

16 FREDLIGA OCH INKLUDERANDE SAMHÄLLEN



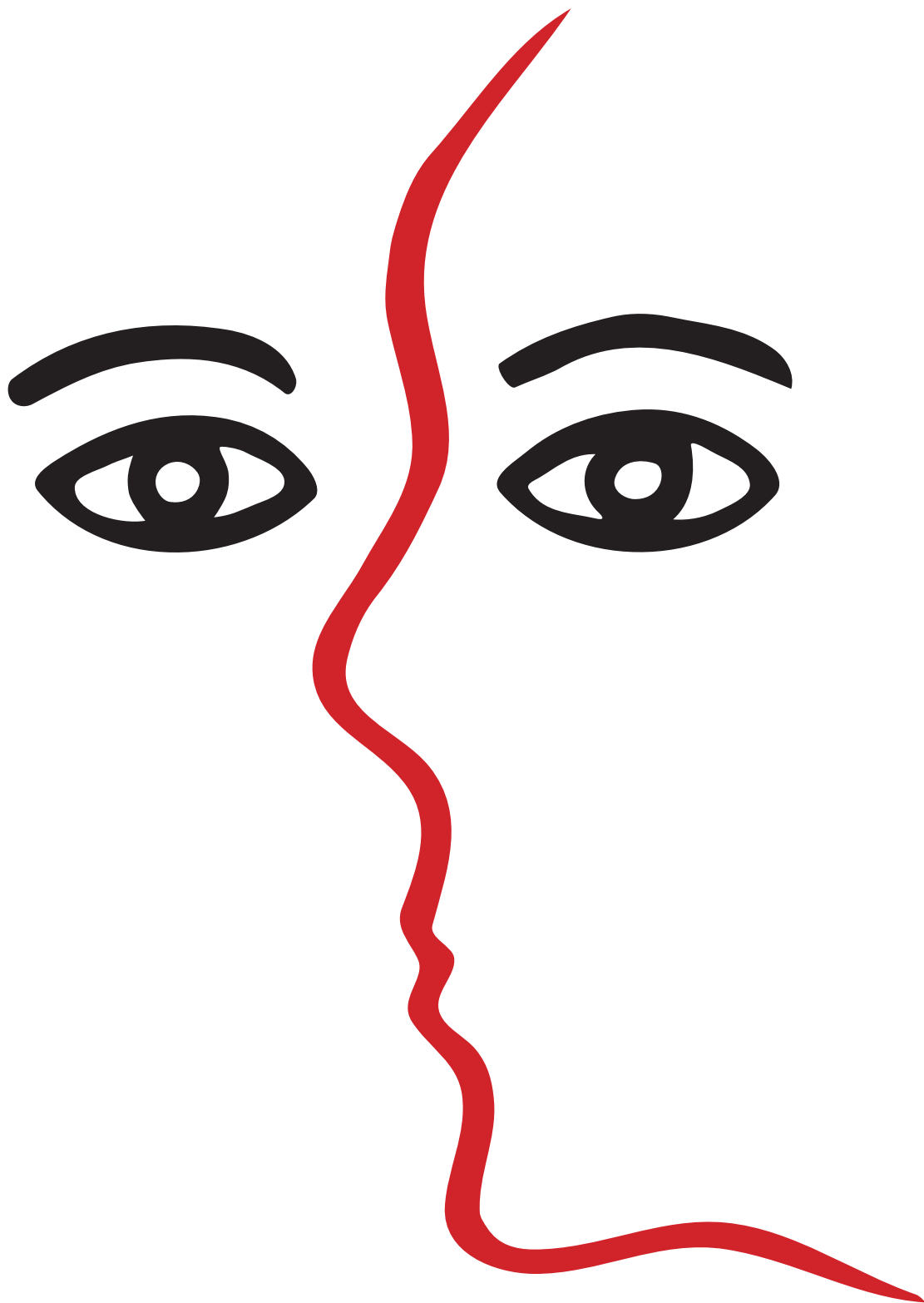
# Mänskliga rättigheter och hållbar fred

Kopplar länkarna mellan MR och  
fred i svenskt utvecklingsamarbete?

**Fredrik Svensson & Daniel Wickström**



FONDEN FÖR  
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER



Skriven av Fredrik Svensson och Daniel Wickström med  
bidrag från Ulrika Strand.  
Fonden för mänskliga rättigheter, oktober 2018.

Granskningen är gjord med hjälp av medel från Sida.  
Innehållet svarar Fonden för mänskliga rättigheter för.

**Vid frågor kontakta: [info@humanrights.se](mailto:info@humanrights.se)**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Bakgrund och syfte</b>	5
<b>Metod</b>	6
Avgränsningar	7
Urval	7
Definitioner	7
Fredsperspektivet	7
Rättighetsperspektivet	9
Övergångsrättvisa	8
<b>Granskning av övergripande reglerande dokument</b>	9
Policyramverket	9
Övergripande skrivningar	9
Policyramverkets kontextanalys	9
Perspektiv som ska genomsyra utvecklingssamarbetet	10
Tematisk inriktning	11
Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer	12
Fredliga och inkluderande samhällen	12
Ytterligare observationer	13
Sammanfattande analys av Policyramverket	13
Riktlinjer för strategier	14
Analys av Riktlinjer för strategier	15
Standardiserade skrivningar för strategier	15
Skrivningar som återfinns i samtliga strategier i granskningen	16
Skrivningar som återfinns i landstrategier och regionala strategier	17
Skrivningar som återfinns i tematiska strategier	17
Sammanfattande analys av strategiernas standardskrivningar	18
<b>Analys av land-, region- och tematiska strategier</b>	19
Tematiska strategier	19
Strategin Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer 2018-2022	19
Strategin Hållbar fred 2017-2022	20
Sammanfattande analys av de två tematiska strategierna	20
Regionala strategier	21
Afrika söder om Sahara 2016-2021	21
Asien och Oceanien 2016-2021	21
Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014-2020	22
Mellanöstern och Nordafrika (MENA) 2016-2020	22
Sammanfattande analys av regionala strategier	23
Landstrategier	23
Afghanistan 2014-2019 samt kompletterande strategi 2018-2019	23
Colombia 2016-2020	24
Demokratiska Republiken Kongo 2015-2019	24
Etiopien 2016-2020	25
Guatemala 2016-2020	25
Kenya 2016-2020	26
Mali 2016-2020	26
Myanmar 2018-2022	27
Sammanfattande analys av landstrategier	28
<b>Analys och slutsatser</b>	29
Avslutande analys av policyramverket, strategiriktlinjer och standardskrivningar	29
Avslutande analys av land-, region- och tematiska strategier	30
Avslutande analys av perspektiv och länkar i strategierna	31
Avslutande analys av stringens mellan överordnade styrdokument och strategier	32
Övriga observationer	33
Slutsatser	34
<b>Rekommendationer</b>	35
<b>Källförteckning</b>	37

*»Det finns ingen hållbar utveckling utan fred och ingen fred utan hållbar utveckling och ingetdera utan respekt för mänskliga rättigheter.«*

Policyramverket s. 26

# Bakgrund och syfte

Sverige bedriver utvecklingssamarbete med enskilda länder och inom regioner som styrs av geografiska strategier. Utöver detta finns tematiska strategier med ett övergripande strategiskt fokus som även de kan ha resurser kopplade till dem. Det är Sida och i några fall Folke Bernadotteakademien (FBA) och andra myndigheter som har i uppdrag att genomföra strategierna. Utöver detta finns även strategier för samarbetet med multilaterala organisationer samt strategier för det humanitära biståndet. En stor del av det humanitära biståndet går via FN:s humanitära organisationer, men stöd ges även via civilsamhället och andra aktörer. Strategierna utgör enligt vår bedömning det enskilt viktigaste styrinstrumentet för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

Fonden för mänskliga rättigheter (MR-Fonden) har genom åren tagit del av medel från olika kategorier av strategier för verksamhet på land- och regionnivå och har även försökt påverka inriktningen på övergripande ramverk och enskilda strategier. MR-Fondens arbete fokuserar på två tematiska områden; upprättelse för kränkningar av mänskliga rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Detta genom arbete såväl utomlands som i Sverige. MR-Fonden koordinerar även Svenska Nätverket för Övergångsrättvisa och Colombiagruppen, samt arbetar med partners i Burma/Myanmar, Colombia och Kuba. Alla dessa kopplingar gör att vi arbetar med och för relationen mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred. En stor del av MR-Fondens arbete görs i själva verket i skärningspunkten mellan de två tematiska områdena. Mot denna bakgrund och vår roll som aktörer i svenskt utvecklingssamarbete är det därför naturligt för oss att intressera oss för ämnet.

Kopplingen mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred i svenskt utvecklingssamarbete har tidigare granskats som en del i en rapport<sup>1</sup> från Teologiska Högskolan Stockholm<sup>2</sup>, men granskningen har några år på nacken nu och gjordes innan *Policyramverk för svensk utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd* (Policyramverket) ersatte den tidigare *Biståndsplattformen* i december 2016. Granskningen fokuserar vidare på övergripande policy och går inte ner på strateginivå, även om den behandlar några konkreta exempel på projekt som författaren har erfarenhet av.

Mot denna bakgrund och MR-Fondens egna erfarenheter är syftet med studien att: *utforska hur de övergripande ramverken och strategierna för svenskt utvecklingssamarbete reflekterar betydelsen av och sambandet mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred.*

---

1 Rättighetsperspektivet och fredsbyggande, Ingmar Armyr, 2015

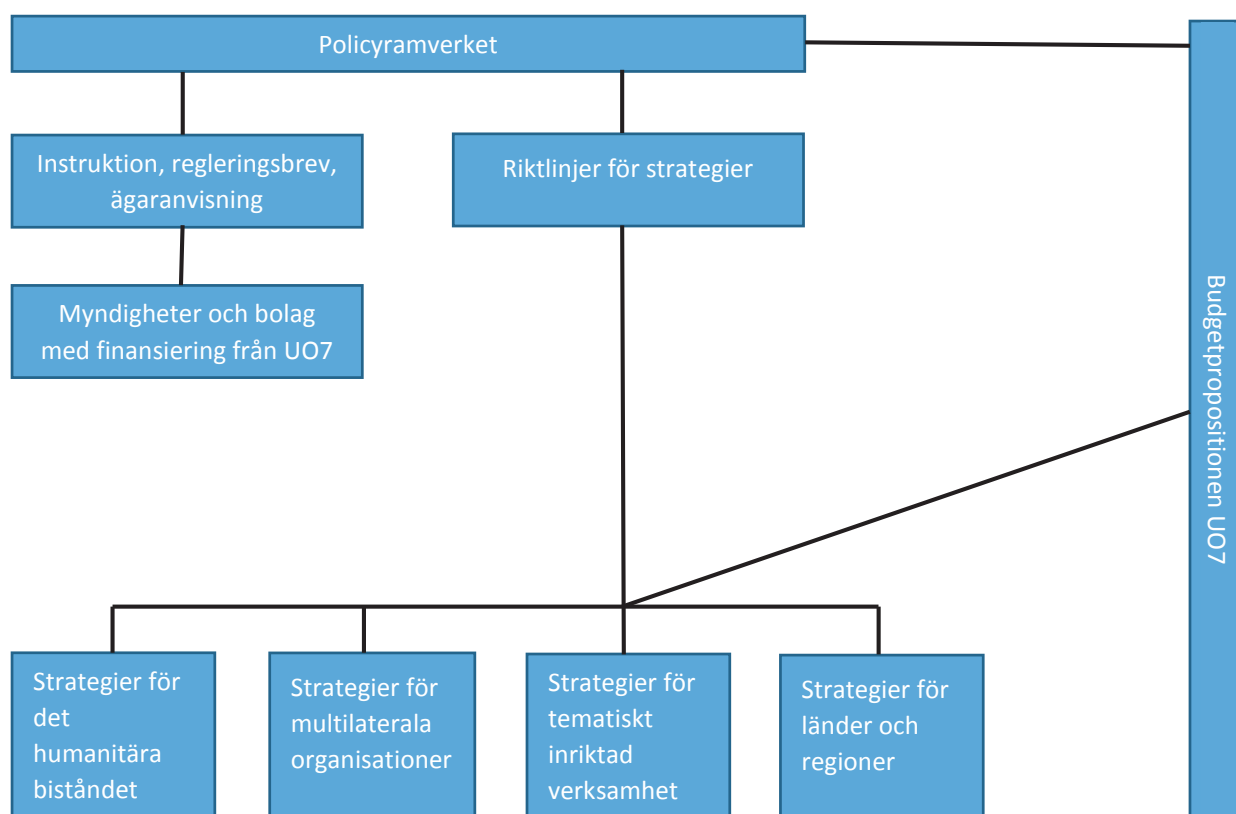
2 Numera »Enskilda Högskolan Stockholm«

# Metod

Studien är en skrivbordsgranskning med analys av texterna i de övergripande ramverken samt strategier för svenskt utvecklingssamarbete som metod. Vi har använt oss av matriser med ett urval av nyckelbegrepp för att dokumentera, systematisera och jämföra materialet. Textanalysen har gjorts manuellt – utan hjälp av programvara för textanalys. Utifrån detta material har sedan en kaskadanalys mellan de olika nivåerna av dokument, samt en jämförande analys av dokument på samma nivå gjorts.

## Avgränsningar

Granskningen omfattar Sveriges utvecklingssamarbete med betoning på bilateralt- och regionalt utvecklingssamarbete, men tar även in delar av det globala arbetet i kraft av att analysera de tematiska strategierna. Däremot utelämnas strategier för de multilaterala organisationerna såväl som strategier för det humanitära biståndet. Detta begränsar naturligtvis studiens räckvidd, men vi bedömer att dessa strategier föranleder en separat granskning, vilken i och för sig skulle kunnat hanteras som en del av studien, men vi har av tidsskäl varit tvungna att göra denna avgränsning. Eftersom strategier för de globala organisationerna och för det humanitära biståndet utgör en relativt stor del av den svenska budgeten för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, vore det emellertid välkommet att granska även dessa.



Figur hämtad från Policyramverket s.58.

I vår kaskadanalys utgår vi ifrån *Policyramverket* som källa för utvecklingssamarbetet även om vi är medvetna om att såväl *Politiken för Global Utveckling* som *Regeringens strategi för arbetet med mänskliga rättigheter* är relevanta i sammanhanget. Anledningen är dels ett behov av att avgränsa, dels att vi bedömer att dessa har mindre inverkan på de strategier vi granskar och att kaskadanalysen från *Policyramverket*, via *Riktlinjer för strategier* och sedan ner till *enskilda strategier*, utgör en logisk följd för studien.

I studien analyseras inte heller underlag för strategiernas utarbetande, strategirapporter, implementeringsplaner eller insatsportföljer.

# Urval

Urvalet av landstrategier gjordes utifrån en lista på befintliga strategier. Denna lista matchades sedan mot Uppsala Conflict Data Program (UCDP) och dess data för perioden 2008–2017 samt för åren 2015, 2016 och 2017. Vi fick då fram en ny lista med de länder som enligt UCDP befann sig i väpnad konflikt. För att komplettera bilden använde vi oss även av en klassificering av länder i post-konflikt<sup>3</sup>. Vi fick då en andra målbild. Med dessa korsreferenser bestämde vi sedan oss för att välja fyra länder i Afrika, två i Asien och Mellanöstern och Nordafrika (MENA), samt två i Latinamerika. För att få två länder i Latinamerika lade vi till Guatemala, som inte kvalade in som postkonflikt enligt modellen, men som vi valde utefter att det vanligen refereras till som ett land i postkonflikt. Samtidigt valde vi bort att inkludera individuella länder i Europa då dessa ingår i samma strategi – den regionala. Vi valde också bort Syrienstrategin då även denna är en kombinerad strategi främst avsedd för insatser i grannländerna. Vidare valde vi bort *Strategin för sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter i Afrika söder om Sahara*, då denna är en tematisk strategi. Utöver detta bestämde vi oss för att inkludera samtliga regionala strategier samt de två tematiska strategierna av störst intresse för ämnet: strategin *Hållbar fred* och strategin *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*.

Strategierna som därmed ingår i granskningen är:

**Tematiska strategier:** Strategin *Hållbar fred* och strategin *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*.

**Regionala strategier:** Afrika söder om Sahara, Asien & Oceanien, Östeuropa, Västra Balkan & Turkiet samt MENA.

**Landstrategier:** Afghanistan, Colombia, Demokratiska Republiken Kongo, Etiopien, Guatemala, Kenya, Mali och Myanmar.

I flera av dessa strategier har, förutom Sida, även Folke Bernadotteakademien (FBA) uppdrag att genomföra delar av strategierna. Dessa uppdrag kommenteras separat där det är relevant. Dessa är: Strategin *Hållbar fred*, strategin *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*, regionstrategin *Afrika söder om Sahara* samt landstrategierna för Afghanistan, Colombia, Demokratiska Republiken Kongo, Mali och Myanmar. När det gäller Afghanistan finns det en separat strategi för FBA:s utvecklingssamarbete och fredsfrämjande 2018–2019 – denna kompletterar strategin som reglerar Sidas arbete.

## Definitioner

### Fredsperspektivet

Fredsperspektiv förstår vi som ansträngningar att inkludera fredsbyggande perspektiv i beslut och aktiviteter i verksamheten och beslut och aktiviteter som bidrar till hållbar fred och byggande av fredliga och inkluderande samhällen. Vi förstår det som ett perspektiv som går längre än »do-no-harm« och det harmonierar med Regeringens definition av konfliktperspektivet i Policyramverket.

Policyramverket och SDG16 använder sig av begreppet *Fredliga och inkluderande samhällen* medan den tematiska strategin på området benämns och använder sig av termen *Hållbar fred* – denna kopplar på så sätt tydligare till FN-resolution 2282 om *Hållbar fred*. Vi har här valt att använda oss av begreppet *hållbar fred*, men skriver också i allra högsta grad under på innebörden av *fredliga och inkluderande samhällen*.

---

<sup>3</sup> Vi skiljer här mellan de länder som är i aktiv konflikt och de som är i postkonflikt enligt följande: De som är i aktiv konflikt har registrerats för mer än 1000 BRD (Battle-Related Deaths) under perioden 2008–2017 samt även fler än 200 BRD under något av åren 2015, 2016 eller 2017, enligt UCDP. Om en konflikt möter det första kriteriet men inte det andra, har vi klassificerat den som postkonflikt. Definitionen är inspirerad av »Defining Conflict-Affected Countries«, Strand & Dahl, s11

## Rättighetsperspektivet

Vi använder oss här av den gängse betydelsen av rättighetsperspektivet i utvecklingssamarbetet (Human Rights Based Approach) – även om det kan förekomma små variationer i dess beskrivning mellan olika aktörer. Vi ser det huvudsakliga syftet varande att rättighetsbärarna har egenmakt att hävda sina mänskliga rättigheter samt att ansvarstagarna har kapacitet att respektera, främja, skydda och uppfylla samtliga mänskliga rättigheter samt att detta fungerar i praktiken åt båda håll. Detta arbete vägleds av fyra principer: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Det utgår ifrån att mänskliga rättigheter är grundvalen för all utveckling och därmed även för utvecklingssamarbetet. Rättighetsperspektivet baseras på de konventioner och andra instrument som tillkommit i anslutning till de globala och regionala systemen för mänskliga rättigheter. Denna syn på rättighetsperspektivet sammanfaller i allt väsentligt med hur det beskrivs av Sida samt av Regeringen i Policyramverket.

## Övergångsrättvisa

Övergångsrättvisa (transitional justice på engelska) omfattar alla de processer och mekanismer en stat använder för att komma tillrätta med massiva kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär rätt och som säkerställer rätten till sanning, rättvisa, gottgörelse och garantier för icke-upprepning. Detta kan innefatta både juridiska och icke-juridiska mekanismer; åtal, gottgörelse, sanningssökande, försoningsprocesser, institutionella reformer, granskningar och uppsägningar av ansvariga för människorättsbrott från officiella positioner, eller en kombination av dessa processer.



# Granskning av övergripande reglerande dokument

## Policyramverket

### Övergripande skrivningar

Regeringens skrivelse *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd* överlämnades av regeringen till riksdagen i december 2016. Skrivelsen redogör för regeringens inriktning för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Den konkretiseras sedan i budgetpropositioner och genom instruktioner, i strategier och regleringsbrev.

Policyramverket utgår ifrån det av riksdagen fastlagda målet för svenskt internationellt utvecklingssamarbete som är »att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck«. När det gäller det humanitära biståndet ska detta »bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofisknande förhållanden«. Policyramverkets funktion är att identifiera hur man inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet bäst kan bidra till att uppnå dessa mål.

I policyramverkets inledning slås fast att arbetet ska baseras på en mångdimensionell syn på fattigdom. »Det betyder att fattigdom inte enbart innebär brist på materiella tillgångar, utan även brist på makt och inflytande över den egna situationen, valmöjligheter, säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter. Sveriges utvecklingssamarbete tar sin utgångspunkt i och präglas av fattiga människors perspektiv på utveckling och av ett rättighetsperspektiv.«

Vidare sägs att »Utvecklingssamarbetet och vårt humanitära bistånd ska vara kunskapsbaserat, bättre samordnat och ta fasta på utmaningar samt behov i världen av i dag.«

### Policyramverkets kontextanalys

I policyramverkets analys av fattigdom konstateras att »Fattigdom handlar i ökad utsträckning om ojämlig fördelning av resurser och möjligheter, förtryck och brist på säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter samt socialt utanförskap snarare än en absolut brist på resurser.«<sup>4</sup>

När det gäller kontextanalysen om mänskliga rättigheter lyfts det krympande utrymmet för civilsamhället och den oroande säkerhetssituationen för MR-försvare upp som särskilt allvarlig.<sup>5</sup> Vidare när det kommer till jämställdhet lyfts kvinnors och flickors utsatthet i kriser, krig och konflikter upp samt även situationen för kvinnliga MR-försvare.<sup>6</sup>

I analysen av miljö och klimatförändringar kopplas dessa till konflikt:

»Klimatförändringarna [...] driver allt fler människor på flykt vilket utgör en grogrund för sårbarhet och konflikter.«<sup>7</sup> När det gäller konfliktanalysen konstateras att konflikter utgör det allvarligaste hindret för många länders utveckling.<sup>8</sup>

I fråga om den humanitära situationen världen över sägs att »De globala humanitära behoven förutses fortsatt öka. Utvecklingen går mot fler komplexa kriser med inslag av både naturkatastrofer och pågående eller vilande väpnade konflikter. Samtidigt pågår en oroväckande trend mot minskat tillträde till krisområden för humanitära aktörer samt ökat våld och hot mot humanitär personal.«<sup>9</sup>

4 Policyramverk för det svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s. 8

5 Ibid s9

6 Ibid s10

7 Ibid s11

8 Ibid s11

9 Ibid s13

## Perspektiv som ska genomsyra utvecklingssamarbetet

I policyramverket fastslås att utmaningarna för hållbar utveckling är komplexa och ofta knutna till varandra. Som ett svar på detta läggs centrala perspektiv fram som ska genomsyra allt svenskt utvecklingssamarbete.

Först i raden av perspektiv är två övergripande perspektiv som ska analyseras och integreras genomgående. *Dessa är fattiga människors perspektiv på utveckling*<sup>10</sup> samt *rättighetsperspektivet*<sup>11</sup>.

Policyramverket går sedan vidare och presenterar ytterligare tre perspektiv med följande motivering:

*»Fattigdomsbekämpning med fokus på mänskliga rättigheter och jämställdhet behöver i en tid av nya utmaningar i större utsträckning än tidigare relatera till fredsbyggande och ett aktivt miljö- och klimatarbete. I ljuset av detta vill regeringen därför utöver de två övergripande perspektiven också lyfta tre tematiska perspektiv i utvecklingssamarbetet.»*<sup>12</sup>

De tre perspektiven är: *konfliktperspektivet*<sup>13</sup>, *jämställdhetsperspektivet*<sup>14</sup> och *klimat- och miljöperspektivet*<sup>15</sup>.<sup>16</sup>

Det är viktigt att notera hur regeringen i policyramverket tänker sig att dessa perspektiv ska samverka och vad de ska åstadkomma:

*»Perspektiven utgör verktyg för att identifiera och hantera målkonflikter och främja synergier inom utvecklingssamarbetets tematiska delar. De ska integreras i utvecklingssamarbetet: i beslutsfattande, planering, genomförande och uppföljning av verksamheten. Genom att integrera dessa perspektiv inom alla områden i svenskt utvecklingssamarbete stärks förutsättningarna för att bidra till det övergripande målet: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.»*<sup>17</sup>

10 *»Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att fattiga kvinnors, flickors, mäns och pojkers situation, behov, förutsättningar och prioriteringar ska vara utgångspunkten för fattigdomsbekämpning och för främjandet av en rättvis och hållbar utveckling. Hållbar utveckling avser ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. För en människa som lever i fattigdom kan detta exempelvis inkludera behovet av produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor, tillgång till socialt grundskydd och utbildning av god kvalitet samt en giffri miljö.»*

11 *»Rättighetsperspektivet innebär att de mänskliga rättigheterna och demokrati ska ses som grundläggande för utveckling. Rättighetsperspektivet utgår från en globalt överenskommen värdegrund som består av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de folkrättsligt bindande konventioner som antagits. Det innefattar fyra grundläggande principer baserade på det normativa ramverket för mänskliga rättigheter: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarskrävande.»*

12 Policyramverk för det svenskt utvecklingssamarbete och humanitär bistånd, s14

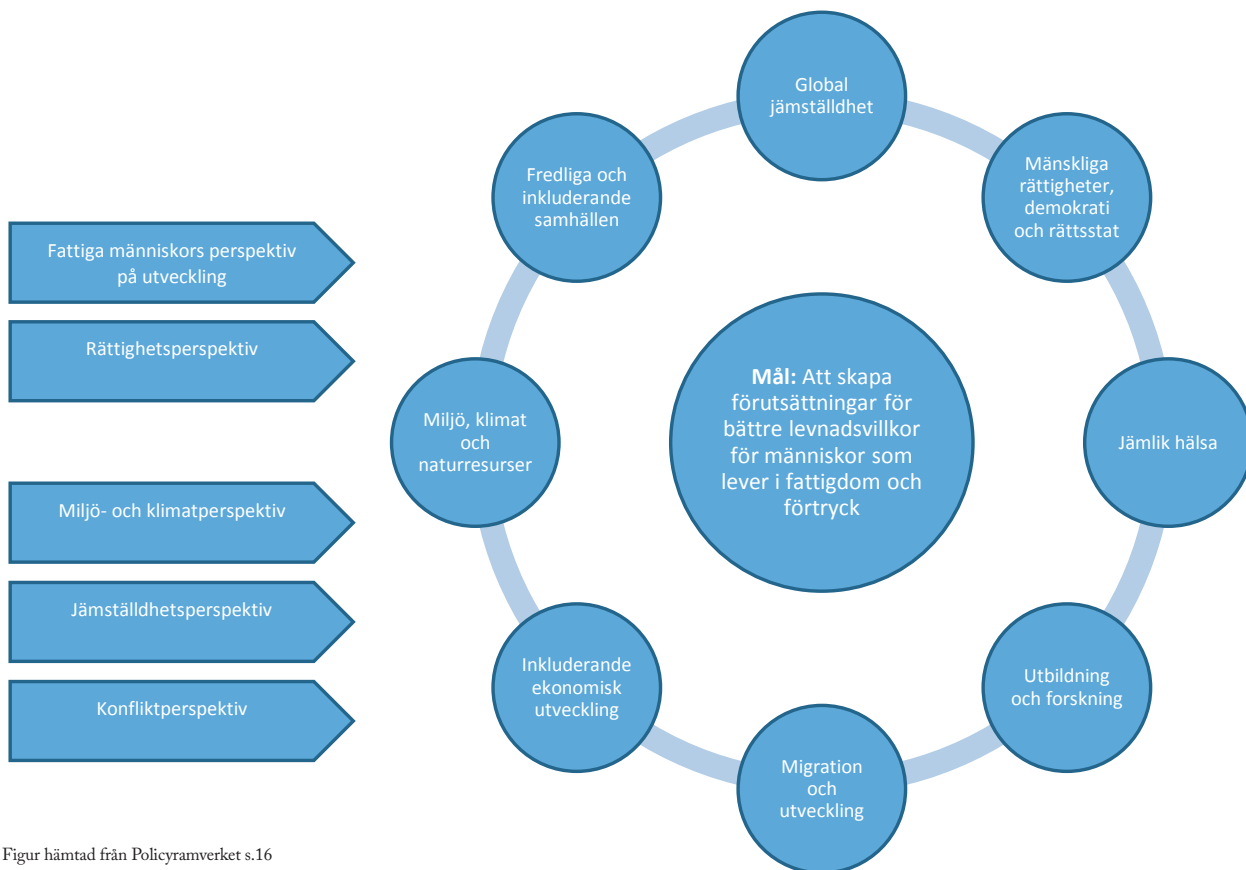
13 *»Det svenska utvecklingssamarbetet ska utgå ifrån ett konfliktperspektiv. Fredliga och inkluderande sambällen baserade på rättsstatens principer utgör en förutsättning för hållbar utveckling. Konflikters förödande effekter på utvecklingen leder till ökad fattigdom i konflikttrabbade områden och till att en allt större andel av världens extremt fattiga lever i konflikttrabbade och sviktande stater. De medför även en ökad risk för att mänskliga rättigheter kränks och för att människor drivs på flykt. Regeringen ökar därför sitt fokus på freds- och statsbyggande genom att genomgående ta hänsyn till konfliktfrågor i utvecklingssamarbetet.»*

14 *»Det svenska utvecklingssamarbetet ska vidare utgå ifrån ett jämställdhetsperspektiv. Genomgående hänsyn till jämställdhet inom utvecklingssamarbetet är väl etablerat, men den feministiska utrikes- och utvecklingspolitiken innebär en ambitionshöjning. Satsningen syftar till att stärka arbetet för jämställdhet och kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, då global jämställdhet är en förutsättning för hållbar utveckling. Regeringen ökar sitt fokus på jämställdhet genom att genomgående ta hänsyn till jämställdhetsaspekter i utvecklingssamarbetet.»*

15 *»Ett miljö- och klimatperspektiv ska integreras i det svenska utvecklingssamarbetet. Hållbart nyttjande av jordens resurser leder till en miljömässig hållbarhet och minskade klimatförändringar, vilket är en grundförutsättning för minskad fattigdom och hållbara sambällen. Den globala utvecklingen får inte ske på bekostnad av framtida generationers möjligheter. För att utvecklingen ska bli miljö- och klimatmässigt hållbar behöver denna utformas och styras inom planetära gränser, vilket inkluderar att främja en fossilfri och klimatrezilient utveckling. Regeringen ökar därför sitt fokus på miljö- och klimatfrågor genom att genomgående ta hänsyn till dessa i utvecklingssamarbetet.»*

16 Ibid s15

17 Ibid s15



Figur hämtad från Policyramverket s.16

## Tematisk inriktning

Policyramverket presenterar åtta tematiska områden utan att göra någon prioritet inom eller mellan dessa områden. Det humanitära biståndet presenteras sedan i ett separat kapitel.

De tematiska områdenas funktion och inbördes länkar förklaras på följande sätt:

»De tematiska områdena är sammanlänkade på olika sätt med utgångspunkt i den verklighet där de appliceras. Detta ställer krav på ett analytiskt och integrerat arbetssätt inom utvecklingssamarbetet. Det gäller inte minst samverkan med det humanitära biståndet.[...] Det är viktigt att en tydlig arbetsfördelning vägleder arbetet.«<sup>18</sup>

De åtta tematiska områdena är:

- Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer
- Global jämställdhet
- Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser
- Fredliga och inkluderande samhällen
- Inkluderande ekonomisk utveckling
- Migration och utveckling
- Jämlig hälsa
- Utbildning och forskning

Framställningen görs sedan i form av tre delar; politikens långsiktiga inriktning (mål), kopplingar till Agenda 2030, samt regeringens motivering.

För denna studies del begränsar vi oss till att i huvudsak behandla två tematiska områden:

- 1) Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer; och 2) Fredliga och inkluderande samhällen.

18 Policyramverk för det svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s17

## Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer<sup>19</sup>

I *politikens långsiktiga inriktning* (målen) fastslås att »*Värnandet om de mänskliga rättigheterna ska fortsatt vara en hörnsten i det svenska utvecklingssamarbetet.*« Sedan preciseras mål relaterade till institutionsbyggande för att garantera respekt, skydd och uppfyllande av mänskliga rättigheter tillsammans med stöd för ansvarsutkrävande. Målen har ett klart fokus på civila, medborgerliga och politiska rättigheter, även om detta inte uttrycks explicit. Senare, i *regeringens motivering* klargörs att de medborgerliga och politiska, samt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är ömsesidigt samverkande.

Det är först när man beskriver relationen till Agenda 2030 som kopplingen mellan mänskliga rättigheter och fredliga och inkluderande samhällen berörs – men då endast i kraft av att mål 16 är formulerat på detta sätt. Man betonar dock att Agenda 2030 och alla dess mål syftar till att förverkliga alla människors grundläggande rättigheter. I avsnittet *regeringens motivering* finns heller inget som kopplar samman mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer med fredliga och inkluderande samhällen.<sup>20</sup>

## Fredliga och inkluderande samhällen<sup>21</sup>

I kontrast till föregående kapitel, görs flera korsreferenser mellan fredliga och inkluderande samhällen å ena sida och MR, demokrati och rättsstatens principer å den andra. Redan i inledningen av avsnittet *Politikens långsiktiga inriktning* slås fast att »*Sveriges arbete för freds- och statsbyggande syftar till att komma åt grundorsaker till konflikt och sårbarhet. Sverige ska verka för effektiva, ansvarstagande, öppna och inkluderande institutioner liksom mänskliga rättigheter.*« Man kopplar även tydligt till utvecklingssamarbetet, agendan för kvinnor fred och säkerhet, ungdomar fred och säkerhet samt skydd av barn i fred och konflikt. Märkligt nog görs ingen explicit koppling till de humanitära biståndet annat än att Sverige ska bidra till att stärka kapaciteten att motstå kriser och att hantera konflikter. Sist i kapitlet kommer en skrivning om att Sverige ska verka för övergångsrättvisa »... som innefattar rätten att bekämpa straffrihet, rätten att få veta sanningen, offrens rätt till ersättning, garantier för icke-upprepning av kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär rätt«. Detta är intressant eftersom någon motsvarande skrivning inte finns i kapitlet om MR, demokrati och rättsstatens principer.

I analysen av kopplingarna till Agenda 2030 lyfts två mål upp som varande de som starkast anknyter till temaoområdet: mål 5 om jämställdhet och stärkandet av kvinnors och flickors egenmakt och mål 16 om främjandet av fredliga och inkluderande samhällen. Utöver dessa nämns även som högst relevanta mål 1 om fattigdom, mål 10 om ojämlikhet, mål 3 om hälsa och mål 13 om klimatförändringar och dess konsekvenser.

Även regeringens motivering inleds med en tydlig koppling mellan mänskliga rättigheter och fred. »*Det finns ingen hållbar utveckling utan hållbar fred och ingen fred utan hållbar utveckling och ingetdera utan respekt för mänskliga rättigheter.*« Detta utvecklas sedan i texten, men då ifråga om utveckling, ojämlikhet, fattigdom, hunger, svaga institutioner och demokratiskt underskott. Vidare utvecklas att Sverige ska lägga tonvikten på en inkluderande politik, uppbyggnaden av rättsstaten, mänsklig säkerhet och rättvisa, grundläggande samhällstjänster och ekonomiska grundvalar. Detta är fullt i linje med överenskommelsen *New Deal for Engagement in Fragile States*<sup>22</sup> som förhandlades fram under det fjärde högnivåmötet för biståndseffektivitet i Busan, 2011. Vidare betonas vikten av en välfungerande DDR-process<sup>23</sup> som kompletteras med övergångsrättvisa »*för konfliktens offer*«, som grundläggande för minskat våld och för att utveckla fredliga samhällen. Slutligen betonas även demokratisk kontroll och säkerhetssektorreform.

Det är först när dokumentet kommer till att utveckla kvinnors deltagande i fredsarbete som mänskliga rättig-

19 Ibid s17-20

20 Här kan det vara intressant att notera att under det tematiska området »Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser« (s24-25) görs en koppling i regeringens motivering där klimatförändringarna kopplas såväl till ökad risk för konflikter som till att de undergräver mänskliga rättigheter. Vidare refererar man till hur spänningar över vattenområden kan öka risken för konflikter. Slutligen även att respekten för MR, demokrati och ansvarsutkrävande är viktigt för en miljömässigt hållbar utveckling.

21 Ibid s25-28

22 [http://www.pbsdialogue.org/media/filer\\_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the\\_new\\_deal.pdf](http://www.pbsdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf)

23 Förkortning för Disarmament, Demobilisation and Reintegration (av väpnade grupper).

heter och ansvarsutkrävande återkommer i texten. Då i form av att man konstaterar att samhällen där kvinnor har egenmakt och är aktiva deltagare i politik, ekonomi, kultur och samhällsliv, är mindre våldsbenägna, mer demokratiska och till högre grad respekterar mänskliga rättigheter. På grundval av detta kommer man fram till att ett ökat deltagande av kvinnor i fredsprocesser bidrar till hållbar fred och att kvinnors perspektiv bör integreras i fredsförhandlingar, försoningsprocesser, fredsbyggande och ansvarsutkrävande.

Det är noterbart hur man i regeringens motivering ensidigt betonar ett *effektivitetsargument* för kvinnors egenmakt och deltagande. Inget sägs om kvinnors *rättigheter* till egenmakt och deltagande. När det kommer till den inledande skrivningen om länkarna mellan hållbar fred och utveckling utvecklas denna i texten, men kopplingen till mänskliga rättigheter utvecklas inte vidare även om flera rättigheter, såsom rätt till utbildning och frihet från våld diskuteras utifrån deras relevans för byggande av fredliga och inkluderande samhällen.

Det är också värt att notera att regeringens motivering tar upp *försoning* och *försoningsprocesser*, men endast i relation till kulturella aktiviteters roll för försoning samt vikten av att integrera kvinnors perspektiv i försoningsprocesser.<sup>24</sup> Försoning tas emellertid inte upp som ett arbetsområde i kapitlet *Politikens långsiktiga inriktning*, varför man får anta att försoning ingår som en delkomponent i något av de där ingående arbetsområdena.

### Ytterligare observationer

I kapitlet om *humanitärt bistånd* betonas vikten av kopplingen mellan humanitära insatser och långsiktigt utvecklingssamarbete. Det fastslås att breda utvecklingsinsatser kan minska risken för och konsekvenserna av humanitära kriser. Att förbättra samverkan mellan det humanitära arbetet och utvecklingssamarbetet är också ett av de uppsatta målen. Man konstaterar att utsatta befolkningars sårbarhet har ökat under senare år och ser en kombination av faktorer som orsakar detta i form av fattigdom, hunger, marginalisering, svaga samhällsinstitutioner, miljöförstöring, klimatförändringar, konkurrens om naturresurser och ökande livsmedelspriser. Svaret på detta är att jobba mer förebyggande med de bakomliggande faktorerna till humanitära kriser, vilket inkluderar konfliktlösning, katastrofriskreducering, utbildning, hållbart nyttjande av naturresurser, miljö- och klimatarbete samt långsiktig utveckling. Man uppmanar även utvecklingsaktörer att öka sin närvaro i sköra stater och humanitära kriser samt att utvecklingsaktörerna tillsammans med de humanitära aktörerna måste förbättra sitt samarbete och arbeta med gemensam analys, planering och målformulering. Utöver detta betonas vikten av att Sverige arbetar för att främja de humanitära principerna och för att stärka respekten för och efterlevnaden av internationell humanitär rätt. Slutligen görs även emfas på att humanitära insatser ska utgå från ett konfliktkänsligt arbetssätt.<sup>25</sup>

I kapitlet *Ett effektivt utvecklingssamarbete* diskuteras civilsamhällets roll och det konstateras att civilsamhället är viktigt för sitt bidrag till demokratisk kultur och centralt för rättighetsperspektivet. Detta bl.a. genom att på lokal nivå ge människor möjlighet att påverka sina levnadsvillkor samt genom att ge förslag, granska och utkräva ansvar gentemot staten och dess institutioner.<sup>26</sup>

### Sammanfattande analys av Policyramverket

Å ena sidan betonar Policyramverket ett utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd som ska kopplas samman och koordineras mellan sig, samt även att de olika perspektiven ska genomsyra arbetet. Å andra sidan saknas till en del dessa kopplingar mellan de fem perspektiven och de åtta tematiska områdena. Det finns en tendens – precis som i en del strategier – att nämna ett perspektiv eller tematiskt område i inledningen av en text för att sedan inte utveckla det eller ens nämna det i den utvecklande texten.

När det gäller Policyramverkets kapitel om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer är det först i kraft av mål 16 i Agenda 2030 och dess formulering som kopplingen mellan mänskliga rättigheter och

24 Policyramverk för det svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s27-28

25 Policyramverk för det svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s40-44

26 Ibid s51

fredliga och inkluderande samhällen görs. Möjligen kan man konstatera vikten av mål 16 och hur det är formulerat i den meningen att det kan stimulera till att kopplingar görs mellan de två tematiska områdena.

Det är intressant att samma Policyramverk i kapitlet om *fredliga och inkluderande samhällen* gör flera kopplingar till mänskliga rättigheter. I kapitlet tas övergångsrättvisa upp som ett av arbetsområdena i *Politikens långsiktiga inriktning*. Frågan är dock hur man ser på övergångsrättvisa eftersom skrivningen är »*övergångsrättvisa för konfliktens offer*«. Det är förstås välkommet att processer för övergångsrättvisa arbetar med offren för konflikter och tar deras perspektiv som utgångspunkt, men övergångsrättvisa innebär mer än så. De »traditionella« komponenterna sanning, rättvisa, upprättelse och garantier för icke-upprepning innebär visserligen ett fokus på konfliktens offer, men också på dess förövare i olika former, på staten och dess institutioner och samhället i stort. Det innebär ofta någon form av ny samhällskonstruktion och reform av institutioner för att komma tillrätta med grundorsakerna till den bakomliggande konflikten och på så sätt bygga garantier för icke-upprepning och hållbar fred.

När det kommer till kvinnors deltagande i fredsarbete kopplas kvinnors egenmakt och deltagande till fredliga och inkluderande samhällen som respekterar mänskliga rättigheter. Noterbart är dock hur man betonar ett *effektivitetsargument* för kvinnors egenmakt och deltagande istället för att framhålla kvinnors *rättighet* till egenmakt och deltagande eller bygga på båda argumenten.

Slutligen är det värt att notera att Policyramverket visserligen tar upp *försoning* och *försoningsprocesser*, men endast i relation till kulturella aktiviteters roll för försoning samt vikten av att integrera kvinnors perspektiv i försoningsprocesser – det tas inte upp som ett eget arbetsområde.<sup>27</sup> Man får därför anta att försoning ingår som en delkomponent i något av de av Policyramverket utstakade arbetsområdena – exempelvis övergångsrättvisa.

## Riktlinjer för strategier<sup>28</sup>

Ett år efter att regeringen överlämnade Policyramverket till riksdagen, tog regeringen i december 2017 beslut om *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*. Dessa riktlinjer är avsedda för regeringskansliet och de myndigheter som ges i uppdrag att genomföra strategier för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. I riktlinjerna slås de gemensamma utgångspunkterna för allt svenskt utvecklingssamarbete fast samt även processen för arbetsgången från utarbetande till implementering och uppföljning av strategier.

Något förenklat i fråga om de geografiska- och tematiska strategierna kan sägas att regeringen efter konsultationer ledda av regeringskansliet fattar beslut om *anvisningar* för aktuell strategi. Dessa anvisningar tas emot av Sida/ansvarig myndighet som i sin tur för konsultationer med relevanta aktörer och sedan inkommer till regeringskansliet med *underlag* för strategi. Strategin utarbetas inom regeringskansliet på basis av underlaget och regeringen fattar beslut i ärendet. Därefter får ansvarig myndighet i uppdrag att operationalisera och genomföra strategin. Myndigheten rapporterar sedan årligen till regeringskansliet i form av en årlig strategirapport och muntligt samråd två gånger om året. Under det näst sista året görs en fördjupad översyn som ger rekommendationer inför kommande strategiperiod. Processen är således cyklisk.

Strategierna utgör ett av regeringens instrument för styrning av utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. I strategierna anges mål för arbetet, d.v.s. vad arbetet ska bidra till under aktuell strategiperiod. Strategierna styr användningen av medel inom respektive anslagspost. I genomförandet av geografiska och tematiska strategier ansvarar aktuell myndighet för att genomföra strategin och för hur den ska genomföras. Flera myndigheter kan bidra till implementeringen av varje enskild strategi.

<sup>27</sup> Policyramverk för det svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s27-28

<sup>28</sup> Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s1-14, UD, 2017

Som redogörs för ovan, finns det flera steg i strategiprocessen där strategin och formerna för dess implementering utarbetas. Det mer omfattande dokumentet är Sidas/myndighetens *underlag* till regeringskansliet. Detta dokument är på 15-20 sidor och ska innehålla följande kapitel:

1. Förslag till mål för strategin
2. Redogörelse för sammanhanget
3. Kortfattad beskrivning av hur de fem perspektiven planeras att omhändertas i verksamheten.
4. Synergier med i första hand svenska strategier för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ska redovisas.
5. Risker, riskhantering och möjligheter.
6. Genomförande, uppföljning och lärande.

De färdiga strategierna är betydligt mer kondenserade, ligger på mellan 4-10 sidor och ska innehålla följande kapitel:

1. Inriktning: övergripande syfte, strategiperiod, volym och specifika mål.
2. Kontext.
3. Verksamhet: specifika utgångspunkter, prioriteringar eller begränsningar för verksamheten, förutsättningar för och eventuella begränsningar i samarbetsformer, aktörer och kanaler för genomförande.
4. Uppföljning

I Sidas fall utarbetar sedan ansvarig enhet inom organisationen en implementeringsplan för varje strategi där detaljerna för implementeringen sätts.

### **Analys av Riktlinjer för strategier**

Riktlinjerna innehåller inga skrivningar när det kommer till de olika perspektiven och tematiska områdena. Däremot slår de fast att Policyramverket utgör utgångspunkten för utarbetandet av alla strategier. Vidare sätter de ramarna för processen och även för innehållet i Sidas/myndighetens underlag till regeringskansliet, samt innehållet i strategierna. Vid en jämförelse mellan de påbjudna innehållsförteckningarna kan konstateras att underlaget – förutom att det är två till fem gånger så omfattande som den slutliga strategin – även innehåller kapitel som inbjuder till att behandla relationer mellan perspektiven och synergier med andra strategier. Dessa underlag analyseras dock inte i denna granskning som är begränsad till själva strategierna. En möjlighet är därför att underlagen föder in kopplingarna i implementeringsfasen, förutsatt att de behandlar kopplingar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred, samt att Sida/myndigheterna använder sig av underlagen i utarbetandet av implementeringsplaner.

## **Standardiserade skrivningar för strategier<sup>29</sup>**

Riktlinjerna för strategier utgår naturligt nog ifrån Policyramverkets skrivningar om övergripande mål, de två övergripande perspektiven och de tre tematiska perspektiven. Det slås även fast att den inriktning som Policyramverket redogör för ska ligga till grund för och konkretiseras i strategierna. Utöver detta kan även nya prioriteringar tillkomma i andra styrdokument, såsom budgetproposition och regleringsbrev.

---

<sup>29</sup> Granskningen har gjorts genom att jämföra olika strategier och på så sätt identifiera återkommande skrivningar. Vid en kontakt med UD i slutet av granskningsprocessen bekräftade UD att de har samlat återkommande skrivningar i ett arbetsdokument i syfte att uppnå enhetlig styrning och underlätta för berörda handläggare.

Policyramverkets skrivningar har följts igenom i strategiprocesserna i den meningen att en rad återkommande skrivningar återfinns i strategierna – vi kommer här att kalla dem för *standardskrivningar*. Dessa skrivningar omfattar utvecklingar av de två övergripande perspektiven och de tre tematiska perspektiven. Skrivningarna är dock inte identiska med Policyramverkets utveckling av perspektiven. Eftersom *standardskrivningarna* återfinns i merparten de granskade strategierna<sup>30</sup>, görs nedan en separat analys av dessa – dels för att undvika upprepningar – dels för att det finns anledning att granska dem separat i kraft av att de påverkar alla strategier som utarbetas.

## Skrivningar som återfinns i samtliga strategier i granskningen

För analysens skull delas här standardskrivningarna in i olika delar som kan hänföras till perspektiven.

Först ut är skrivningen om rättighetsperspektivet:

*»Sveriges utvecklingssamarbete ska ta sin utgångspunkt i och präglas av ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Rättighetsperspektivet innebär att de mänskliga rättigheterna och demokrati ska ses som grundläggande för utveckling. Ett sådant förhållningssätt innebär ett synliggörande av diskriminerade, exkluderade och marginaliserade individer och grupper före varje insats. Detta så att människor, oavsett kön, ålder, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet, religion och andra trosuppfattningar, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck ska kunna åtnjuta sina rättigheter.«*

Till skillnad från Policyramverkets utveckling av begreppet där alla fyra grundläggande principerna framhålls, framställs i denna text endast en av principerna – den om icke-diskriminering. Detta frångår den gängse tolkningen av rättighetsperspektivet där principerna hänger ihop.<sup>31</sup>

Det förefaller rimligt att tänka sig att fokus på icke-diskriminering kan ha att göra med inriktningen att arbeta för och med de mest utsatta i samhället och att det även finns en naturlig koppling till fattiga människors perspektiv på utveckling i detta fokus. Samtidigt kan det finnas en risk att rättighetsperspektivet likställs med principen om icke-diskriminering och att de tre andra perspektiven glöms bort, vilket även kan ha negativa effekter för arbetet med icke-diskriminering. Vidare markerar skrivningen inte tydligt att rättighetsperspektivet ska beaktas i varje enskilt beslut, oavsett vad exempelvis en insats är inriktad på i form av tematisk inriktning. Slutligen kan noteras att skrivningen inte kopplar till de tematiska inriktningarna och inte heller till övriga perspektiv som ska genomsyra verksamheten.

Skrivningen om fattiga människors perspektiv ser ut som följer:

*»Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att fattiga kvinnors, mäns och barns situation, behov, förutsättningar och prioriteringar ska vara utgångspunkten för fattigdomsbekämpning och för främjandet av en rättvis och hållbar utveckling.«*

Denna skrivning är identisk med den som återfinns i Policyramverkets kapitel 4, även om Policyramverket fortsätter med en förklaring av att hållbar utveckling avser ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Detta utvecklas dock på annan plats i standardskrivningarna – i anslutning till den skrivning som handlar om miljö- och klimatperspektivet, jämställdhetsperspektivet och konfliktperspektivet:

*»Det svenska utvecklingssamarbetet ska vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart liksom jämställt. Grundva-  
len för utvecklingssamarbetet är en helhetssyn på människors och samhällens utmaningar, behov och förutsättningar. Den bärande principen är att ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden och processer ska förstås och hanteras i ett integrerat sammanhang. Jämställdhet, kvinnors och flickors egenmakt och rättigheter är ett mål i sig såväl som en förutsättning och ett medel för en hållbar global utveckling. Våld och väpnad konflikt är ett av de största hindren för*

30 Merparten av strategierna i granskningen utarbetades parallellt med eller efter Policyramverkets ikraftträdande och innehåller därmed standardskrivningarna. Tre undantag finns i underlaget: 1) Resultatstrategi för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014–2020; 2) Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska Republiken Kongo 2015–2019; 3) Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019.

31 Rättighetsperspektivets fyra grundprinciper är: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande.



*ekonomisk och social utveckling och utvecklingssamarbetet är en viktig del i det konfliktförebyggande arbetet. Ett miljö och klimatperspektiv, ett jämställdhetsperspektiv liksom ett konfliktperspektiv ska därför systematiskt integreras i det svenska utvecklingssamarbetet.»*

När det gäller konfliktperspektivet i denna skrivning i förhållande till Policyramverket, missar skrivningen Policyramverkets konstaterande att konflikter medför en ökad risk för att mänskliga rättigheter kränks. Däremot görs kopplingen mellan våld och väpnad konflikt i fråga om att utgöra allvarliga hinder för ekonomisk och social utveckling. Indirekt görs också den motsatta kopplingen i den meningen att utvecklingssamarbetet sägs vara en viktig del av det konfliktförebyggande arbetet. I fråga om jämställdhetsperspektivet är skrivningen emellertid något starkare i strategiernas standardskrivning än i Policyramverket då denna gör klart att jämställdhet, kvinnors och flickors egenmakt samt rättigheter är *ett mål i sig* – inte bara en förutsättning och medel för hållbar utveckling.

### **Skrivningar som återfinns i landstrategier och regionala strategier**

En av standardskrivningarna återfinns endast i landstrategier och regionala strategier och således inte i de tematiska strategierna:

*»Synergier mellan strategins olika områden ska tillvaratas. Synergier ska också eftersträvas med andra relevanta strategier.»*

Denna standardskrivning har en potential att stimulera att synergier inom samma strategi samt med andra strategier verkligen tas tillvara. Indirekt således även kopplingen mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred, som denna granskning fokuserar på. Det finns en variant av denna skrivning som återfinns i de tematiska strategierna (v.g. se nedan).

### **Skrivningar som återfinns i tematiska strategier**

När det gäller de tematiska strategierna återfinns i dessa två standardskrivningar som inte finns i landstrategier och regionala strategier:

*»Sverige ska särskilt stå upp för rättighetsfrågor som inte i tillräcklig utsträckning lyfts fram av andra aktörer i det internationella samarbetet.»*

Det förefaller troligt att denna skrivning syftar på att driva policyfrågor på det regionala- och globala planet som få andra driver eller där det finns en ökad opinion bland stater att inskränka rättigheter – så kallade motvindsfrågor. Detta faller sig troligen mer naturligt på dessa nivåer än på landnivå, även om man skulle kunna tänka sig ett liknande läge även på denna nivå. Kanske skulle en sådan skrivning ändå vara överflödigt på landnivå med tanke på att landstrategin i sig och de mål som den är satt att prioritera, rimligen beslutats om efter en analys där denna faktor tagits i beaktande. Riktlinjerna för strategier instruerar i relation till detta även tydligt att Sveriges landstrategier och implementeringen av desamma ska ske i samråd med aktuell regering och i koordinering med övriga givare och aktörer.

Den andra skrivningen är en variant av skrivningen om synergier från land- och regionstrategier:

*»Verksamhetens politiska karaktär och utvecklingssamarbetets begränsade möjlighet att enskilt hantera orsaker till [...] förutsätter en nära dialog mellan berörda aktörer. I dialogen ska verksamhet inom ramen för land-, regionala och tematiska strategier beaktas för att främja komplementaritet.»*

Denna skrivning indikerar en klar vilja till dialog, samverkan och koordinering mellan olika aktörer – såväl inom som utom utvecklingssamarbetet – samt uppmanar till arbete som främjar samstämmighet och komplementaritet mellan aktörer och mellan strategier. Indirekt således även kopplingen mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred, som denna granskning fokuserar på.

### Sammanfattande analys av strategiernas standardskrivningar

Det är noterbart att endast en av de fyra principerna som utgör rättighetsperspektivet refereras till när standardskrivningen ska förklara rättighetsperspektivets innebörd. Vidare hade det varit önskvärt att skrivningen tydligt markerade att rättighetsperspektivet – vid sidan av fattigdomsperspektivet – ska genomsyra varje enskilt beslut i utvecklingssamarbetet. När det kommer till skrivningarna om de övriga perspektiven skulle det varit önskvärt att dessa tog ett rättighetsperspektiv. I många fall rör sig perspektiven om eller har en klar anslutning till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Samtidigt är det positivt att skrivningen om jämställdhetsperspektivet är stark i och med att kvinnors och flickors egenmakt ses som *ett mål i sig*. Däremot missar skrivningen tyvärr att koppla samman hållbar fred med mänskliga rättigheter – kopplingen görs bara mellan våld, väpnad konflikt och fredsforebyggande arbete å ena sida och ekonomisk och social utveckling och utvecklingssamarbete å andra sidan.

För de skrivningar som inte återfinns i alla kategorier av strategier kan konstateras man skulle kunna överväga att inkludera skrivningen om att Sverige ska jobba med motvindsfrågor även i land- och regionstrategier.

# Analys av land-, region- och tematiska strategier

Nedan kommer vi att göra en kort analys av varje enskild strategi vi valt att behandla. De tematiska strategierna vi tar upp är strategin *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer* samt strategin *Hållbar fred*. De regionstrategier vi tar upp är för *Asien och Oceanien, Afrika söder om Sahara, Mellanöstern och Nordafrika* samt *Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet*. Vi valde dock att avgränsa den sistnämnda strategin så att vi inte behandlar Turkiet i egenskap av enskilt land. De landstrategier vi behandlar är strategierna för *Afghanistan, Myanmar, Colombia, Guatemala, DR Kongo, Etiopien, Kenya* och *Mali*.

Strategierna är uppbyggda så att de först tar upp strategins inriktning, det vill säga de mål som utvecklingsarbetet ska bidra till att uppfylla. Det följande kapitlet heter *landkontext*, som är en redogörelse för situationen vid den tidpunkt då strategin utarbetas. I det sista kapitlet beskrivs *verksamheten*. Där utvecklas målen som finns i strategins inriktning och där beskrivs också planen för hur målen ska uppfyllas. I de flesta strategier innehåller detta kapitel standardskrivningar.

Om strategin är skriven före det nya policyramverket trädde i kraft 2016 kallas strategin vanligtvis för *resultatstrategi*. I resultatstrategierna talas det om förväntade resultat istället för inriktning, även om det i båda fallen är fråga om mål för utvecklingssamarbetet. Dessa strategier innehåller inte heller någon standardskrivelse. Vi har valt att avgränsa analysen till kapitlen om *inriktning och verksamhet*, eftersom utvecklingssamarbetet i första hand styrs utifrån dessa kapitel. När det gäller strategin *Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer*, görs analysen av denna med betoning på inkludandet av ett fredsperspektiv.

## Tematiska strategier

### Strategin Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer 2018-2022

#### Inriktning

Hållbar fred behandlas indirekt i strategins mål genom att verksamheten vill bidra till stärkta demokratiska principer, processer och samhällsstyrning för oberoende, rättssäkra och transparenta samhällen. Utvecklingssamarbetet ska bidra till ökat demokratiskt deltagande och inflytande, samt till stärkta förutsättningar för yttrandefrihet. Hållbar fred inkluderas också indirekt i strategins mål som en strävan efter att minska korrupktion, öka transparensen och ansvarstagandet, samt bidra till stärkt rättssäkerhet och tillgång till rättvisa.

#### Verksamhet

Strategins verksamhet utgår från standardskrivningarna, enligt vilka utvecklingssamarbetet ska utgå från bland annat ett rättighetsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Hållbar fred nämns inte i standardskrivningen, men konflikt ses som ett av de största hindren för ekonomisk och social utveckling.

#### Analys

Utöver standardskrivningarna betonar strategin att utvecklingssamarbetet ska utgå ifrån internationella överenskommelser och åtaganden om mänskliga rättigheter.

Det övergripande målet för strategin är att »*bidra till trygga, rättvisa och inkluderande demokratiska samhällen där allas lika rättigheter skyddas och respekteras*«. De mänskliga rättigheterna nämns inte explicit i detta övergripande mål, istället talar man om respekt och skydd för allas lika rättigheter, vilket kan uppfattas som något abstrakt. När lika rättigheter för alla utvecklas i strategin tas dock respekten för mänskliga rättigheter upp. Möjligen kan detta fokus på *lika rättigheter för alla* ha att göra med att strategin i fråga om att öka respekten för mänskliga rättigheter, uttalar att det ska göras med ett särskilt fokus på dem som utsätts för diskriminering.

I strategins fokus ligger även demokrati och rättsstatens principer – detta gör att blickfånget när det gäller de

mänskliga rättigheterna i första hand riktas mot de medborgerliga och politiska rättigheterna och i andra hand mot de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Strategins breda fokus gör att ämnesområdena går in i varandra i den meningen att ett av målen för *Inkluderande demokratiska samhällen* är yttrandefrihet och under *Trygghet, rättvisa och ansvar* finns ett undermål om ökad trygghet och säkerhet för MR-försvare.

*Hållbar fred* nämns inte uttryckligen, varken i strategins inriktning eller verksamhet, men strategins mål bidrar i sig till att upprätthålla en hållbar fred. Hållbar fred behandlas således indirekt i strategin. De mänskliga rättigheterna kan sägas sammankopplas i strategin med hållbar fred genom att de ses som en förutsättning och medel för upprätthållandet av fred och säkerhet samt för demokrati och rättsstatens principer. Här säger strategin att det råder en växelverkan där åtnjutandet av mänskliga rättigheter samtidigt är beroende av en fungerande demokrati och respekt för rättsstatens principer. Inte heller *övergångsrättvisa* nämns uttryckligen.

## Strategin Hållbar fred 2017-2022

### Inriktning

Strategins inriktning är starkt fokuserad på hållbar fred och statsbyggnad och behandlar inte de mänskliga rättigheterna explicit. I inriktningen talas dock om motverkande av straffrihet, försoning och deltagande för kvinnor, unga och andra exkluderade grupper. Även konfliktförebyggande arbete och statsbyggande tas upp.

### Verksamhet

Mänskliga rättigheter finns endast explicit omnämnda i standardskrivningen, enligt vilken ett rättighetsperspektiv ska prägla utvecklingssamarbetet. Detta gäller även integreringen av jämställdhetsperspektivet. I texten refereras till resolutioner och andra instrument för freds- och statsbyggnad men inte till MR-relaterade konventioner och resolutioner.

### Analys

Det görs ingen utveckling av standardskrivelsens rättighetsperspektiv och rättighetsperspektivet får därför sägas vara relativt svagt även om rätten till deltagande och motverkande av straffrihet lyfts fram.

I strategin framhålls hållbar fred som en central del i respekten för mänskliga rättigheter. Förutom kopplingen i standardskrivelsen är detta strategins enda länk mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred. Däremot sägs att verksamheten ska bidra till ökad samverkan mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete. *Övergångsrättvisa* nämns inte uttryckligen – detta är en skillnad mot Policyramverket där övergångsrättvisa lyfts fram. Övergångsrättvisans komponent om rätt till rättvisa och upprättelse kan sägas vara inkluderad i strategins formulering om motverkande av straffrihet, men risken är att övergångsrättvisan reduceras till denna komponent när övriga komponenter inte lyfts fram. *Övergångsrättvisa* är inte synonymt med och kan inte ersättas av ansträngningar för motverkande av straffrihet och upprätthållandet av rättsstatens principer.

## Sammanfattande analys av de två tematiska strategierna

I båda strategierna läggs mycket fokus på statsbyggande, stärkande av demokrati och rättsstatens principer. Vi saknar en utveckling av mänskliga rättigheter som går utanför standardskrivningarna. Vidare tas inte det av Policyramverket utstakade arbetsområdet övergångsrättvisa upp i någon av strategierna.

I båda strategierna kopplas emellertid de mänskliga rättigheterna samman med hållbar fred. De ses som förutsättningar för varandras existens, och borde i detta hänseende vara lika viktiga. I strategin för hållbar fred nämns dock bara fredens betydelse för de mänskliga rättigheterna och i strategin för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer tas bara mänskliga rättigheters betydelse för upprätthållandet av fred och säkerhet upp. Deras växelverkan nämns inte. Båda strategierna betonar, i liknande skrivningar, behov av dialog mellan relevanta aktörer där verksamhet inom ramen för land- region- och tematiska strategier beaktas för att främja komplementaritet.

# Regionala strategier

## Afrika söder om Sahara 2016-2021

### Inriktning

Genom strategin ska verksamheten bidra till stärkt kapacitet hos regionala aktörer att verka för stärkt demokrati och rättsstatens principer, jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter. Även det civila samhället ska stärkas för att verka för ansvarsutkrävande och respekt för mänskliga rättigheter.

Strategin ska bidra till en hållbar fred genom att stärka kapaciteten hos regionala aktörer för fred och försoning, för att motverka våldsbejakande extremism samt genom att arbeta för ökat inflytande och deltagande av kvinnor och unga i freds- och försoningsprocesser. Strategin riktar även in sig på invånarnas behov, till exempel att förbättra levnadsvillkoren och att öka motståndskraften för klimatförändringar.

FBA ska bidra till stärkt kapacitet att förebygga, lösa och hantera effekterna av väpnade konflikter.

### Verksamhet

När utvecklingssamarbetets mål utvecklas i strategins verksamhetsbeskrivning nämns mänskliga rättigheter endast flyktigt och abstrakt, främst genom standardskrivelsen.

### Analys

Strategins inriktning visar att fokus läggs på både mänskliga rättigheter och hållbar fred, även om de endast sammankopplas genom att rättsstatens principer ska stärkas, vilket man säger bidrar till både större respekt för mänskliga rättigheter och en mer hållbar fred. Målen som sattes upp i strategins inriktning utvecklas inte i verksamhetsbeskrivningen. Verksamhetsbeskrivningens fokus på ligger på hållbarhet, ekonomisk integration och på att förbättra levnadsstandarderna i regionen. Några länkar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred återfinns inte.

## Asien och Oceanien 2016-2021

### Inriktning

Strategin ska bidra till en hållbar utveckling i regionen samt stärka regionala aktörers förmåga att arbeta med mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet. Detta ska bland annat ske genom förbättrat ansvarsutkrävande och ökat demokratiskt utrymme.

### Verksamhet

Förutom standardskrivelsen läggs mycket fokus på hållbarhet, främst ur ett miljö- och klimatperspektiv. Från ett rättighetsperspektiv ska verksamheten också fokusera på kvinnors och flickors bristande tillgång till mänskliga rättigheter.

Andra prioriterade områden inom utvecklingssamarbetet är yttrandefrihet, rätten till information och MR-försvarens förutsättningar.

### Analys

Utvecklingssamarbetets inriktning är präglad av ett övergripande rättighetsperspektiv i kombination med ett miljö- och klimatperspektiv.

Verksamhetsbeskrivningen presenterar ett något svagare rättighetsperspektiv och behandlar till stor del klimatmässig hållbarhet. Samtidigt finns görs kopplingar mellan klimatperspektivet och rättighetsperspektivet, eftersom sambandet mellan dessa enligt strategin är tydligt i Asien, särskilt för människor som lever i fattigdom. Till exempel bidrar ökad tillgång till förnybar energi till att realisera rätten till bland annat hälsa, utbildning och arbete.

Hållbar fred behandlas indirekt genom att utvecklingssamarbetets insatser för ökad motståndskraft mot klimat- och miljöproblem bidrar till att motverka grundorsaker till spänningar och väpnade konflikter, precis som det anses bidra till en större respekt för de mänskliga rättigheterna.

Det finns ingen direkt koppling mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter i denna strategi, men både de mänskliga rättigheterna och hållbar fred kopplas till klimatperspektivet.

## **Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014-2020**

### **Förväntade resultat**

Till resultatstrategins mål hör bland annat att stärka demokratin och det demokratiska inflytandet samt att begränsa klimatpåverkan. Mänskliga rättigheter behandlas genom att länderna ska arbeta för att uppfylla internationella och nationella åtaganden för mänskliga rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering. Hållbar fred nämns flyktigt genom att länderna skall bidra till ökat förtroende mellan parterna i utdragna konflikter.

### **Verksamhet**

Denna resultatstrategi innehåller inte standardskrivelsen som de andra regionalstrategierna bygger på, bortsett från att verksamheten ska utgå från ett konfliktkänsligt perspektiv. Detta beror på att strategin utformades före det att Policyramverket trädde i kraft år 2016. Verksamhetsbeskrivningen fokuserar på ekonomisk integration och EU-närmandeprocessen. Stärkandet av demokratin utvecklas genom till exempel arbete mot korruption, stärkande av offentlig förvaltning och rättsväsende. Arbetet ska motverka diskriminering av utsatta och marginaliserade grupper och stärka jämställdheten.

För en hållbar fred kommer verksamheten att gynna insatser som ökar förtroendet mellan parterna i de utdragna konflikterna och därmed öka förutsättningarna för hållbara lösningar på dessa konflikter samt motverka att nya konflikter uppstår.

### **Analys**

Strategin är inriktad på ekonomi och EU-närmande, men lämnar samtidigt rum för ett rättighetsperspektiv. De mål som sattes upp i strategins förväntade resultat inverkar direkt eller indirekt på upprätthållandet av både en hållbar fred och respekten för de mänskliga rättigheterna.

## **Mellanöstern och Nordafrika (MENA) 2016-2020**

### **Inriktning**

Strategin ska bidra till både ökad respekt för de mänskliga rättigheterna och till en hållbar utveckling som förbättrar förutsättningarna för fred, säkerhet stabilitet och frihet i regionen. Målet att öka respekten för de mänskliga rättigheterna utvecklas genom att utvecklingssamarbetet ska verka för bland annat stärkt ansvarsutkrävande, opinionsbildning och jämställdhet.

### **Verksamhet**

I verksamhetens genomförande läggs stor vikt på miljömässig och ekonomisk hållbarhet, främst genom standardskrivelsen. Detta arbete ska också genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Strategins inriktning på mänskliga rättigheter utvecklas inte längre än till att allmänt nämna att kvinnor och barns rättigheter skall synliggöras och stärkas, vilket främjas genom påverkansarbete och kapacitetsutveckling. Demokratin och rättsstatens principer ska även stärkas, men hållbar fred behandlas inte i direkta termer.

### **Analys**

Strategins inriktning fokuserar på både hållbar fred och respekten för mänskliga rättigheter, även om hållbar fred bara nämns i inledningen och inte under målen. Verksamhetsbeskrivningen är främst skriven utifrån ett klimat- och ekonomiskt perspektiv, dock så att jämställdhetsaspekter tydligt ska integreras i dessa perspektiv.

Hållbar fred kopplar till miljö- och klimatmässiga utmaningar och även om det inte explicit nämns i strategin kan också respekten för de mänskliga rättigheterna kopplas till dessa utmaningar. Mänskliga rättigheter och hållbar fred kopplas samman i kontextanalysen men detta utvecklas inte senare i strategin.

### **Sammanfattande analys av regionala strategier**

I regionstrategierna tas mänskliga rättigheter upp i varje enskild strategis inriktning och mål, men i de flesta strategier utvecklas de inte i verksamhetsbeskrivningen, utan lämnas på den abstrakta nivå som de uttrycks i inriktningen.

I alla strategier går det åtminstone att finna en indirekt koppling mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter, oftast genom att strategin är skriven ur ett perspektiv som gynnar upprätthållandet av både hållbar fred och mänskliga rättigheter. Regionstrategin för Östeuropa och Västra Balkan behandlar sambandet mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter, men endast ytligt och utan tydliga konsekvenser för verksamhetens mål.

## **Landstrategier**

### **Afghanistan 2014–2019 samt kompletterande strategi 2018–2019<sup>32</sup>**

#### **Förväntade resultat**

Resultatstrategin vill bidra till en demokratisk, fredlig och hållbar utveckling med en långsiktig ekonomisk tillväxt. Verksamheten ska även ge resultat i form av stärkt respekt för mänskliga rättigheter samt stärkt demokrati och jämställdhet.

FBA ska bidra till förbättrad kapacitet för en fredlig och inkluderande samhällsutveckling.

#### **Verksamhet**

Resultatstrategin bygger inte på standardskrivelsen eftersom den skrevs före policyramverket trädde i kraft år 2016. Det svenska stödet ska bidra till genomförandet av Tokyoramverket<sup>33</sup>, med fokus på fem olika områden; stöd till den egna förmågan, utbildning, sysselsättning, privatsektor- och landsbygdsutveckling samt ekonomisk integration. De fem fokusområdena tas upp både i samband med inriktningen och verksamheten, de fungerar således både som strategins mål och som riktlinjer för verksamhetens utförande.

Stödet till den egna förmågan innefattar stärkt demokratisk statsbyggnad, stärkt respekt för mänskliga rättigheter samt förbättrade möjligheter till ansvarutkrävande. Verksamheten ska även bidra till ökad jämställdhet.

FBA ska bidra till långsiktig och hållbar fred genom förtroendeskapande verksamhet som synliggör det lokala perspektivet. Verksamheten ska öka möjligheterna för kvinnors meningsfulla deltagande i fredsprocessen.

#### **Analys**

Trots att det förväntade resultatet är en demokratisk, fredlig och hållbar utveckling, nämns inte sambanden mellan dessa i verksamhetens genomförande, utom i en ekonomisk kontext. Av de fem fokusområdena är endast stödet till den egna förmågan skriven ur ett rättighetsperspektiv. De övriga är fokuserade på ekonomisk tillväxt och kopplar inte tydligt till rättighetsperspektivet.

---

<sup>32</sup> Kompletterande strategi för Folke Bernadotteakademiens utvecklingsamarbete och fredsfrämjande i Afghanistan 2018-2019

<sup>33</sup> Vid Tokyokonferensen i juli 2012 gjordes en ömsesidig överenskommelse mellan Afghanistan och det internationella samfundet. Detta resulterade i det s.k. Tokyoramverket, där Afghanistan har åtagit sig långsiktiga reformer inom fem områden; 1) demokrati och val, 2) samhällsstyrning, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter, 3) öppenhet inom offentliga finanser och bankväsendet, 4) skatteintäkter, budgetprocessen och lokal förvaltning, 5) hållbar tillväxt och utveckling. Sverige meddelade vid Tokyokonferensen att man har som avsikt att stödja Afghanistan med fokus på Five E's for Afghan Development: 1) Empowerment (stöd till den egna förmågan), 2) Education (utbildning), 3) Employment (sysselsättning), 4) Enterprise (privatsektor- och landsbygdsutveckling), 5) Economic integration (Ekonomisk integration).

I resultatstrategin återfinns ingen koppling mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter.

När det gäller den kompletterande strategin för FBA:s arbete i landet är denna starkt fokuserad på kvinnors deltagande i fredsprocesser och aktörers ökade kapacitet för att identifiera möjligheter till dialog och medling, samt bidra till dialog- och medlingsprocesser. Den kopplar inte explicit samman mänskliga rättigheter och hållbar fred.

## **Colombia 2016-2020**

### **Inriktning**

Sveriges utvecklingssamarbete ska bidra till freds- och statsbyggande liksom hållbar utveckling. Hållbar fred och mänsklig säkerhet hör till prioriteringarna. Verksamhetens mål ska stärka demokratin och öka kvinnors och ungdomars rättigheter. Vidare ska verksamheten öka respekten för mänskliga rättigheter, ge ökad tillgång till övergångsrättvisa samt förebygga av könsrelaterat våld. FBA ska i sin verksamhet arbeta med konfliktförebyggande och fredsbyggande åtgärder och även förbättrade förutsättningar för mänskliga rättigheter, jämställdhet och rättsstatens principer i arbetet med säkerhetssektorreform. Vidare ska FBA arbeta för ökat inflytande och meningsfullt deltagande för kvinnor och flickor i fredsprocessen.

### **Verksamhet**

Förutom standardskrivelsen bygger verksamhetsbeskrivningen på en utveckling av de mål som sattes upp för verksamheten i utvecklingssamarbetets inriktning. Verksamheten ska bidra till en övergång från temporärt humanitärt bistånd till hållbart utvecklingssamarbete och till att fredsprocessen genomförs på ett demokratiskt sätt. Verksamheten ska också stärka kapaciteten att förebygga sexuellt- och könsrelaterat våld och ge upprättelse och gottgörelse till individer som drabbats. FBA ska bland annat bidra till ökad tillämpning av demokratiska principer, respekt för mänskliga rättigheter och stärkt jämställdhet inom säkerhetssektorn.

### **Analys**

Strategin innehåller betydande element av såväl mänskliga rättigheter som hållbar fred inom ramen för de mål som strategin förväntas bidra till. Även FBA:s verksamhet ska bidra till att öka respekten för mänskliga rättigheter. Ökad tillgång till övergångsrättvisa utgör ett av målen – det utvecklas emellertid inte närmare underverksamhetsbeskrivningen. I strategin finns vissa kopplingar mellan mänskliga rättigheter, men främst i kontextanalysen – de kunde utvecklats bättre i verksamhetsbeskrivningen.

## **Demokratiska Republiken Kongo 2015-2019**

### **Inriktning**

Inriktningen för det svenska utvecklingssamarbetet med DR Kongo är fokuserad på att stärka förutsättningarna för hållbar fred och statsbyggnad, genom bland annat stärkta lokala konfliktlösnings- och försoningsalternativ, samt bidra till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Detta arbete ska även involvera stärkande av demokrati och jämställdhet samt bidrag för att öka respekten för mänskliga rättigheter. FBA ska bidra till att stärka kapaciteten hos individer och institutioner att främja säkerhet och mänskliga rättigheter.

### **Verksamhet**

Strategin för utvecklingssamarbetet med DR Kongo innehåller en förkortad version av standardskrivelse, dock med samma fokus. Detta beror på att strategin skrevs före det att Policyramverket trädde i kraft år 2016. Utvecklingssamarbetet ska genomsyras av fattiga människors perspektiv på utveckling och ett rättighetsperspektiv. Ett miljö- och klimatperspektiv ska också integreras i verksamheten. Förutom dessa perspektiv ska fokus läggas på grundorsakerna till konflikten och utvecklingshindren. Strategins perspektiv visar att det fanns en liknande inriktning på utvecklingssamarbetet även innan Policyramverket trädde i kraft.

I övrigt inriktas strategin på stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter och betonar demokratiska institutioner, god förvaltning, ansvarutkrävande och öppenhet, folkligt deltagande, minskad korruption samt bekämpning av straffrihet. Verksamheten ska även bidra till förbättrad grundläggande



hälsa samt värna om mänsklig säkerhet och frihet från våld. Utvecklingssamarbetet ska stödja freds- och statsbyggande och fokus ska ligga på konfliktlösnings- och försoningsinitiativ på lokal nivå. Motståndskraften hos befolkningen ska stärkas för att hantera återkommande kriser och konflikter, vilket bidrar till ökad stabilitet och säkerhet. FBA:s verksamhet ska inriktas på att stärka kapaciteten för ökad respekt för mänskliga rättigheter inom säkerhetssektorn.

### **Analys**

Strategin innehåller betydande element av såväl mänskliga rättigheter som hållbar fred inom ramen för de mål som strategin förväntas bidra till. Även FBA:s verksamhet ska bidra till att öka respekten för mänskliga rättigheter. Övergångsrättvisa nämns inte i strategin, istället står lokala konfliktlösnings- och försoningsinitiativ i centrum liksom återintegrering av internflyktingar och barnsoldater.

Hållbar fred länkas indirekt samman med mänskliga rättigheter genom att rättssäkerhet och respekt för de mänskliga rättigheterna fungerar som nödvändiga grundstenar för demokratisk samhällsstyrning och upprättandet av en rättsstat. Dessutom finns en länk i det att FBA ska arbeta för ökad respekt för mänskliga rättigheter i säkerhetssektorn.

## **Etiopien 2016-2020**

### **Inriktning**

Sverige ska bidra till förbättrade möjligheter för människor som lever i fattigdom att tillvarata sina rättigheter samt till hållbar och demokratisk samhällsutveckling. Detta ska ske både genom stärkt demokrati och stärkt respekt för mänskliga rättigheter. Strategin ska också bidra till förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan.

### **Verksamhet**

Verksamhetsbeskrivningen utgår från standardskrivningen. Ytterligare fokus läggs på stärkande av demokrati och rättsstatens principer samt stärkande av förvaltningen av naturresurser och stärkande av ekonomiska styrmedel. Utvecklingssamarbetet ska bland annat förebygga korrupcion och öka rättssäkerheten. Från ett rättighetsperspektiv nämns sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter samt kvinnor och flickors rättigheter.

### **Analys**

Rättighetsperspektivet är närvarande i inriktningen och målen för strategin men kunde utvecklats bättre i verksamhetsbeskrivningen. Fredsperspektivet finns med som en viktig faktor i kontextanalysen men inte i någon större utsträckning varken i inriktning eller verksamhetsbeskrivning. Övergångsrättvisa nämns inte.

I strategin finns heller ingen koppling mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter.

## **Guatemala 2016-2020**

### **Inriktning**

Utvecklingssamarbetet med Guatemala är inriktat på hållbar fred, eftersom det ska stödja landet i genomförandet av fredsavtalen, och därmed bidra till stärkt demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, konsolidering av freden, lägre våldsnivå, minskad fattigdom samt till jämställdhet och förbättrade möjligheter för urfolk. Fokus ligger bland annat på uppbyggande av rättsstatens principer och demokratiska institutioner, ökad försoning efter den väpnade konflikten och förebyggande av könsbaserat våld. Fokus ligger också på att stärka respekten för mänskliga rättigheter och sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter.

### **Verksamhet**

Förutom det som nämns i standardskrivelsen ska Sverige bidra till att stärka rättsstaten, den demokratiska utvecklingen och respekten för de mänskliga rättigheterna. Jämställdhet och tillgången till sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter ska också stärkas. Fokus ska också läggas på att motverka straffrihet, bidra till försoning

genom övergångsrättvisa och förebyggande av våld. De huvudsakliga målgrupperna för verksamheten är urfolk, kvinnor, barn och ungdomar.

### **Analys**

I strategins inriktning finns ett starkt fredsperspektiv eftersom strategin ska stödja landet i fredsprocessen. Inriktningen binder samman hållbar fred med mänskliga rättigheter och hållbar utveckling. Detta görs uttryckligen genom att genomförandet av fredsavtalen väntas bidra till ökad respekt för mänskliga rättigheter, även om relationen mellan dessa inte utvecklas nämnvärt i verksamhetsbeskrivningen.

Samtidigt som strategin behandlar både hållbar fred och mänskliga rättigheter, kunde rättighetsperspektivet varit starkare. Övergångsrättvisa nämns i verksamhetsbeskrivningen men endast i den mening att den ska bidra till försoning, inte för att bidra till de övriga principer som ingår i den gängse definitionen; sanning, rättvisa, upprättelse och garantier för icke-uppreppning (såvida dessa inte kan antas ingå i försoningsbegreppet eller att man menar att övergångsrättvisa leder till försoning). En viss utveckling görs i det att arbetet med övergångsrättvisa även ska stärka kvinnors inflytande och meningsfulla deltagande.

## **Kenya 2016-2020**

### **Inriktning**

Strategin är inriktad på att förebygga konflikter, begränsa klimatpåverkan och utveckla ekonomin. Den ska även bidra till stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter samt stärkt rättsäkerhet. Samarbetet ska även stödja en övergång från utvecklingsamarbete till bredare ekonomiska relationer.

### **Verksamhet**

Verksamhetsbeskrivningen utgår från standardskrivningen, samt fokuserar även på ekonomisk- och demokratisk utveckling. Arbetet för mänskliga rättigheter ska inriktas på att stärka civilsamhälle och medier, samt fokusera på kvinnors och barns rättigheter. Det konfliktförebyggande arbetet utvecklas inte vidare och utgör inte en del av de uppsatta målen.

### **Analys**

Såväl mänskliga rättigheter som hållbar fred nämns i inledningen men endast arbetet med mänskliga rättigheter utvecklas inom ramen för förväntade mål. Inom ramen för målen finns dock verksamhet som bidrar till hållbar fred och detta förhållande utvecklas något – även om det kunde varit mer utförligt – i verksamhetsbeskrivningen. Verksamhetsbeskrivningen har annars ett fokus på klimat- och ekonomiskt perspektiv. Ingen närmare koppling mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter finns i strategin och övergångsrättvisa nämns inte.

## **Mali 2016-2020**

### **Inriktning**

Strategin inriktas på hållbar fred med målet att stärka samhällskontraktet och minska sårbarheten för återfall i konflikt. Strategin utgår även ifrån ett klimatperspektiv. Utvecklingsamarbetet ska stärka förutsättningarna för jämställdhet och respekten för mänskliga rättigheter. Stärkta freds- och försoningsmekanismer och stärkt inflytande och deltagande för kvinnor ska bidra till en hållbar fred. Folke Bernadotteakademins verksamhet förväntas bidra till att i ett långsiktigt perspektiv stödja Mali i utvecklingen från konflikt till fredsbyggande. Detta genom att stärka kapaciteten hos individer och institutioner att främja säkerhet och mänskliga rättigheter

### **Verksamhet**

Verksamhetsbeskrivningen utgår från standardskrivelsen, med ytterligare fokus på främjande av demokratisk samhällsstyrning utan korruption. Enskilda ska också få stärkta möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter, med särskilt fokus på barns behov och på motverkandet av könsstymning. Verksamheten ska även överlag inriktas på stärkt kapacitet för fred och försoning, genom bland annat övergångsrättvisa och förebyggande av straffrihet.

FBA:s verksamhet ska bidra till förbättrad kapacitet för en inkluderande freds- och försoningsprocess med fokus på genomförande av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och dess efterföljande resolutioner. FBA:s verksamhet kan även bidra till ökad tillämpning av demokratiska principer och mänskliga rättigheter inom säkerhetssektorn.

### **Analys**

Strategin tar upp både mänskliga rättigheter och fred, samtidigt som vikt läggs på klimatpåverkan och ekonomisk utveckling.

Hållbar fred knyts samman med mänskliga rättigheter genom att övergångsrättvisa ses spela en central roll för att öka möjligheterna till varaktig försoning och begränsa risken för återfall i konflikt. Även i denna strategi lyfts försoning fram mycket och syftet med övergångsrättvisa sägs vara att skapa försoning, inte explicit att bidra till sanning, rättvisa, upprättelse och icke-repetition.

## **Myanmar 2018-2022**

### **Inriktning**

Målet för strategin är att bidra till ett demokratiskt, jämställt, fredligt och inkluderande samhälle där jämlik hälsa, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer respekteras och människors sårbarhet för kriser och katastrofer minskar. Respekten för mänskliga rättigheter och demokrati innefattar bland annat förbättrat skydd för utsatta människor, minskad korruption, förbättrade möjligheter till ansvarsutkrävande samt stärkt yttrandefrihet. Utvecklingssamarbetet ska också öka kunskapen om och tillgången till sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter. Strategin ska även bidra till fredliga och inkluderande samhällen genom att förebygga våldsam konflikt och genom inkluderande fredsbyggande. FBA ska bidra till stärkt kapacitet till inkluderande fredsbyggande och dialog samt stärkt respekt för och tillämpning av rättsstatens principer.

### **Verksamhet**

Strategins verksamhetsbeskrivning börjar med standardskrivningen, men fokuserar också både på hållbar fred och mänskliga rättigheter. Utvecklingssamarbetet ska hantera underliggande orsaker till kris, stärka fattiga och utsatta människors motståndskraft och möjlighet att återhämta sig från kriser. Verksamheten ska även bidra till att förebygga kriser, våldsamma konflikter och katastrofer samt att stärka samhällets resiliens och leda till minskat humanitärt beroende i särskilt utsatta områden. Verksamheten ska vidare bidra till fred och försoning, särskilt i delstaten Rakhine.

Utvecklingssamarbetet ska bidra till att stärka möjligheterna för den mest utsatta befolkningen att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Detta ska göras bland annat genom att motverka korruption och straffrihet. Jämställdhet ska integreras i verksamhetens alla områden.

FBA ska bidra till stärkt kapacitet för inkluderande fredsbyggande och dialog samt till stärkt respekt för tillämpning av rättsstatens principer genom exempelvis utbildning, rådgivning, sekondering, metodutveckling och policystöd.

### **Analys**

Strategin är skriven ur ett rättighetsperspektiv och behandlar även hållbar fred. Vidare kopplar strategin samman mänskliga rättigheter och hållbar fred genom att understryka att verksamheten ska bidra till att fredsprocessen reflekterar rättighetsbärandens behov. Strategin nämner inte övergångsrättvisa utan talar istället mycket om försoning – förebyggande av straffrihet ses som centralt för att försoning ska uppnås.

### **Sammanfattande analys av landstrategier**

Vi finner att alla landstrategier inkluderar såväl ett rättighets- som ett fredsperspektiv. I de flesta fall genomsyrar emellertid inte perspektiven de andra tematiska områdena som behandlas i strategierna.

Myanmar, Colombia, Guatemala och Mali har både ett starkt fredsperspektiv och ett starkt rättighetsperspektiv.

Strategierna för Colombia, Guatemala, Myanmar och Mali innehåller en direkt koppling mellan hållbar fred och mänskliga rättigheter. Men, även i dessa strategier är kopplingarna inte särskilt starka.

Övergångsrättvisa nämns i strategierna för Colombia, Guatemala och Mali. Av dessa strategier är det bara strategin för Colombia som behandlar övergångsrättvisa i samband med mänskliga rättigheter. De övriga strategierna ser övergångsrättvisa som en väg till försoning och nämner inte upprättelse för offren. Gemensamt för samtliga strategier som nämner övergångsrättvisa är att de inte refererar till alla komponenter i övergångsrättvisa och inte gör klara kopplingar till garantier för icke-upprepning. Samtidigt ser vi att fler strategier – fyra jämfört med tre – lyfter fram försoning. Två av dessa behandlar försoning men samtidigt inte övergångsrättvisa (DR Kongo och Myanmar). Två av dem har ett särskilt starkt fokus på försoning (Mali och Myanmar).

# Analys och slutsatser

## Avslutande analys av policyramverket, strategiriktlinjer och standardskrivningar

I *Policyramverket* finner vi att kopplingarna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred bara utvecklas i kapitlet om fredliga och inkluderande samhällen, men inte i kapitlet om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Detta kan naturligtvis bero på redaktionella avvägningar.

Kapitlet om fredliga och inkluderande samhällen innefattar även övergångsrättvisa och motverkande av strafffrihet. Vi måste sätta ett frågetecken för hur övergångsrättvisa framställs eftersom formuleringen är »*övergångsrättvisa för konfliktens offer*«. Nämda fokus är naturligtvis välkommet, men det kan finnas en risk för att andra dimensioner av övergångsrättvisa som inte är direkt kopplade till konfliktens offer glöms bort. Exempelvis att komma tillrätta med grundorsakerna till bakomliggande konflikter och reformer av myndigheter och säkerhetssektorn. Detta är även vad vi finner i landstrategierna, där fokus ligger på försoning, endast en av de principer man vanligtvis tillskriver begreppet.

Vidare finner vi att Policyramverket, även när det behandlar mänskliga rättigheter, ofta använder ett *effektivitetsargument* istället för att använda ett *rättighetsargument* – eller ännu bättre – båda argumenten tillsammans.

När det kommer till *Riktlinjer för strategier* slår de endast fast att Policyramverket utgör utgångspunkten för utarbetande av strategier, utan att utveckla Policyramverkets skrivningar ytterligare. Det riktlinjerna gör är att fastställa processen för utarbetande av strategier samt ger innehållsförteckningar för det *underlag* som Sida/annan myndighet lämnar till UD samt för själva strategin som UD utarbetar. Här kan konstateras att underlagen är två till fem gånger så omfattande i sidomfång jämfört med de färdiga strategierna och att det därmed finns mer utrymme att i dessa att göra den analys och kopplingar som denna studie är ute efter. Vidare innehåller underlagen ett kapitel som inbjuder till att behandla relationer mellan perspektiv och synergier med andra strategier. Det kan därför vara så att underlagen, som inte är en del av denna studie, bättre utvecklar de länkar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred som vi är ute efter. Men, även om så är fallet, för att detta ska få någon reell effekt krävs att underlagen föder in i Sidas/annan myndighets implementeringsplan för given strategi.

Regeringens och UD:s ambition om att uppnå en stringent styrning av strategierna, har gett upphov till ett arbetsdokument som är till stöd för de olika handläggare som är ansvariga för utarbetandet av strategier på UD. Detta dokument innehåller återkommande skrivningar som går att finna i strategierna – vi kallar dem här *standardskrivningar*. Dessa skrivningar, som kopieras och klistras in i strategierna, får en relativt framträdande roll i strategierna och därmed för svenskt utvecklingssamarbete.

När det gäller dessa skrivningar finner vi det olyckligt att bara en av de fyra grundläggande principerna för rättighetsperspektivet lyfts fram när rättighetsperspektivet förklaras i standardskrivningen. Vidare hade vi gärna sett att skrivningarna om de övriga perspektiven gjort tydligare kopplingar till rättighetsperspektivet – d.v.s. att de vore skrivna utifrån ett rättighetsperspektiv. Det positiva är att skrivningen om jämställdhetsperspektivet just tar mer av denna ansats i det att den sätter jämställdhet samt flickors och kvinnors egenmakt och rättigheter som *ett mål i sig*. Tyvärr missar skrivningen om konfliktperspektivet att koppla samman relationen mellan inkluderande och fredliga samhällen och mänskliga rättigheter.

Alla standardskrivningar återfinns inte i alla kategorier av strategier. Här menar vi att man borde överväga en inkludering av skrivningen om att Sverige ska arbeta med motvindsfrågor även i land- och regionstrategier.

## Avslutande analys av land-, region- och tematiska strategier

Den tematiska strategin för mänskliga rättigheter nämner inte mänskliga rättigheter inte i de övergripande målen, istället talar man om respekt och skydd för *allas lika rättigheter*, vilket kan uppfattas som något abstrakt och grundar sig snarare på principen om icke-diskriminering än mänskliga rättigheter som helhet. Mänskliga rättigheter behandlas dock senare i strategin, i samband med att uttrycket *lika rättigheter för alla* utvecklas, trots att de inte nämns i de övergripande målen för utvecklingssamarbetet och för strategin. Det är intressant att mänskliga rättigheter tas upp som en underrubrik till *lika rättigheter för alla*, det vill säga att mänskliga rättigheter ses som ett snävare begrepp än *allas lika rättigheter*.

I övrigt ligger strategins fokus främst på att stärka demokratin, och när de mänskliga rättigheterna behandlas verkar blickfånget riktas i första hand mot de medborgerliga och politiska rättigheterna och i andra hand mot de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Hållbar fred behandlas indirekt i strategins mål, det vill säga att stärka demokratin, eftersom målen i sig bidrar till att upprätthålla en hållbar fred. Det råder en växelverkan i strategin där åtnjutandet av mänskliga rättigheter är beroende av en fungerande demokrati och respekt för rättsstatens principer, samtidigt som en fungerande demokrati är beroende av att de mänskliga rättigheterna respekteras.

Den tematiska strategin för hållbar fred är fokuserad på freds- och statsbyggnad och behandlar inte de mänskliga rättigheterna. I strategin framhålls dock hållbar fred som en central del i åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna, utan att påvisa att det finns en samverkan där även respekten för de mänskliga rättigheterna är viktiga för en hållbar fred. Inriktningen på de tematiska strategierna kommer sedan att återspeglas i inriktningen på de flesta region- och landstrategier. På samtliga strateginivåer finns det också en benägenhet att ta upp rättighetsperspektivet i strategins inriktning, för att sedan frångå eller inte utveckla det närmare i verksamhetsbeskrivningen.

Inriktningen av regionstrategin för Asien och Oceanien är baserad på ett rättighetsperspektiv, vilket senare försvagas något i verksamhetsbeskrivningen. Strategin uppmanar till att koppla samman mänskliga rättigheter inom arbetet med miljö, klimat och naturresurser, vilket indirekt också kan ses som ett verktyg för att nå hållbar fred. De två asiatiska länderna vi behandlat i denna granskning, Afghanistan och Myanmar, har såväl rättighets- som fredsperspektiv där strategin för Afghanistan även präglas av en inriktning på ekonomisk tillväxt, medan strategin för Myanmar även kopplar samman mänskliga rättigheter och hållbar fred. Ingen av landstrategierna tar upp ett miljö- eller klimatperspektiv, vilket är förvånande eftersom det finns anledning att anta att klimatförändringarna medför utmaningar för såväl åtnjutande av mänskliga rättigheter som fredsbyggande och en hållbar utveckling i stort. Eftersom klimatförändringarna är sammankopplade med åtnjutandet av mänskliga rättigheter och upprätthållandet av hållbar fred kan detta på lång sikt medföra att en lucka skapas i arbetet för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och i arbetet för hållbar fred.

Regionstrategin för Afrika söder om Sahara är inriktad på mänskliga rättigheter och hållbar fred. Detta avspeglas i landstrategierna för DR Kongo, Etiopien, Kenya och Mali. Landstrategin för Mali är däremot den enda som kopplar ihop mänskliga rättigheter och hållbar fred samt betonar övergångsrättsvans betydelse för varaktig försoning och hållbar fred. Övergångsrättvisa behandlas dock endast i samband med försoning, inte för att bidra till sanning, rättvisa, upprättelse och icke-repetition, vilket kan leda till att en negativ fred uppnås för att säkerställa människors behov, istället för att en positiv fred uppnås för att säkerställa människors rättigheter<sup>34</sup>.

Regionstrategin för MENA och resultatstrategin för Östeuropa och Västra Balkan är båda skrivna ur ett starkt ekonomiskt perspektiv, men lämnar samtidigt rum för rättighets- och fredsperspektiv, som dock behandlas mera

---

<sup>34</sup> *Negativ fred* brukar definieras som frånvaro av krig medan *positiv fred* kräver möjligheten att leva ett fullvärdigt liv. Vi menar här att för att verkligen kunna tala om möjligheten att leva ett fullvärdigt liv – och därmed uppnå positiv fred – måste freden innebära en strävan efter uppfyllandet av samtliga mänskliga rättigheter.

kortfattat. Det görs även en svagare koppling mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred i strategin för Östeuropa och Västra Balkan genom att de befinner sig i synergi med klimatperspektivet samt genom att konflikter ses som underminerande för skyddet av mänskliga rättigheter.

Landstrategierna för Colombia och Guatemala är två av de strategier som inriktats mest på hållbar fred och som även har ett rättighetsperspektiv. I strategierna görs även vissa kopplingar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred. I strategin för Guatemala betonas fredsavtalens betydelse för ökad respekt för mänskliga rättigheter. I strategin behandlas däremot inte de mänskliga rättigheternas betydelse för en hållbar fred. Övergångsrättvisa nämns i strategierna för Guatemala och Mali, men då endast i förhållande till försoning, inte för att bidra till sanning, rättvisa och upprättelse samt icke-repetition. Även i strategin för Colombia tas övergångsrättvisa upp, här i samband med respekten för mänskliga rättigheter.

## Avslutande analys av perspektiv och länkar i strategierna

	Rättighetsperspektiv	Fredsperspektiv	Övergångsrättvisa	Försoning	Länk mellan MR & HF
Afrika söder om Sahara	✓	✓	☐	☐	☐
Asien och Oceanien	✓	☐	☐	☐	☐
Östeuropa & Västra Balkan	✓	✓	☐	☐	✓
MENA	✓	✓	☐	☐	☐
Afghanistan	✓	✓	☐	☐	☐
Colombia	✓	✓	✓	☐	✓
DR Kongo	✓	✓	☐	✓	☐
Etiopien	✓	✓	☐	☐	☐
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓
Kenya	✓	✓	☐	☐	☐
Mali	✓	✓	✓	✓	✓
Myanmar	✓	✓	☐	✓	✓

Av den sammanfattande tabellen ovan, kan flera intressanta observationer göras utifrån det urval av land- och regionstrategier som granskats.

En första observation är att, trots att de flesta strategier behandlar såväl rättighets- som fredsperspektiv, är det få strategier som gör kopplingar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred. I de fall vi finner kopplingar är de i merparten av fallen relativt svaga.

När det kommer till de fyra regionstrategierna ser vi att alla har ett rättighetsperspektiv och tre av fyra ett fredsperspektiv. Endast i en – Östeuropa och Västra Balkan – finner vi en direkt länk mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred, även om denna är svag.

Slutligen finner vi att tre landstrategier relaterar till övergångsrättvisa och att fyra landstrategier relaterar till försoning – två av de senare relaterar samtidigt inte till övergångsrättvisa.

## Avslutande analys av stringens mellan överordnade styrdokument och strategier

Det råder ingen tvekan om att det finns en röd tråd mellan Policyramverket, Riktlinjer för strategier, standardskrivningar och strategierna i sig. Vi uppfattar även att det finns en linje mellan regionala strategier och landstrategier i motsvarande region. Likt ett meddelande som sprids mellan en kedja av personer, finner vi dock att Policyramverkets budskap av olika anledningar – det skulle kunna vara tolkningar, tillgängligt skrivutrymme och därav kommande prioriteringar, med flera möjliga orsaker – i flera fall tar en något annan form än den ursprungliga. Vi redogör för ett antal exempel på detta ovan. En central faktor kan självfallet vara skrivutrymmet där Policyramverket är ett dokument som är betydligt mer omfattande i antal sidor än vad en strategi kan vara. Således kan den röda tråden som kommer från Policyramverket inte vara lika grov när den binder samman strategin, men den bör innehålla alla relevanta trådar och vara i samma färg.

Vi vill mena att strategiernas standardskrivningar kan äventyra stringensen mellan Policyramverk och strategier. Orsaken är inte så mycket *vad* som tas upp i strategier och standardskrivningar som *hur* det tas upp. Om det begränsade skrivutrymmet i strategierna är den avgörande faktorn skulle det kunna vara motiverat att bara nämna perspektiven och referera vidare till Policyramverkets skrivningar eller något samlingsdokument där de finns utförligt beskrivna, istället för att utveckla dem med skrivningar som inte gör perspektiven rättvisa. Det senare riskerar att urholka perspektiven – såsom vi uppfattar är fallet med standardskrivningen om rättighetsperspektivet.

När det kommer till standardskrivningarna kan dessa å ena sidan leda till stringens men vi frågar oss om de å andra sidan kan ha en negativ bieffekt i det att de möjligen hämmar skrivningar som på ett tydligt sätt relaterar till och integrerar perspektiven i den aktuella strategin. Denna granskning tar bara upp standardskrivningar av omedelbar relevans för ämnet – det finns flera standardskrivningar som vi inte redovisar här. Sammantaget utgör de en relativt ansevärd del av strategierna. Vi ser här att det kan finnas en risk att de s.a.s. »tränger ut« skrivningar som skulle göra strategierna mer kontextanpassade i det kapitel i strategierna där man kan förvänta sig en utveckling av strategins inriktning (kapitlet *Verksamhet*).

Beträffande denna studies huvudfokus – rättighetsperspektivet i förhållande till fredliga och inkluderande samhällen, övergångsrättsans roll och länkarna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred – finner vi att graden av stringens varierar. Det positiva är att nästan alla strategier innehåller element av mänskliga rättigheter och hållbar fred – om än i varierande styrka. Det negativa är att varken rättighets- eller fredsperspektivet genomsyrar övriga tematiska områden i strategierna.

I Policyramverkets kapitel om hållbar fred finns flera element runt länkarna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred som behandlas olika i strategierna. Av åtta landstrategier behandlar endast tre övergångsrättvisa. Vidare görs kopplingen mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred endast i fyra landstrategier och en regional strategi och de kopplingar vi finner är svaga – inte alls i paritet med Policyramverkets skrivningar. Vidare refererar landstrategierna i högre utsträckning till försoning i jämförelse med övergångsrättvisa – detta trots att Policyramverket framhåller övergångsrättvisa som ett arbetsområde i motsats till försoning. Vi kan inte heller finna att innebörden av försoning förklaras någonstans, vilket gör att det skulle kunna tolkas i sin enklaste form – nämligen den att glömma och förlåta. Slutligen bedömer vi att flera strategier sätter likhetstecken mellan motverkandet av straffrihet och övergångsrättvisa och/eller rättsstatens principer och övergångsrättvisa.

När det kommer till de två tematiska strategierna som borde göra kopplingar till varandra ser vi att även dessa kopplingar brister. Vi finner att det förhållandevis starka budskap om kopplingar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred som återfinns i Policyramverkets kapitel om hållbar fred inte återspeglas i strategin för hållbar fred. Vidare gör strategin kopplingen mellan betydelsen av hållbar fred för möjligheten att åtnjuta mänskliga rättigheter, men inte det omvända förhållandet.



För samtliga kategorier strategier konstaterar vi att det finns en tendens att ta upp rättighetsperspektivet i det inledande kapitlet om strategins inriktning, för att sedan inte utveckla det utöver standardskrivningen verksamhetsbeskrivningen.

Slutligen noterar vi även, utan att vidare fördjupa oss i detta, att det finns en stringens mellan Policyramverket och SDG16 i användandet av begreppet *Fredliga och inkluderande samhällen* som inte tillfullo följs igenom i den tematiska strategin på området. Denna behandlar *Hållbar fred* och kopplar på så sätt tydligare till FN-resolution 2282 om Hållbar fred. Detta är ett medvetet val som gjorts och vi bedömer inte att det förändrar något i själva sakfrågan.

## Övriga observationer

I denna studie analyseras endast ett urval av strategier i länder som befinner sig i konflikt eller postkonflikt. Vi studerar inte hur sambanden ser ut i länder som faller utanför denna kategori, vilket skulle kunna vara en intressant utvidgning. Vidare är studien begränsad till att studera de övergripande styrdokumenterna och strategierna som »slutprodukt«. Det skulle vara intressant att även studera Sidas/myndigheternas underlag till strategierna, implementeringsplaner och strategirapporter. Men, kanske framförallt skulle det vara intressant att studera vilken verksamhet som bedrivs på basis av strategierna och hur denna relaterar rättighetsperspektivet i förhållande till fredliga och inkluderande samhällen, övergångsrättsvans roll och länkarna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred. I förhållandet till det senare kan det vara värt att notera resultaten av en utvärdering som gjordes som underlag till Sidas svar till regeringen angående integreringen av ett barnrättsperspektiv i verksamheten. Utvärderingen fann bland annat att det inte fanns någon klar korrelation mellan strategier och verksamhet. I ett land med en strategi som bedömdes som ett föredöme i förhållande till sin inkludering av barnrättsperspektivet, kunde verksamheten sakna barnrättsperspektiv och tvärt om kunde ett land vars strategi saknade barnrättsperspektiv, vara ett föredöme i förhållande till inkluderingen av detsamma i verksamheten.<sup>35</sup>

Vidare kan det även vara värt att notera – beträffande rättighetsperspektivets integrering när det gäller fredsbyggande – att Sidas personal har tillgång till metodmaterial<sup>36</sup> för vägledning i ämnet. Detta material är öppet och fritt tillgängligt även för andra aktörer. Denna studie har dock varken gått igenom metodmaterialet i sig eller undersökt i vilken mån och hur det används av Sidas handläggare.

Till sist, studien går inte in på detta område, men det blir ändå uppenbart att det kan finnas anledning – med motivet att förbättra kopplingarna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred – att se över hur de olika aktörerna på området är organiserade och hur samarbetet ser ut inom och mellan aktörer. Såväl myndigheter som organisationer i civila samhället tenderar att ha en funktionell uppdelning mellan mänskliga rättigheter och arbete för hållbar fred i form av att de två disciplinerna utgör eller tillhör olika avdelningar eller enheter.

---

<sup>35</sup> Studie av Sidas arbete med barnets rättigheter, Ljungman et al, 2016, s45

<sup>36</sup> <https://www.sida.se/globalassets/sida/eng/partners/human-rights-based-approach/thematic-briefs/human-rights-based-approach-peace-building.pdf>

# Slutsatser

Syftet med denna studie är att: *utforska hur de övergripande ramverken och strategierna för svenskt utvecklingsarbete reflekterar betydelsen av och sambandet mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred.* Av studien kan vi dra följande slutsatser:

- I stort sett alla granskade strategier innehåller element av mänskliga rättigheter och hållbar fred. Det är dock främst när dessa båda tematiska områden behandlas i sig som vi kan se att ett rättighets- och fredsperspektiv används. I andra delar av strategierna är ofta rättighets- och fredsperspektivet svagt.
- När det gäller mänskliga rättigheter är det främst i samband med medborgerliga och politiska rättigheter som rättighetsperspektivet kommer ut starkare i strategierna och svagare koppling observeras när strategierna behandlar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- I merparten av strategierna är referenserna till perspektiven begränsade till standardskrivningarna – få utvecklingar med den lokala kontexten i centrum görs.
- Hälften av studerade landstrategier och en av fyra regionstrategier gör kopplingar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred. Kopplingarna är emellertid svaga och långt ifrån Policyramverkets nivå.
- Med tanke på ovanstående slutsatser, samt vikten av fungerande institutioner för respekt och uppfyllande av mänskliga rättigheter samt byggande av hållbar fred, menar vi att mål 16 i Agenda 2030 är centralt för att knyta ihop de olika perspektiven och uppnå en mer holistisk ansats.
- Motiveringar för arbete med olika rättigheter görs i de olika dokumenten ofta utifrån ett effektivitetsargument istället för utifrån ett rättighetsargument.
- Övergångsrättvisa knyts i Policyramverket till kapitlet om inkluderande och fredliga samhällen och utgör där ett av de mål/arbetsområden som lyfts fram. Området återkommer emellertid inte varken i strategin Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer eller strategin Hållbar fred.
- Övergångsrättvisa nämns i tre av åtta landstrategier men då i relation till försoning och utan att reflektera dess komponenter.
- Övergångsrättvisa som samlingsterm och arbetssätt tappas till stor del bort i den linje som kan förväntas från Policyramverket ner till strategierna. I strategin Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer skulle övergångsrättvisa kunna ha bäring på alla de tre i strategin ingående tematiska områdena. I strategin Hållbar fred refereras endast till motverkandet av straffrihet. Varken arbete med rättsstatens principer eller arbete mot straffrihet kan ersätta övergångsrättvisa. De är alla nära förknippade med varandra, delar av varandra, men även kompletterande.
- Försoning nämns i hälften av landstrategierna, men utgör inget mål/arbetsområde i Policyramverket. Vi finner heller inte någon utveckling av vad som menas med försoning i svenskt utvecklingsarbete i de granskade dokumenten.

# Rekommendationer

Med anledning av studiens resultat rekommenderar Fonden för mänskliga rättigheter följande:

- Vidare forskning angående hur rättighetsperspektivet i förhållande till fredliga och inkluderande samhällen, övergångsrättsans roll och länkarna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred ser ut i praktiken – d.v.s. på projektportföljsnivå i länder, regioner och globalt.
- En justering av de återkommande skrivningarna i strategierna – här kallade standardskrivningar – så att de på ett bättre sätt reflekterar ett rättighetsperspektiv, övergångsrättvisa, samt de kopplingar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred som återfinns i Policyramverket och SDG16.
- Ett ökat fokus på relationerna mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred i kommande strategier och i standardskrivningarna för strategier.
- Ett ökat fokus på övergångsrättvisa i kommande strategier och i standardskrivningarna för strategier.
- Ett fortsatt och kontinuerligt arbete med att utbilda i och sträva efter inkludering av ett rättighetsbaserat arbetssätt i alla aktörers verksamhet.
- Ett fortsatt och kontinuerligt arbete med att utbilda i och sträva efter inkludering av ett holistiskt arbetssätt när det gäller länkar mellan mänskliga rättigheter och hållbar fred i alla aktörers verksamhet.
- Vidare utbildning i övergångsrättsans olika mekanismer och hur dessa kan inkluderas av olika aktörer för att bidra till hållbar fred, demokratiska och inkluderande samhällen samt uppfyllande av mänskliga rättigheter.



# Källförteckning

## Övergripande styrdokument

Regeringens skrivelse 2016/17:60: Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd  
Utrikesdepartementet (UD) 2017: Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

## Tematiska strategier

UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer 2018-2022.  
UD: Strategi hållbar fred 2017-2022.

## Regionala strategier

UD: Regional strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika (MENA) 2016-2020.  
UD: Resultatstrategi för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014-2020.  
UD: Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara 2016-2021.  
UD: Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2016-2021.

## Landstrategier

UD: Kompletterande strategi för Folke Bernadotteakademins Utvecklingssamarbete och fredsfrämjande i Afghanistan 2018-2019.  
UD: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014-2019.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Colombia 2016-2020.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala 2016-2020.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska republiken Kongo 2015-2019.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Etiopien 2016-2020.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya 2016-2020.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali 2016-2020.  
UD: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Myanmar 2018-2022.

## Övriga källor

Armey, Ingmar: Rättighetsperspektivet och fredsbyggande. Stockholm 2015.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: A new deal for engagement in fragile states.  
[http://www.pbsbdialogue.org/media/filer\\_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the\\_new\\_deal.pdf](http://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf)

Ljungman et al: Studie av Sidas arbete med barnets rättigheter. Stockholm 2016.

Sida 2015: HRBA and Peace Building. <https://www.sida.se/globalassets/sida/eng/partners/human-rights-based-approach/thematic-briefs/human-rights-based-approach-peace-building.pdf>

Strand, Håvard och Dahl, Marianne: Defining Conflict-Affected Countries. UNESCO 2010.

Tokyo Framework:

<http://www.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/LegalFramework/TOKYO-MUTUAL-ACCOUNTABILITY-FRAMEWORK%20-%20TMAF.pdf>





Hur förhåller sig mänskliga rättigheter och rättighetsperspektivet till fredsbyggande? Och hur förhåller sig fredsbyggande och konfliktperspektivet till mänskliga rättigheter? Denna studie granskar det övergripande ramverket för svenskt bistånd, två tematiska strategier, fyra regionala strategier och åtta landstrategier för att kartlägga i vilken mån styrdokumenten i svenskt utvecklingsamarbete binder ihop hållbar fred och mänskliga rättigheter. Denna relation är samtidigt en viktig del av innehållet i Agenda 2030, mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen.



FONDEN FÖR  
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER