syfte att effektivisera biståndet.

Förenta nationerna

Förenta nationerna spelar en avgörande roll för Afrika. Från avkolonisering, antiapartheidkampen och dagens konflikthanteringsinsatser till det omfattande humanitära, ekonomiska och sociala arbetet har FN:s arbete varit intimt sammanlänkat med Afrikas framtid. Därför är arbetet med att stärka och reformera FN av avgörande betydelse för Afrika.

Som en följd av Sveriges tydliga multilaterala profil och engagemang i globala rättvisefrågor samt av det omfattande svenska stödet till befrielse- rörelserna i Afrika åtnjuter Sverige, liksom övriga nordiska länder, betydande förtroende från afrikanska länder i FN-arbetet. Förutsättningarna för att öka det svenska samarbetet med afrikanska länder kring olika multilaterala frågor är således goda, liksom möjligheterna att bidra till att förtroendet för FN, dess syften och verksamheter stärks på kontinenten. Viktigt är också att bidra till att lyfta upp frågor av afrikanskt intresse på FN:s agenda, såsom gjordes t.ex. genom det s.k. Afrika-initiativet och den separata säkerhetsråds-sessionen om Afrika under hösten 1997.

Sverige kommer i FN bl.a. att:

- ◆ söka ett nära samarbete med de afrikanska länderna i FN:s arbete;
- ◆ verka för att organisationen fullt ut tar sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet i konflikter i Afrika;
- ◆ verka för ökat genomslag för FN:s verksamheter och bättre partnerskap med de afrikanska länderna och OAU i det fredsfrämjande och humanitära arbetet;
- ◆ fortsatt vara starkt drivande i arbetet med att reformera och effektivisera FN:s ekonomiska och sociala verksamheter, särskilt på landnivå;
- ◆ undersöka möjligheterna till särskilt samarbete kring multilaterala frågor mellan Sverige eller grupperingar där Sverige ingår, å ena

sidan, och afrikanska grupperingar eller enskilda afrikanska länder å den andra, t.ex genom att skapa samarbetsmekanismer för uppföljning av olika internationella rättighetskonventioner. Skr. 1997/98:122

De internationella finansiella institutionerna och skuldbördan

De ekonomiska reformprogrammen måste fortsätta att utvecklas. Denna process måste drivas av varje enskilt land utifrån dess förutsättningar. De internationella finansiella institutionerna måste dock bidra med finansiering, rådgivning och kapacitetsuppbyggnad.

IMF bör i samarbete med regeringarna utifrån ländernas specifika förutsättningar formulera grundläggande makroekonomiska mål och bidra till kapacitetsuppbyggnad inom sina specialområden. En samordning bör ske av IMF:s och övriga givares stöd till reform-processen i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för hållbar ekonomisk och social utveckling.

Världsbanken har en dominerande roll som finansiär och bör i första hand koncentrera sin verksamhet till sektorprogram som samordnas med andra givares program under samarbetslandets ledning och integreras i landets budget. Programmen bör i ökad utsträckning planeras och följas upp av landets myndigheter och institutioner i dialog med den privata sektorn och det civila samhället. Stöd till kapacitetsuppbyggnad för detta bör ingå i programmen.

Afrikanska Utvecklingsbanken har en viktig roll i finansieringen av sektorprogram i Afrika i nära samarbete med framför allt Världsbanken. Särskilda resurser har avsatts för HIPC-initiativet och andra skuldlättnadsinsatser. Det är angeläget att det reformarbete som nu pågår i banken fullföljs, så att bankens roll och kapacitet som afrikansk institution förstärks.

De fattiga ländernas skuldproblem måste ges en definitiv lösning. HIPC-initiativet är ett viktigt steg i denna riktning och måste ges allt stöd. Samtidigt måste andra former av skuldlättnadsstöd lämnas, så att situationen inte förvärras i avvaktan på att länderna erhåller skuldlättnad inom HIPC. De enskilda organisationernas kampanj "Jubel 2000" utgör ett välkommet stöd i arbetet för en lösning på skuldproblemen.

I dessa frågor måste Sverige driva en samordnad och enhetlig politik och liksom tidigare arbeta aktivt inom de internationella finansiella institutionerna för att förverkliga målsättningarna för utvecklingssamarbetet.

För att uppnå detta kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ inom ramen för de internationella finansiella institutionernas mandat på ett samordnat sätt arbeta för ökad lyhördhet och förståelse för låntagarländernas egna processer och ett ökat lokalt ägarskap av de pro-

jekt och program som finansieras. Detta ägarskap måste förankras både i regeringen och i det civila samhället i låntagarländerna; Skr. 1997/98:122

- ◆ arbeta för att integrera fattigdomsbekämpning i de ekonomiska reformprogrammen så att effekten för fattiga blir utgångspunkt för programmets formulering och den positiva interaktionen mellan social och ekonomisk utveckling förstärks;
- ◆ arbeta aktivt för ökad samordning av multilateralt och bilateralt bistånd under samarbetslandets ledning, bl.a. inom ramen för det speciella programmet för Afrika (SPA);
- ◆ bidra till att stärka den afrikanska kapaciteten att förhandla med de internationella finansiella institutionerna;
- ◆ intensivt arbeta för internationellt samordnade insatser så att varje enskilt skuldkrisdrabbat land inför det nya århundradet har ett tydligt perspektiv att nå en hållbar lösning på sina skuldproblem;
- ◆ stödja initiativ och program som syftar till att stärka fattiga och skuldtyngda länders kompetens och kapacitet vad gäller skuldhantering och skuldanalys.

Handels- och investeringspolitik

Ett vidgat handelsutbyte och flöde av investeringar önskas av såväl Sverige som de afrikanska länderna. Den positiva ekonomiska utveckling vi i dag ser i många av länderna i Afrika skapar förutsättningar för en ökad handel. Eftersom ökad handel gynnar bägge parter, blir förändrings- och reformprocessen i Afrika ett svenskt intresse. Vi stödjer därför processer för att i de afrikanska länderna utveckla dynamiska ekonomier med en stark ekonomisk tillväxt och välbefinnandshöjningar för samtliga medborgare. Likaså ingår i målsättningarna att bidra till att liberalisera handeln och att i de afrikanska länderna stödja en utveckling mot moderna rättssamhällen med en modern ekonomisk lagstiftning, som ger säkra och förutsägbara förutsättningar för handel och investeringar.

Från svensk sida bör vi på det globala, multilaterala planet lämna ett fortsatt stöd till alla ansträngningar att avveckla handelshinder i Afrika, liksom till avveckling av de handelshinder som drabbar afrikanska produkter på andra marknader. De fortsatta förhandlingarna inom WTO:s ram kommer att få betydelse för länderna i Afrika, då man år 2000 skall fortsätta att förhandla om bl.a. ökat marknadstillträde för jordbruksprodukter. En fri handel för jordbruksprodukter är en svensk målsättning, som även medför förbättrade förutsättningar för afrikansk export av jordbruksprodukter.

- ◆ världshandeln på lång sikt skall bli helt fri. Med avseende på länderna i Afrika verkar Sverige för att alla de minst utvecklade länderna skall erbjudas tullfritt tillträde till marknaderna i de mer utvecklade länderna och för en förändring av EU:s gemensamma jordbrukspolitik för att öppna livsmedelsmarknaden för ökad import från Afrika;
- ◆ liberaliseringen av de afrikanska marknaderna skall fortsätta och samtliga afrikanska länder på sikt bli medlemmar av WTO;
- ◆ öka det handelsrelaterade bilaterala och multilaterala tekniska biståndet som syftar till att stödja och underlätta de afrikanska ländernas deltagande i världshandeln och de multilaterala handels-organisationerna;
- ◆ stödja de afrikanska ländernas strävanden att skapa bättre förutsättningar att attrahera utländska investeringar och utländskt kapital genom förbättrad ekonomisk tillväxt och genom att utveckla de ekonomiska och legala förutsättningarna. Sverige verkar för att ett multilateralt investeringsskyddsavtal skall komma till stånd i WTO och förhandlar om ett sådant avtal i OECD. Vi stödjer genom EU ansträngningarna att på regional basis i Afrika etablera investeringsskyddsavtal;
- ◆ stimulera ökningen av privata kapitalflöden till Afrika genom stöd till utveckling av institutioner och regelverk samt garantier;
- ◆ genom Sida främja utveckling av kapitalmarknader i Afrika.

Det internationella civila samhället

Globaliseringen innebär förändrade förutsättningar för allt slags utbyte mellan nationer. Den snabba utvecklingen av kommunikationer, media och informationsteknologi skapar ett utrymme för ett ”internationellt civilt samhälle”, vid sidan av kommersiella och mellanstatliga relationer. Detta är en realitet redan i dag, men kommer att få en allt större roll i framtiden. Ett exempel är forskarsamhället som i dag är djupt internationaliserat. Universiteten i Afrika är integrerade i detta och kan numera i princip ta del av information och idéer lika snabbt som universitet i Europa och Nordamerika.

På liknande sätt bygger många enskilda organisationer upp internationella nätverk. Både på regional och global nivå finns sådana organisationer som agerar för att skapa kontakter men också ofta för att utöva direkt påverkan i vissa frågor. Genom sin inriktning på enstaka frågor har dessa grupper ofta bättre information än de nationella regeringarna. Det har också varit möjligt att skapa allianser mellan olika typer av nätverk och

organisationer för att kunna påverka t.ex. de internationella finansiella institutionerna och FN-systemet. Den internationella kampanjen mot personminor och Jubel 2000 är exempel som illustrerar möjligheterna för globalt agerande av denna typ.

Afrika har genom det internationella civila samhället nya möjligheter att göra sig gällande. Men naturligtvis gäller här, liksom på andra områden, att alla inte automatiskt kan dra fördel av detta. Först och främst måste den nödvändiga infrastrukturen finnas, t.ex. fungerande telekommunikationer. För det andra måste, om samarbetet skall bli konstruktivt, organisationerna ha någon form av lokal legitimitet eller representativitet. Informationsteknologin skapar tyvärr också utrymme för odemokratiska krafter att sprida sina budskap.

Inom detta område kommer Sverige att främja Afrikas möjligheter att delta i och verka genom det internationella civila samhället bl.a. genom att:

- ◆ främja ett intensivare utbyte mellan det afrikanska och det internationella civila samhället;
- ◆ verka för ökad förståelse och forskning om civila samhällets utveckling och organisationer i Afrika;
- ◆ verka för större utrymme för fria media i Afrika och större utbyte mellan afrikanska och internationella media;
- ◆ stödja afrikanska universitets möjligheter till internationellt utbyte via IT, tidskrifter och litteratur samt personkontakter;
- ◆ fortsatt främja utvecklingen av globala nätverk bl.a. vad gäller tekniska förutsättningar och infrastruktur, särskilt på kommunikationsområdet.

9.4 *Att stärka det långsiktiga utbytet mellan Sverige och Afrika*

Samhällskontakternas betydelse

Sveriges förbindelser med Afrika har genom åren dominerats av biståndrelationen i en eller annan form. Det rör sig om mellanstatligt utvecklingssamarbete och folkrörelsernas och de enskilda organisationernas verksamhet. Genom biståndet har ett brett nät skapats av fungerande och livaktiga kontakter på olika plan mellan Sverige och det svenska samhället och många stater i Afrika. Fackföreningarnas roll i antiapartheid-

kampen, idrotts- och kulturutbyte och kontakter mellan olika kristna samfund är exempel på sådana kontakter. Skr. 1997/98:122

I partnerskapstanken ligger att stödelementet i dessa kontakter på sikt tonas ned och ersätts av relationer som lever och utvecklas av egen kraft. Ett mål för den svenska Afrikapolitiken är därför att befästa och utvidga existerande förbindelser mellan det svenska samhället och de afrikanska samhällena. En fortsatt ekonomisk och social utveckling i Afrika kommer i ett längre perspektiv att innebära att dessa kontakter förstärks och blir allt mer betydelsefulla, samtidigt som behovet av statligt stöd för att hålla dem levande minskar.

Attitydpåverkan ingår som ett viktigt led i arbetet med att utveckla ett bredare samarbete. Om svenskar får en mer nyanserad bild av Afrika kan detta ha en positiv inverkan på det politiska, ekonomiska och kulturella utbytet, inte minst på investeringar och turistströmmar. Ett centralt område är därför att arbeta med utbildningsinsatser och opinionsbildande verksamheter genom media, studieförbund, folkhögskolor och andra folkbildande organisationer. Sida bedriver opinionsbildande verksamhet för att nå ut till ungdomar. Genom nya kanaler som TV, populärpress, skolmaterial och träffpunkter på Internet vill Sida bygga upp ett större intresse för utvecklingsfrågor. För att stimulera ett ökat forskningsutbyte finns ett på Sida framtaget förslag om hur högskolans kunskap och kontakter med länder utanför Europa/Nordamerika skall kunna främjas. Enligt förslaget kommer Högskoleverket att förvalta en särskild Afrika-fond som finansieras av Sida och utbildningsdepartementet.

Afrikanska invandrare kan fungera som en länk mellan Sverige och Afrika genom att engagera sig i affärsprojekt och annat utbyte, samt tillföra viktig kunskap i utvecklingssamarbetet. Sida bör i sitt arbete eftersträva utvidgade kontaktytor mellan svenskar och afrikaner. Inom Forum Syds ram sker redan i dag utvecklingssamarbete genom en svensk partnerorganisation bestående av afrikanska invandrare. Sverige uppmuntrar och stöder försök som innebär att afrikanska invandrare engageras i organisationernas informations- och biståndsarbete.

För att stärka kontakterna mellan de svenska och afrikanska samhällena kommer bl.a.:

- ◆ regelbundna samråd om Afrikafrågor att hållas med enskilda organisationer, fackföreningsrörelsen, kyrkliga samfund och andra relevanta organisationer, exempelvis för afrikanska invandrare;
- ◆ möjligheterna att stimulera ett ökat samarbete inom områdena kultur, utbildning, forskning, expertutbyte och idrott, exempelvis genom att utvidga stipendiemöjligheterna för ömsesidigt kunskapsutbyte, att ses över;
- ◆ den Afrikarelaterade forskningen och undervisningen vid svenska universitet att vidareutvecklas och förstärkas;

- ◆ initiativ som innebär att afrikanska invandrare i Sverige engageras i utvecklingssamarbete och afrikansk-svenska affärsprojekt att stödjas.

Utvecklingssamarbetets långsiktiga utmaningar

Utvecklingssamarbetet kommer under lång tid att stå i fokus för omvärldens – och Sveriges – relationer med Afrika. Utvecklingsperspektivets väldiga utmaningar i Afrika och biståndets mångsidiga möjligheter gör att utvecklingssamarbetets betydelse inte kommer att minska under förutsebar tid. Tvärtom är det sannolikt att de förbättrade politiska och ekonomiska förutsättningar som finns i många länder, den långt bättre kunskapen om vad som fungerar respektive inte fungerar och den bättre internationella koordineringen leder till att utvecklingssamarbetet kan öka i genomslagskraft.

Avgörande för effektiviteten är fokuseringen på utvecklingssamarbetets uppgift: att befria från fattigdom. Med detta som mål – och partnerskapet som värdegrund och metodik – är förutsättningarna stora att allt fler länder, även de många biståndsberoende länderna i Afrika, successivt kan uppnå uthålliga ekonomiska och sociala framsteg, på grundval av en kombination av egna resurser och kapacitet med vinster från den globala integrationen; ett slags självtillit i modern tappning.

Det irrationella i att flera länder, som aldrig uppnått 0,7-procentmålet för sitt bistånd, i detta skede dragit ner sina biståndsvolymer framstår mot denna bakgrund än tydligare. Den förståelse av utvecklingssamarbetets förbättrade förutsättningar att ge avgörande resultat som återspeglas i FN-systemets, Världsbankens och EUs ställningstaganden borde få större politiskt genomslag och tvärtom leda till ökade biståndsvolymer. Den breda OECD-landkretsens policy-dokument, "Shaping the 21st Century", har tydliggjort en ändamålsenlig ambitionsnivå.

Efter en tid av nedskärningar ökar Sverige återigen biståndet. Norge, Danmark och Nederländerna ligger kvar på höga nivåer. Storbritannien och några andra länder ökar eller har aviserat ökningar. EU:s bistånd har stor volym. Men flera givare, bland dem USA och Japan, har inte klarat av att hålla tidigare nivåer. Sammantaget har det lett till att biståndet sedan 1992 på fem år sjunkit från 0,33 % till 0,25 % av OECD-ländernas BNI, den lägsta nivån på decennier.

Samtidigt ställer den globala integrationen krav på internationellt samarbete på en lång rad områden. Samarbete för säkerhet och fred, miljöproblematikens komplexa globala samspel och den ekonomiska integrationens mångfald av stora och små uppgifter kommer att kräva, inte bara politiskt ledarskap och samstämmighet mellan politikområden, utan också institutioner och resurser.

Så avspeglas globaliseringens utmaningar också i det svenska biståndet. Redan i dag har utvecklingssamarbetet en enastående bredd. Biståndet är aktivt på snart sagt varje samhällsområde och drar därvid svenska resurser och berör svenska intressen. Biståndet har således relevans för Sveriges internationalisering. Utvecklingssamarbetet har en entydig uppgift och verkar samtidigt utifrån en hemmiljö som internationaliseras i allt intensivare takt. Sammantaget ger detta biståndet möjlighet att hemåt förmedla erfarenheter och samtidigt utåt bygga på Sveriges allt mer vidgade internationella engagemang. En ömsesidigt befruktande interaktion mellan biståndsfinansierat och icke-biståndsfinansierat utbyte kan sålunda bli en allt intressantare del av Sveriges partnerskap med afrikanska länder.

För att möta utvecklingssamarbetets långsiktiga utmaningar kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ utnyttja utvecklingssamarbetets erfarenheter och möjligheter för att möta globaliseringens utmaningar;
- ◆ agera för ökat bistånd, bättre finansieringssystem och bördefördelning och en stark Afrikaprofil i de internationella organisationerna;
- ◆ fokusera på biståndets uppgift – att höja de fattigas levnadsnivå – och på grundval av den långa internationella erfarenheten av effektiva arbetsmetoder, förståelsen av betydelsen av inhemskt ledda förändringsprocesser och partnerskapstänkande bidra till att de afrikanska länderna kan mobilisera egen kapacitet och resurser för en uthållig utveckling och global integration;
- ◆ öka det svenska biståndet, och när de statsfinansiella förutsättningarna så tillåter åter nå enprocentmålet;
- ◆ öka Afrikas andel av det samlade svenska biståndet;
- ◆ göra utvecklingssamarbetet till ett mångsidigt, flexibelt och effektivt instrument för Sveriges internationella ansvarstagande i det globala politiska och institutionella samarbetet;
- ◆ i än högre grad utnyttja den ömsesidigt befruktande potential som ligger i utvecklingssamarbetets bredd och i Sveriges icke-biståndsfinansierade internationalisering, i syfte att åstadkomma ett rikare innehåll i de framväxande partnerskapen med de afrikanska länderna.

Modern främjandepolitik

Sverige och de afrikanska länderna har ett vidgat handels- och investeringsutbyte som ömsesidigt mål. De flesta afrikanska länder för i dag en

utvecklingspolitik som aktivt främjar affärsintressen. Det är en svensk målsättning att effektivare utnyttja befintliga resurser inom de statliga myndigheterna, utrikesrepresentationen och näringslivet för att främja en ökad handel och investeringar.

Strävan att öka handel och investeringar behöver ges en tydligare profil. Ökad informationsinsamling och förstärkt rapportering, liksom fokusering på kontaktskapande aktiviteter för att stödja svenska företag som intresserar sig för afrikanska marknader med utvecklingspotential och främja afrikanska företags exportintressen på den svenska marknaden, bör vara centrala inslag i en förnyad Afrikapolitik.

Exportfrämjande insatser framstår som särskilt önskvärda i Afrika, då bristen på information och osäkerhet om villkoren på marknaderna kan verka hämmande för det enskilda företaget. Ekonomiskt gynnsamma affärer på lovande marknader riskerar att inte bli av utan ett samfällt ”brobyggande”. Flera tongivande länder, t.ex. USA, har uppmärksammat detta förhållande och därför kraftigt ökat sin främjandeverksamhet i Afrika.

Det svenska exportfrämjandet i Afrika bedrivs främst av utlandsmyndigheterna i nära samverkan med Sveriges Exportråd. Exportrådets uppgift är att initiera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja svensk export. Exportkreditnämnden har till uppgift att främja exporten genom att utfärda olika typer av garantier, i synnerhet exportkreditgarantier. AB Svensk Exportkredit tillhandahåller medel- och långfristiga exportkrediter, bl.a. statsstödda exportkrediter.

Exportrådet har av ekonomiska skäl dragit ned verksamheten i Afrika under senare år och är i dagsläget endast representerat med ett kontor i Sydafrika, vars ansvar dock täcker hela södra Afrika. Det kan också konstateras att Exportrådet har ett brett samarbete med olika intressenter, t.ex. handelskamrarna, som i viss mån kompenserar för avsaknaden av en bred, direkt täckning av Afrika.

Främjandearbetet har två sidor. Det är av yttersta vikt för kontinentens ekonomiska utveckling att Afrika får möjlighet att exportera varor och tjänster inom sektorer där man är konkurrenskraftig. Sverige verkar aktivt inom EU och i WTO för att liberalisera handeln med jordbruksprodukter, vilket skulle gynna afrikanska producenter. Sverige verkar även för att de afrikanska länderna skall liberalisera sin import.

En likaledes viktig uppgift handlar om att informera afrikanska producenter om de faktiska möjligheterna på den svenska marknaden och om marketens krav på produktutformning och kvalitet. Här har Sida och ambassaderna en viktig roll att fylla, i samarbete med näringslivets organisationer i Importrådet/Svensk handel och handelskamrarna. Sida kan även genom stödet till näringslivssamarbete och uppbyggnad av fungerande kapitalmarknader bidra till att stärka de afrikanska ländernas möjligheter att delta i ett ökat ekonomiskt utbyte. Swedfund International

AB bidrar direkt till att främja svenska investeringar i Afrika i samverkan med lokala parter och också till riskkapitalförsörjning genom insatser i s.k. venture capital-fonder. Skr. 1997/98:122

För att främja handel och investeringar med Afrika kommer Sverige bl.a. att:

- ◆ utveckla samarbetet mellan näringslivet och staten. Bl.a. kommer särskilda svenska handelsstrategier att utvecklas för afrikanska länder i samarbete mellan UD, Exportrådet och berörda utlandsmyndigheter;
- ◆ upprätta en referensgrupp med representanter från näringslivet och dess organisationer knuten till UD;
- ◆ förbättra kunskapen i Sverige om affärsmöjligheter i Afrika genom ökad rapportering i ekonomiska/handelspolitiska och affärsrelevanta frågor från utlandsmyndigheterna i Afrika och förbättrad bevakning av för Afrika relevant upphandling i internationella organisationer;
- ◆ stödja en utveckling av den afrikanska exporten till Sverige och den europeiska marknaden. Målsättningen är att öka det tekniska bistånd som går till handelsutvecklande insatser i Afrika både bilateralt, multilateralt och genom EU:s gemensamma bistånd. Sida kommer även i fortsättningen att i samarbete med handelskamrar och Importrådet/Svensk handel ge stöd till import av afrikanska varor;
- ◆ genom riskkapitalsatsningar via Swedfund International AB medverka till överföring av svenskt näringslivskunnande till Afrika.

Regional inriktning

En ny Afrikapolitik skall bygga vidare på landvinningar som redan gjorts. I många länder, framför allt i *södra och östra Afrika*, har Sverige byggt upp en stark närvaro. Omfattande, långvariga och nära kontakter med dessa länder har skapat goda förutsättningar för ett fortsatt och utvidgat samarbete. Med dessa länder bör den politiska dialogen fortsätta och fördjupas, samtidigt som ansträngningar görs att bredda den svenska närvaron och öka det ekonomiska utbytet. Utvecklingssamarbetet kommer att fortsätta att vara omfattande men kan behöva anpassas för att bättre svara mot de mål som angivits ovan. Detta kan innebära nya arbetsformer, tyngdpunktsförskjutningar mellan biståndssektorer och/eller koncentration av insatser till färre program.

I *centrala Afrika*, framför allt i Stora sjöregionen, behövs en delvis annan typ av insatser. Situationen i denna region och den framtida utvecklingen där är den viktigaste frågan för fred och säkerhet i Afrika som helhet.

Stora motsättningar internt och mellan länderna med ett stort antal offer samt frånvaron av framsteg i regionala och interna freds- och försoningsprocesser har lett till en situation, som hotar stabiliteten inte bara i regionen, utan också innebär spridningsrisker till andra delar av kontinenten. Samtidigt har maktskiftet i Kinshasa skapat möjligheter för en regional nystart, som inte får försittas.

Det finns i regionen förhoppningar att Sverige, utan kolonial belastning och med en ökande närvaro i området (i Kinshasa och genom Sida-utsända i Bujumbura och Kigali), skall kunna spela en roll i ansträngningarna att bidra till en lösning på kriserna. I denna region, där flera regeringar ser med misstro på FN-systemet och det internationella samfundet i stort, kan Sverige också med sin speciella Afrikaprofil, ha möjligheter att nå fram inte bara med bistånd, utan också med budskap som bidrar till att återupprätta förtroendet. Svenska kyrkor och samfund har i flera av dessa länder bidragit till ett svenskt förtroendekapital, som kan användas i brobyggande syfte.

I *Västafrika* har Sverige med några undantag haft en begränsad roll. Mot bakgrund av den delvis dynamiska utvecklingen i regionen och de nya politiska mönster, som gör sig gällande, bör denna roll nu förstärkas. Den svenska Afrikapolitiken måste bättre täcka in också denna viktiga del av kontinenten, med ett 20-tal länder stadda i olika typer av förändringsprocesser. Denna målsättning motsvaras av ett västafrikanskt intresse av att bredda kontakterna utöver det traditionella mönstret. Ett annat skäl för oss att närmare följa utvecklingen i Västafrika är vårt EU-medlemskap. EU:s bistånd till regionen är omfattande. God kunskap om utvecklingen i olika länder i regionen ökar våra möjligheter att påverka EU-samarbetet inte bara på det biståndspolitiska planet utan också på andra områden.

Regionen lämpar sig väl för ett ökat samarbete, med många aktörer inblandade och en relativt hög grad av ömsesidighet. Bl.a. bör det svenska näringslivet stimuleras att intressera sig mer för regionen. Möjligheterna till ett utbyggt kulturutbyte är också stora.

I Västafrika finns vidare en stark strävan till regionalt samarbete, både politiskt och ekonomiskt, som bör stödjas av Sverige, bilateralt och via EU och multilaterala organisationer. Konfliktförebyggande och konfliktlösning ingår som en allt viktigare del av detta regionala samarbete, som samtidigt utgör ett av de mest framgångsrika afrikanska exemplen på det ekonomiska området.

Som framgått ovan är Västafrika samtidigt en mycket heterogen region, som inbegriper både några av kontinentens rikaste och några av dess fattigaste länder. I framför allt ett par av de sistnämnda finns skäl att bygga ut ett svenskt utvecklingssamarbete, som redan inletts i första hand via enskilda och multilaterala organisationer. Miljösamarbete, bl.a. kring ökenfrågor, är ett sådant redan etablerat område, insatser för att främja demokratin ett annat.

Den jämförelsevis mindre distinkta svenska rollen i Västafrika medför att EU-dimensionen av svensk politik här får särskild tyngd. EU:s närvaro, bistånd och inflytande är betydande. I det frankofona Afrika blir Sveriges medlemskap av EU därmed ett primärt instrument, som dock successivt behöver kompletteras med förstärkt närvaro på plats. En sådan övervägs för närvarande, inom ramen för utrikesförvaltningens resurser. Möjligheten att internt påverka den gemensamma EU-politiken är således central och blir särskilt viktig i arbetet med att utforma Lomé-samarbetets nästa fas. Dialog, koherens och partnerskap bör återupprättas som styrinstrument för samarbetet.

Partnerskap och samarbete, som utökas i djup, bredd och kvalitet, förutsätter kunskap och närvaro. Den svenska utlandsrepresentationen spelar därför stor roll. Den 1995 genomförda fördjupade integrationen av ambassaderna och Sidas fältkontor i programländerna har fört med sig en bättre samordning och ett bättre utnyttjande av resurserna i Afrika. Den har också inneburit att Sveriges officiella närvaro i Afrika, samtidigt som den förstärkts, kommit att omfatta fler länder.

Närvaron förblir ändå, som nämnts, starkt koncentrerad till de södra och östra delarna av kontinenten. Många av de västafrikanska länderna bevakas för närvarande av Stockholmsbaserade ambassadörer. Detta system bör på sikt förändras, så att tillgängliga resurser istället koncentreras på plats i regionen.

Kombinationen av en stark Afrikakompetens i regeringskansliet, fördelarna av det integrerade arbetssättet i det omorganiserade utrikesdepartementet och en bättre utnyttjad fältrepresentation ökar möjligheterna för Sverige att aktivt bidra i det internationella samarbetet. Samtidigt är det klart att det är bara om de ambitioner som uttryckts i denna skrivelse delas av stora delar av det svenska samhället, folkrörelser, enskilda organisationer, idrottsföreningar, kulturutövare, akademiska institutioner, enskilda företag och näringslivets organisationer, liksom av enskilda människor, som en ny fas av intensivt utbyte mellan de svenska och afrikanska samhällena kan förverkligas.

AfDB	Afrikanska utvecklingsbanken/African Development Bank
ANC	Afrikanska nationalkongressen (African National Congress)
AVS	De länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet som ingår i Lomésamarbetet med EU
BAWATA	Kvinnorganisation i Tanzania (förkortning av dess namn på swahili)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
DAC	Development Assistance Committee, ingår i OECD
EAC	East African Cooperation
ECA	Economic Commission for Africa
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska utvecklingsfonden
FN	Förenta nationerna
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCA	Global Coalition for Africa
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (EU)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Agency
IFAD	Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund of Agrarian Development)
IFC	International Finance Corporation

IFI	International Financial Institutions
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IMF	Internationella valutafonden (International Monetary Fund)
ISP	International Science Programme
ITC	International Trade Center
MFS	Minor Field Study
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MUL	Minst utvecklade länder
NDF	Nordiska Utvecklingsfonden
NORSAD	Nordic/Southern African Development
OAU	Organization of African Unity
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organization for Economic Co-operation and Development)
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
PTA	Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern Africa Development Community
SADCC	Southern African Development Cooperation Conference
SANROC	South African Non-Racial Olympic Committee
SAREC	Swedish Agency for Research Cooperation
SHIA	Svenska handikapporganisationers internationella biståndsförening (Solidarity, Humanity, International Aid)
SI	Svenska Institutet

Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet
SPA	Special Programme of Assistance for Africa
UBV	Utbildning för biståndsverksamhet
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNCTAD	FN:s konferens för handel och utveckling (United Nations Conference on Trade and Development)
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	FN:s barnfond (United Nations Children's Fund)
WFP	World Food Programme
WTO	World Trade Organization

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky och Östros.

Föredragande: Pierre Schori

Regeringen beslutar skrivelse 1997/98:122 Afrika i förändring. En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet.