

Malmö Högskola
MR 61-90
Vårterminen 2008
Handledare: Graciela Ratti

Sveriges utvecklingsamarbete med Bosnien och Hercegovina

Nerma Burdzovic

Förteckning över förkortningar

BiH	Bosnien och Hercegovina
BNP	Bruttonationalprodukt
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
GAP	Governance Accountability Projects
HDI	Human Development Index
ICMP	International Commission on Missing Persons
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IOM	International Organization for Migration
LSMS	Living Standard Measurement Survey
MTDS	Bosniens Mid-Term Development Strategy, utvecklingsplan
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental-Organization
OHR	Office of the High Representative
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
PGU	Sveriges politik för global utveckling
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
UD	Utrikesdepartementet

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte	4
1.2 Problemformulering och arbetsfrågor	4
1.3 Avgränsning	5
1.4 Metod och material.....	5
1.5 Disposition	7
2. Teori.....	9
2.1 Jeffrey Sachs	9
2.2 Amartya Sen.....	11
3. Bosnien efter kriget	14
3.1 Bakgrund	14
3.1.1 Dayton avtalet och konstitutionen.....	14
3.1.2. Maktstrukturen	15
3.1.3 Internationella interventioner	17
3.2 Mänskliga rättigheter.....	17
3.2.1 Återvändande av internflyktingar.....	18
3.2.2 Krigsförbrytelse.....	19
3.2.3. Vad krävs för att uppnå minskade kränkningar av mänskliga rättigheter?	21
4. Utvecklingsplanen	23
4.1 Fattigdom	23
4.1.1 Orsaker till fattigdom enligt MTDS	25
5. Det svenska biståndet till Bosnien.....	28
5.1 Parisdeklarationen och Regeringens proposition 2002/03:122	28
5.2 Svenskt bistånd.....	30
5.3 Sveriges bistånd till Bosnien	31
5.3.1 Sidans utvärdering 99/24.....	33
5.3.2 Samarbetsstrategin	34
5.3.3 Sida landsrapport 2006 Bosnia-Herzegovina	38
6. Analys	42
6.1 Egna reflektioner och slutsatser	48
Litteraturförteckning.....	51
Bilaga 1	54

1. Inledning

Bosnien och Hercegovina¹ förstördes mycket under kriget 1992-1995 och utvecklingen stod praktiskt taget helt stilla under den här tiden. Det krävs mycket för att landet ska komma ikapp. Nu mer än 10 år efter kriget är Bosnien fortfarande ett underutvecklat land i många sammanhang, och i behov av stöd.

Sverige är i dagsläget den största bilaterala biståndsgivaren till Bosnien. Huvudmålet för svenskt bistånd är att minska fattigdomen, detta görs genom två huvudprioriteringar; att bygga en hållbar stat med fungerande statliga institutioner och ekonomisk utveckling. Det övergripande syftet är att främja Bosniens EU-närmande.

Kriget i Bosnien är den underliggande orsaken till den nuvarande situationen i landet med de rådande kränkningar av mänskliga rättigheter och fattigdom, vilket har gjort att Bosnien har varit i behov av stöd i form av bistånd.

Jag är ursprungligen från Bosnien och flydde till Sverige under krigets början, 1992. De erfarenheter och minnen jag har från detta har bidragit till att jag har utvecklat ett starkt intresse för mänskliga rättigheter och utvecklingsfrågor inom Europa. Detta återspeglar sig även i de uppsatser jag har skrivit. Jag valde att skriva om detta ämne för att jag är intresserad av frågor relaterade till Bosnien och Sverige. Jag ville förena detta med min kunskap om mänskliga rättigheter och min nyfikenhet på bistånd.

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka om Sveriges mål att minska fattigdomen i Bosnien med hjälp av bistånd kan uppnås, samt om Sveriges biståndsprojekt kan avhjälpa de överträdelser av mänskliga rättigheter som förekommer i landet.

1.2 Problemformulering och arbetsfrågor

I denna uppsats vill jag undersöka om det svenska biståndet till Bosnien kan minska fattigdomen och kränkningar av mänskliga rättigheter som finns i landet.

¹ I fortsättningen kommer jag endast att skriva ut Bosnien, men jag syftar på hela Bosnien och Hercegovina.

- Vilka överträdelser sker av mänskliga rättigheter i Bosnien i dagsläget?
- Hur kan det svenska biståndet bidra till att minska överträdelser av mänskliga rättigheter i Bosnien?
- Kommer demokrati, mänskliga rättigheter samt förbättrade sociala och ekonomiska villkor att kunna uppfyllas genom det svenska biståndet?
- Vilka svårigheter finns det för att man ska uppnå de eftersträvade målen med det svenska biståndet?
- Är Sveriges stöd till Bosnien rätt riktat?

1.3 Avgränsning

Jag kommer endast att fokusera på situationen efter krigets slut i Bosnien, alltså de senaste 12 åren. Även om det hade varit intressant att ge en bakgrund av kriget som skedde, så finns det en risk att fokus förflyttar från uppsatsens egentliga syfte.

Jag kommer att lägga fokus på det svenska biståndet, genom Sida. Sverige har varit en viktig givare sedan fredsöverenskommelsen 1995 och är den största bilaterala givaren i dagsläget i Bosnien. Plats- och tidsbegränsningen gör det svårt att fokusera på allt bistånd som Bosnien har mottagit.

1.4 Metod och material

I denna uppsats använder jag mig av en kvalitativ dataanalys och kvalitativa intervjuer. Materialet som analyseras är i textform, bestående av dokument, rapporter och texter ur böcker. Jag har även gjort två kvalitativa e-postintervjuer, dessa är till för att komplettera det andra insamlade materialet. Det finns två avsikter med dataanalysen; att komprimera och ordna datamaterialet så att det blir analyserbart; och att utveckla tolkningar av och perspektiv på den information som finns i materialet.² Jag kommer att presentera de två teoretiker jag har valt och belyser deras huvudargument. Detta är verktygen jag har för att sedan göra en analys av det empiriska material jag har samlat.

Materialet som jag använder mig av i denna uppsats består av böcker, rapporter och annat skrivet material, jag använder mig också av e-postintervjuer. Nedan följer en beskrivning av allt det material jag har använt. Till teorikapitlet använder jag mig av två författare; Jeffrey

² Johannessen, Asbjörn & Tufte, Per Arna (2003) *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod* (Liber: Malmö): 106

Sachs, *The End of Poverty* och Amartya Sen, *Utveckling som frihet*. Dessa två ska fungera som ett komplement till varandra då Sachs är inriktad på ekonomi och Sen på friheter. Begränsningen av detta val av teori är att båda teoretiker har sina referenser i Afrika, men jag anser att det ska gå att tillämpa deras teori på Bosnien trots detta. Utvecklings- och fattigdomssituationen är så pass mycket sämre i Bosnien jämfört med resten av Europa och ur vissa perspektiv betraktas Bosnien som ett utvecklingsland och det är just utvecklingsländer dessa två teoretiker beskriver.

Vidare använder jag mig av landsrapporter från Human Rights Watch och Amnesty International från 2006 respektive 2007, samt Amnestys rapport *Behind closed gates* publicerad i januari 2006. Jag använder mig även av några böcker för att komplettera informationen när jag beskriver situationen i Bosnien; Hawk, Kathleen H. (2002) *Constructing the Stable State, Goals for Intervention and Peacebuilding* och Bieber, Florian (2006) *Post-War Bosnia Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*.

Ytterligare material består av Bosniens egna utformade utvecklingsplan för 2004-2007 som beskriver vad den bosniska staten vill sätta fokus på under denna period. I denna beskrivs också fattigdomssituationen i landet och vad man anser är dess orsaker. Jag har valt att använda mig av detta på grund av att det är utformat i Bosnien och belyser vad man anser är viktigt där.

Den generella informationen om förhållningssättet för svenskt bistånd genom Parisdeklarationen och regeringens proposition 2002/03:122 har jag fått genom Utrikesdepartementets (UD) egen publikation *UD info* samt den ovannämnda propositionen. Vidare har jag använt mig av publikationer från Sida som talar mer specifikt om det svenska biståndet, *Det här är svenskt bistånd 2007* och *Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling*. Informationen om det svenska biståndet till Bosnien har jag hittat i Sidas egna publikationer, utvärderingar och rapporter. Jag belyser *Sidas utvärdering 99/24*, som är en studie om hanteringen av biståndet i Bosnien. Viktig för uppsatsen är även *Sveriges samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bosnien 2006-2010*, där man beskriver fokusen och målet för biståndet till landet. Slutligen använder jag mig av Sidas egna utformade *Country Report 2006* publicerad i mars 2007, där man grundligt beskriver situationen i landet.

Intervjuerna genom e-post har jag gjort med Frank Orton som är före detta Ombudsman för Mänskliga rättigheter i Bosnien, han hade posten från maj 2000 till 2004 och Anders Hedlund, ambassadråd på svenska ambassaden i Sarajevo Bosnien, representant för Sida. Jag träffade Frank Orton när han höll i en gästföreläsning på Malmö högskola, där han berättade om sina erfarenheter som Ombudsman. Frank hade mycket kontakt med både befolkningen och myndigheterna under sin tid i Bosnien och han besitter mycket kunskaper om Bosnien. Anders Hedlund kom jag i kontakt med genom ambassaden i Sarajevo, i och med att han är representant för Sida i landet har han kunnat bistå mig med aktuella dokument samt varit villig att svara på mina frågor.

Källkritiskt poängterar att det ligger i UD:s och Sidas intresse att i deras egna redogörelser belysa positiva resultat uppnådda med svenskt bistånd. Jag är medveten om detta när jag läser dessa texter och har ställt mig en aningen ifrågasättande till deras presentation, samtidigt som de är den mest tillförlitliga källan om svenskt bistånd till Bosnien. Tillförlitlig statistik från Bosnien är svårt, jag har valt att använda mig av statistik där jag har kunnat finna samma uppgifter i flera olika källor. Mycket av litteraturen om Bosnien är fokuserad på konflikten eller återvändningsprocessen, vilket innebär att jag har hittat få källor som berör mitt ämne.

1.5 Disposition

I *inledningskapitlet* finns presenterat syfte och problemformulering, samt arbetsfrågor för uppsatsen. Här finner man också avgränsningar. Detta kapitel innehåller även en beskrivning av den metod jag har använt samt vilket material som förekommer i uppsatsen.

I det *andra kapitlet* redogör jag för de teorier jag har använt mig av, jag inleder kort med att beskriva vilka teoretiker jag har valt för att sedan ge en förklaring av deras syn. Detta kapitel följs av det *tredje kapitlet* som beskriver situationen i Bosnien efter kriget, där jag går in på Daytonavtalet och konstitutionen, hur maktstrukturen ser ut samt internationella interventioner. Sedan följer en beskrivning av situationen för de mänskliga rättigheterna i landet med fokus på återvändande flyktingar, krigsförbrytelser och hur man kan uppnå en minskning av kränkningarna . Det *fjärde kapitlet* belyser Bosniens egenutformade utvecklingsplan, under perioden 2004-2007. Vidare kommer en redogörelse av fattigdomssituationen utifrån utvecklingsplanen och vilka orsakerna är till fattigdomen enligt denna.

Det *femte kapitlet* handlar om Sveriges bistånd och inleds med en beskrivning av Parisdeklarationen och Sveriges politik för global utveckling. Vidare beskriver jag en generell bild av det svenska biståndet, för att sedan sätta fokus på Sveriges bistånd till Bosnien. I genomgången av det svenska biståndet till Bosnien kommer jag att ta upp Sidas utvärdering 99/24, Samarbetsstrategin för utvecklingssamarbetet med Bosnien 2006-2010 och Sidas senaste landrapport om Bosnien från 2006.

I det *sjätte kapitlet* kommer min analys, där jag utreder om det svenska biståndet till Bosnien kan minska fattigdomen och de kränkningar av mänskliga rättigheter som sker i landet, med hjälp av de verktyg jag har från teorin. I detta kapitel besvaras frågeställningen och uppsatsens syfte förverkligas. Kapitlet avslutas med mina egna reflektioner och slutsatser.

2. Teori

I detta kapitel ska jag presentera Jeffrey Sachs och Amartya Sens syn. Jag har valt två teoretiker som har olika inriktningar i sina teorier, för att de ska kunna komplettera varandra i min analys. Sachs är professor i ekonomi men har lämnat föreläsningssalarna för att resa runt och se den verkliga fattigdomen, i hans bok *End of Poverty* beskriver han sina upplevelser och även lösningar för att få slut på fattigdomen. Sachs är främst inriktad på Afrika och extrem fattigdom, men jag har valt att ta upp de delar som är mer generella och som jag anser att jag kan tillämpa på den fattigdom som finns i Bosnien. Även Sen har sina referenser i Afrika när han beskriver hur fattigdom är ett tecken på ofrihet i sin bok *Utveckling som frihet*. Men jag anser att Sens argument är även tillämpbara på Bosnien och den fattigdom som är där.

2.1 Jeffrey Sachs

Sachs skriver att för att bekämpa fattigdomen krävs ett globalt samarbetsnätverk.³ Hans utvecklingsstrategi har fokus på investering i människor och i infrastruktur, detta ska enligt honom ge utarmade länder verktygen för att få igång uthållig utveckling.⁴ Fattiga länder har dessutom problem som inte går att lösa genom nationella eller regionala investeringar eller genom inhemska politiska reformer. Det finns angelägenheter som måste lösas på en global nivå, dessa är: skuldskrisen; global handelspolitik; utvecklingsvetenskap; miljöövervakning.⁵

Givarna sätter stor press på mottagarländerna medan de själva inte har några riktlinjer att följa. Det är nödvändigt att givarna fokuserar på fyra olika aspekter inom bistandsflödet. Biståndet måste vara tillräckligt stort så att mottagaren kan genomföra sin investeringsplan. Det krävs att biståndet är långsiktigt samt början och slutet av bistandsflödet är förutsägbara så att det inte äventyrar investeringsprogrammet eller makroekonomiska stabiliteten i landet. Slutligen så måste biståndet följa en utvecklingsstrategi.⁶

Givarna bör vara beredda på att när de går in med bistånd ska de även finansiera lönen för arbetare inom den offentliga sektorn och inte bara infrastrukturen i sig. Finansieringsplanen måste vara realistiskt utformad och utgå ifrån vad mottagarstaten och dess invånare har råd

³ Sachs, Jeffrey (2005) *The End of Poverty, How we can make it happen in our lifetime*, (Penguin Books, London): 226

⁴ Sachs (2005): 227 & 242f

⁵ Ibid: 280

⁶ Ibid: 276

med själva och vad det behöver hjälp med att finansiera. Det krävs även försiktighet i beräkningen av statliga skatteinkomster, man kan endast höja skatten med en begränsad andel i ett redan fattigt land.⁷

Sachs undersöker varför länder misslyckas med att uppnå ekonomisk tillväxt, och han presenterar åtta olika orsaker och problem.

1. Fattigdom i sig själv kan vara en fälla, för när fattigdomen är extrem så har de fattiga inte förmågan att ta sig ur den själva. De är för fattiga för att spara och därmed att samla ihop det kapital som krävs för att ta sig ur.
2. Problemen ligger i fysisk geografi, många av världens fattiga länder hindras genom höga transportkostnader som en konsekvens av att de saknar kustlinje, är belägna på berg, eller saknar användbara floder, vilket i sin tur leder till ekonomisk isolering. Detta kräver att man gör vissa kostsamma investeringar.
3. Skattefälla, staten saknar resurser att betala för infrastrukturen vilken ekonomisk tillväxt är beroende av. Detta kan bero på att det inte är möjligt att ta ut skatt av den fattiga befolkningen, att statsmakten är korrupt eller att staten har så stora skulder att all kapital går till att avbetala dessa.
4. Staten har många olika roller den måste spela. Den måste vara inriktad på ekonomisk utveckling för att denna ska ske. Staten måste investera i infrastruktursprojekt, skapa en miljö som lockar utländsk investering, vara emot korruption, upprätthålla lag och ordning – ifall staten misslyckas med något av detta så kommer även ekonomin att misslyckas.
5. Trots att staten försöker att skapa utveckling i ett land så kan det kulturella vara ett hinder för utveckling. Kulturella eller religiösa normer kan begränsa till exempel kvinnor eller minoriteter.
6. Geopolitiskt, då det krävs två parter för att handel ska ske. Handelsbarriärer upprättade av andra länder kan hindra ett fattigt lands utveckling.
7. Brist på innovationer, köpkraften är så låg att om en ny uppfinning skulle lanseras på marknaden så skulle den inte inbringa någon vinst.
8. Demografiska fällan, när det inte sker en demografisk transition utan den höga fertiliteten fortsätter. Med många barn så kan man inte erbjuda alla barn hälsa, utbildning och näringsriktig mat.⁸

⁷ Sachs (2005): 275

⁸ Ibid: 56-61

För att detta ska vara genomförbart krävs det att givare av kapital för en dialog med regeringarna i de fattiga staterna. Det är nödvändigt att man tillsammans kommer överens om att skapa en budget samt ett handlingsystem.⁹ Genom detta samarbete skulle det vara möjligt att hitta alla möjliga lösningar på problemen.¹⁰

För att få slut på fattigdomen måste de mest fattiga ta ett första kliv på 'utvecklingsstegen', men de saknar de minsta möjliga kapital för att göra detta, de behöver en knuff. Det finns en avsaknad av sex olika sorters kapital: humankapital; fysiskkapital; infrastruktur; naturkapital; institutionell kapital; kunskapskapital.¹¹ Lösningen är att utländsk hjälp i form av offentligt utvecklingsbistånd, ska sätta igång processen av kapitalackumulation, ekonomisk tillväxt och ökade hushållsinkomster. Biståndet ska gå ut genom tre olika kanaler; liten del går direkt till hushållen; en större del går till budgeten som finansierar statliga investeringar; samt en mindre del går direkt till den privata sektorn. Om biståndet är tillräckligt stabilt och varar tillräckligt länge kommer kapitalförrådet att öka och lyfta hushållen vilket gör att de kommer ur fattigdomsfällan.¹²

Det krävs investeringar som är stöttade av givare för att höja kapitalnivån per person. När kapital per person har uppnått en tillräckligt hög nivå blir ekonomin tillräckligt produktiv för att de basala behoven ska kunna tillfredställas. Detta innebär att man inom hushållen kan spara inför framtiden, vilket gör att ekonomin tar ett steg i rätt riktning och är på väg mot en hållbar ekonomisk tillväxt.¹³

2.2 Amartya Sen

Sens huvudargument är utveckling som frihet, att utveckling kan ses som en process där människors reella friheter vidgas. Sen anser att ekonomiska faktorer så som tillväxt i BNP eller ökning av inkomster kan vara betydelsefulla faktorer som medel för att vidga friheterna. Men enligt honom är friheten även beroende av andra faktorer, så som sociala och ekonomiska förhållanden och även civila och politiska rättigheter. För att utveckling ska ske är det nödvändigt att man avlägsnar orsakerna till ofrihet, dessa är enligt Sen; fattigdom,

⁹ Sachs (2005): 237, 285

¹⁰ Ibid: 238

¹¹ Ibid: 244f

¹² Ibid: 246

¹³ Ibid: 250

dåliga ekonomiska möjligheter, sociala brister, outvecklad infrastruktur och statens intolerans.¹⁴

Frihet spelar en central roll i utvecklingsprocessen av två olika skäl:

- 1) Värderingsskålet: en bedömning av om framsteg sker måste i första hand göras med hänsyn till huruvida de friheter människor åtnjuter ökar eller ej;
- 2) Effektivitetsskålet: åstadkommandet av utveckling är helt och hållet beroende av att människor fritt kan göra bruk av sin handlingsförmåga.¹⁵

Sen påpekar att friheten att delta på marknaden kan i sig vara ett viktigt bidrag till utveckling, detta oavsett vad marknadsmekanismen åstadkommer eller inte för att främja ekonomisk tillväxt.¹⁶ Ekonomisk ofrihet kan innebära ett skapande av social ofrihet, lika så kan social eller politisk ofrihet alstra ekonomisk ofrihet.¹⁷

Den syn på frihet som Sen tror på innefattar de processer som tillåter handlingsfrihet och beslutsfrihet, samt de faktiska möjligheter människor har. Detta innebär att ofrihet kan uppstå antingen genom otillfredsställande processer eller att man har otillräckliga möjligheter att uppnå det man verkligen strävar efter.¹⁸

En väsentlig del i utvecklingsprocessen enligt Sen är att bygga upp och stärka ett demokratiskt system. Demokratins betydelse ligger i tre olika förtjänster; dess betydelse i sig; de instrumentella funktionerna; den konstruktiva roll den spelar i skapandet av normer.¹⁹

Det finns en rad instrumentella friheter som är särskilt viktiga, dessa tenderar att bidra till att en person kan leva friare samtidigt som dessa kompletterar varandra. Politiska friheter; ekonomiska möjligheter; sociala möjligheter; insynsgarantier och trygghetsgarantier. Politiska friheter innefattar de politiska rättigheter som man brukar förknippa med demokratier. Ekonomiska möjligheter belyser individens ekonomiska aktivitet i samhället, till vilken del man kan njuta av ekonomiska resurser. Sociala möjligheter innefattar åtgärder från samhällets sida för bland annat utbildning och sjukvård. Insynsgarantier skapar och utvidgar tillit och

¹⁴ Sen, Amartya (2002) *Utveckling som frihet*, (Daidalos, Göteborg): 17

¹⁵ Sen (2002): 18

¹⁶ Ibid: 21

¹⁷ Ibid: 23

¹⁸ Ibid: 31

¹⁹ Ibid: 226

öppenhet i samhället. Trygghetsgarantier ska verka som skydd vid oförutsägbara händelser.²⁰ Sen påstår att vidgad frihet är både huvudmålet samt det viktigaste redskapet för utveckling. Utvecklingens mål och medel kräver att man sätter frihetsperspektivet i centrum.²¹

Det viktigt att skilja på inkomst som ett mått på ojämlikhet och inkomst som ett redskap för att man ska minska ojämlikhet. Inkomst kan fungera bra som ett mått för ojämlikhet men detta innebär inte att inkomsttransferering är det effektivaste sättet för att motverka den observerade ojämlikheten.²² I många ekonomiska sammanhang lägger man en väldigt snäv bemärkelse på ekonomisk ojämlikhet, man likställer denna med ojämlikhet i inkomster.²³

En av Sens starkaste argument är ”*Fattigdom som förlust av förmåga*”²⁴

Detta perspektiv – fattigdom i förmåga [*capability poverty*] – innebär inte att man förnekar den rimliga uppfattningen att låga inkomster avgjort är en av de viktigaste orsakerna till fattigdom, eftersom brist på inkomster kan vara ett huvudskäl till en persons förlust av förmåga [*capability deprivation*].²⁵ (SIC)

Förlust av förmåga är ett viktigare bevis på att en person befinner sig i socialt underläge än vad låga inkomster är, Sen hävdar detta på grund av att inkomster är endast viktiga ur ett instrumentellt perspektiv och dess härledda värde är direkt beroende av en rad ekonomiska och samhällsliga förhållanden.²⁶

En satsning på utveckling av mänskliga resurser är lönsamt i längden, förutom den direkta förbättringen av livskvaliteten kan man också se att det har en inverkan på människors produktiva förmåga och detta leder till en spridning av den ekonomiska tillväxten.²⁷

²⁰ Sen (2002): 56ff

²¹ Ibid: 74f

²² Ibid: 123

²³ Ibid: 155f

²⁴ Ibid: 127

²⁵ Ibid: 127

²⁶ Ibid: 191

²⁷ Ibid: 207f

3. Bosnien efter kriget

I följande kapitel kommer jag att börja med att beskriva Bosniens situation efter kriget, där jag tar upp Dayton avtalet och konstitutionen, hur maktstrukturen ser ut samt internationella interventioner. Detta följs av en beskrivning av situationen för de mänskliga rättigheterna i landet och avslutas med ett delkapitel som belyser vad som krävs för att uppnå minskning av kränkningar enligt olika källor.

3.1 Bakgrund

Bosnien utropades till en självständig stat 1992, det var i samband med detta som inbördeskriget bröt ut. I och med självständighetsförklaringen infördes undantagstillstånd. Först 1994 ingick bosniaker²⁸ och bosnien-kroater en federation, det var denna federation som senare blev godkänd av Daytonavtalet.

3.1.1 Dayton avtalet och konstitutionen

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, även känt som Dayton avtalet, skrevs under den 14 december 1995. Genom detta avtal skapades den självständiga staten Bosnien och Hercegovina, som tidigare var en av de beståndsdelrepubliken i Jugoslavien. Genom avtalet skapades det två semiautonoma entiteter inom staten; Federationen Bosnien och Hercegovina (Federationen) och Republika Srpska (Republiken), tillsammans med det självständiga distriktet Brcko.²⁹ Federationen har nu efter kriget en Bosnien-muslimsk (Bosniak) och en Bosnien-kroatisk majoritet, medan Republiken består av en Bosnien-serbisk majoritet. Sedan krigets slut har det internationella samfundet haft ett stort inflytande över den politiska utvecklingen i Bosnien. Landet förblir formellt enat, men delas territoriellt och politiskt efter etniska kriterier.³⁰

I annex 4 i Dayton avtalet skapas Bosniens konstitution, och i dess preamble står det att konstitutionen är grundad på respekt för människans värdighet, frihet och jämställdhet.

²⁸ Bosniaker används för att beteckna bosnier med ett muslimskt ursprung. Jag kommer använda detta uttryck i fortsättningen.

²⁹ Se karta över landets delning i Bilaga 1

³⁰ Amnesty rapport; *Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates*, Indexnr: EUR 63/001/2006, (januari 2006) & The Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, (Februari 2005) *Bosnia and Herzegovina Country Reports on Human Rights Practices – 2004*.

Konstitutionen skapade en federal demokratisk republik och tilldelar många statsfunktioner till de två entiteterna som båda har sina egna regeringar. Konstitutionen ger varje entietsregering ansvaret för upprätthållandet av lagen.³¹ Konstitutionen förpliktigar landet att följa de internationella mänskliga rättigheterna, i samband med detta etablerades det även olika institutioner med ansvar för implementeringen av dessa. Exempel på sådana institutioner är *Human Rights Chamber, the Constitutional Court* och en *Ombudsman Office*.³² I artikel II [4] står det uttryckligen om icke-diskriminering

[t]he enjoyment of the rights and freedoms provided for in this Article or in the international agreements listed in Annex I to this Constitution shall be secured to all persons in Bosnian and Herzegovina without discrimination on any grounds such as sex, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.³³

Genom Dayton avtalet har man tillhandahållit en Office of the High Representative (OHR), denna ska ha överblick över implementeringen av bestämmelser för de civila. OHR besitter en särskild makt i landet, vilket är att man har befogenhet och mandat att avskeda tjänstemän som anses hindra implementeringen av Dayton avtalet, så kallade *Bonn Powers*.³⁴

3.1.2. Maktstrukturen

Dayton avtalet införde ett komplext statsskick. I Bosnien bor det cirka 3,8 miljoner³⁵ invånare, men landet har 14 regeringar, samt lika många lagstiftande församlingar och cirka 200 ministerier på olika nivå. De två existerande entiteterna har stor självbestämmanderätt, vilket innebär att den centrala statsförvaltningen har knappt tillräckliga funktioner för att Bosnien ska kunna vara en suverän stat.³⁶ Dokumentet är omfattande inom en rad områden, men ofta kan den verka otydlig, ofullständig samt motsägande, vilket innebär att många

³¹ Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates & Country Reports on Human Rights Practices

³² Bieber, Florian (2006) *Post-War Bosnia Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, (Palgrave Macmillan, New York):114

³³ Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates & Country Reports on Human Rights Practices

³⁴ Country Reports on Human Rights Practices

³⁵ Enligt senaste folkräkningen 1991

³⁶ Utrikesdepartementet (2006) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina 2006-2010*, artikelnr: UD 06.026: 3

detaljer lämnas till implementeringen.³⁷ Det råder delade åsikter om Daytonavtalets betydelse.

Jag ställde frågan till Frank Orton om vad han anser om Dayton avtalet och landets nuvarande styrning och svaret blev ”landet är nu utomordentligt svårstyrt till följd av att Dayton avtalet grundas på etnicitet och på den komplicerade struktur som avtalet föreskriver”. Vidare undrade jag hur detta påverkar mänskliga rättigheter och mottagandet av bistånd och på det svarade Frank Orton ”i och med att landet är utomordentligt svårstyrt i kombination med att majoriteten av politikerna förefaller måttligt intresserade av framåtskridande, förblir den mänskliga rättighetssituationen ganska oförändrad”.³⁸

Samma frågor ställdes till Anders Hedlund och han ansåg att ”Dayton gav fred, men konstitutionen blev inte bra, vilket har orsakat många problem. Vi hoppas på att politikerna i BiH [Bosnien och Hercegovina] under nästa år ska kunna komma överens om förbättringar av konstitutionen. Landets komplicerade administrativa struktur gör att biståndet relativt ofta fastnar i besvärliga procedurfrågor.”³⁹

Maktstrukturerna i dagens Bosnien är mycket komplexa på grund av att territoriet som tillhör landet Bosnien är delat i två delar. Mellan 1995 och 2002 existerade maktfördelning på statlig nivå mellan alla tre etniciteter, och i Federationen mellan kroater och bosniaker. Detta system förändrades 2002 av *the High Representative* i Bosnien.⁴⁰ I det nya systemet inkluderas även serber i Federationens parlament, regering och presidentämbete. Samtidigt som i Serbiska Republiken har det införts ett nytt *Council of Peoples* för att man ska kunna tillförsäkra kroaters, bosniakers och övrigas rättigheter i området. Man inkluderade även kroater och bosniaker i regeringen och presidentämbetet i Serbiska Republiken. Detta gör Bosnien till ett land med ett tredubbelt maktfördelningssystem, där man har fördelning av makten i de två olika delarna, inom kantonerna samt på statsnivå.⁴¹ Presidentämbetet tillsammans med andra institutioner har förstärkts sedan de första åren efter kriget.⁴²

³⁷ Hawk, Kathleen H. (2002) *Constructing the Stable State, Goals for Intervention and Peacebuilding*, (Praeger, London): 67

³⁸ E-post intervju med Frank Orton. Frågor sändes 07.12.12 och svar mottogs 07.12.17

³⁹ E-post intervju med Anders Hedlund. Frågor sändes 07.12.12 och svar mottogs 07.12.28

⁴⁰ Bieber (2006): 43 & Hawk (2002): 73

⁴¹ Bieber (2006): 44

⁴² Ibid: 49

3.1.3 Internationella interventioner

Ett särskilt kännetecken i Bosniens styre efter kriget är att det har funnits en höggradig inblandning av olika internationella organisationer. Deras ursprungliga roll var att främja den inhemska beslutsfattningsprocessen genom att tillförsäkra säkerhet för medborgarna, skapa ett ekonomiskt ramverk för ett passande styre samt gynna demokratiska institutioner.⁴³

Den grad av internationell intervention som har funnits i Bosnien har gjort landets utveckling sedan krigets slut väldigt speciell. I de flesta reformer som har genomförts har internationella aktörer varit både initiativtagare och genomförare. Anledningen till detta är både den svaghet som politiska och sociala inhemska aktörer led av efter kriget slut, men även den styrka som omgav de internationella aktörerna.⁴⁴

Men själva formen av integration är fortsatt problematisk trots de framgångar det har inneburit. Det finns en avsaknad av utvecklandet av inhemsk social och politisk infrastruktur som kan uppehålla och stödja de införda institutionella ramverken i Bosnien när de internationella aktörerna lämnar över det fullständiga ansvaret till landets regim.⁴⁵ Den bosniska staten har svårigheter med att styra inom sitt territorium, detta faktum oroar observatörer generellt sett och man befärar att oroligheter bryter ut om och när dessa lämnar landet.⁴⁶

3.2 Mänskliga rättigheter

Läget på västra Balkan har sedan början av 90-talet karakteriserats av krig och förtryck, vilket har lett till att mänskliga rättigheter har åsidosatts på många håll. Etniska spänningar har varit kännetecknande för konflikterna och många av brotten mot de mänskliga rättigheterna har haft en etnisk bakgrund. Nästan alla de rättigheter som omnämns i FN:s *Allmänna förklaring av de mänskliga rättigheterna* (1948) har vid ett eller flera tillfällen blivit grovt kränkta.⁴⁷

Situationen beträffande de mänskliga rättigheterna är fortfarande väldigt problematisk på många håll i Bosnien. Det sker kränkningar av bosniaker, kroater och serber i de områden där

⁴³ Bieber (2006): 83

⁴⁴ Ibid: 145

⁴⁵ Ibid: 145

⁴⁶ Hawk (2002): 68

⁴⁷ Sida, Guidelines for Sida's Support to Human Rights and Democracy Projects in the Western Balkans 2000(November 2000). Per Byman, Department for Central and Eastern Europe

dessa utgör en minoritet, men det sker även kränkningar mot andra minoriteter, så som romer. Kränkningarna sker oftast i samband med att flyktingar återvänder.⁴⁸ Diskriminering av minoriteter och interflyktingar är problem som förekommer framförallt inom hälsosektorn, utbildning och rättsväsende.⁴⁹ Återvändande av internflyktingar och ansvar för krigsförbrytelse är huvudproblemen vad det gäller mänskliga rättigheter i Bosnien.⁵⁰

Om Dayton avtalet hade blivit implementerat till fullo under de senaste tio-tolv åren hade Bosnien varit ett land med framstående mänskliga rättighets meriter. I avtalet tillkännages rättigheten för alla flyktingar och internflyktingar att återvända till sina hem, samt att staten har en skyldighet att utreda och dra inför rätta alla krigsförbrytelser. Mer än ett dussin internationella mänskliga rättighets avtal var, unikt nog, möjliga att bli direkt applicerade i de inhemska domstolarna, skriver Ivansevic, Human Rights Watch.⁵¹

3.2.1 Återvändande av internflyktingar

Under kriget i Bosnien tvingades mer än två miljoner människor att lämna sina hem, många av dessa på grund av olika kampanjer av etnisk rensning. Det internationella samfundet i Bosnien påstår att hälften av dessa nu har återvänt till deras hemtrakter, inklusive 450 000 som har återvänt till områden där de utgör en etnisk minoritet. Men en undersökning gjord av Bosniska Helsingfors Kommittén för mänskliga rättigheter visar på att mindre än hälften av dem som har registrerat sig som återvända bor i själva verket där de bodde innan kriget bröt ut. Detta visar att siffran ovan inte stämmer överens med hur det ser ut i verkligheten.⁵²

Amnesty har skrivit en rapport om hur återvändare och internflyktingar fortfarande är en utsatt grupp vad det gäller diskriminering, och denna rapport visar på att myndigheterna i Bosnien i stort, men även i entiteterna har misslyckats med att ta itu med de kränkningar som har skett och detta har inneburit att man har tillåtit att diskrimineringar fortsätter.⁵³

⁴⁸ Bieber (2006): 114

⁴⁹ Samarbetsstrategin (2006): 4

⁵⁰ Human Rights Watch, (januari 2006), *World Report 2006, Country Summary Bosnia and Herzegovina*

⁵¹ Ivanisevic, Bogdan, Human rights watch (november 2005) *Empty Words and Unmet Promises, Dayton and human rights – ten years later*

⁵² Ivanisevic (2005) & HRW Country Summary 2006

⁵³ Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates

Rätten att få återvända till sitt hem och det område man var tvungen att lämna på grund av kriget är den nyckelgottgörelse för de massiva brott och övergrepp som skedde under kriget och som hade som mål att uppnå etnisk rensning, enligt Amnesty. Denna rätt finns uttryckligen i avtalet, både som en gottgörelse för de kränkningar av mänskliga rättigheter men även som ett sätt att omvända de effekter som har uppstått av den etniska rensningen i vissa områden.⁵⁴

För att kunna implementera lagen om rätten till egendom skapades det en implementeringsplan och denna har haft stora framgångar och fungerat som ett stöd för återvändare för att de ska kunna återfå privat och socialt ägd egendom. Men det är inte endast en fråga om att återfå sin egendom som skapar ett lyckat återvändande, särskilt när det gäller minoriteter. Myndigheterna är skyldiga enligt Dayton avtalet att skapa förhållanden för dem som återvänder för att de ska kunna återintegrera med samhället de tillhörde innan kriget.⁵⁵

Våldshandlingar kopplade till återvändande har minskat i jämförelse med de närmsta åren, men när sådant sker så i de flesta fall förblir förövaren ostraffad. Att straffrättsystemet har misslyckats med att följa upp dessa politiskt känsliga fall är en underminering *av the rule of law*⁵⁶. Detta leder också till att man som återvändande inte får någon tro på de lokala myndigheterna och konceptet av multietnisk integration. Enligt Amnesty är det oroväckande att det nuvarande straffrättsystemet är så dåligt utrustat och ovillig att ta itu med det stora sammanlagda antalet fall med krigsbrottsutredningar, samt att kammaren för krigsbrott som är inom statsdomstolen kan inte ensam ta itu med detta väldiga problem.⁵⁷

3.2.2 Krigsförbrytelse

Enligt siffror från the *International Commission on Missing Persons* (ICMP) är cirka 13 000 av dem som försvann under kriget fortfarande försvunna. Många av dem blev offer för tvångsförsvinnanden och deras förövare åtnjuter straffrihet.⁵⁸

⁵⁴ Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ The rule of law står för rättsregler och normer, men jag väljer att använda det engelska uttrycket, då jag anser att det har en starkare formulering.

⁵⁷ Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates

⁵⁸ Amnesty International *Report 2007 the state of the world's human rights – Bosnia-Herzegovina*

Tusentals individer som är misstänkta för krigsbrott, brott mot mänskligheten och folkmord i Bosnien är fortfarande på fri fot. Det är fundamentalt att dessa åtalas, men många har funnit en säker tillflykt till Republika Srpska. Det är samma kriminella element som hade makten under kriget som har kontroll än idag. Upp till cirka 1 500 krigsbrottslingar befinner sig i Republika Srpska.⁵⁹ Folkmord, brott mot mänskligheten och andra krigsbrott som begicks i Bosnien är inte endast brott mot Bosniens befolkning, utan detta är brott mot hela det internationella samfundet enligt Economic and Social Council.⁶⁰

En speciell kammare för krigsförbrytelser kom igång under 2005 i Sarajevo, Bosnien, som en del av den nyligen etablerade Statsdomstolen. Denna kammare ska fungera som ett lokalt alternativ till *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY) som finns i Haag, med internationella åklagare och domare närvarande. Det är ovisst om man kommer att lyckas åtala misstänkta med hög rankning, på grund av att många av de Bosnienkroater och Bosnienserber som är misstänkta och som man skulle vilje åtala har flytt till Kroatien och Serbien efter kriget och fått medborgarskap där. Dessa två länder är ovilliga till att överlämna misstänkta till Bosnien, genom att åberopa konstitutionella förbud av utlämning av medborgare.⁶¹

Ett hundratal personer från Bosnien, många av dem högt rankade militära eller politiska ledare, har gått upp i rätten eller väntar rättegång i ICTY, men det kan påpekas att detta är bara en bråk del av dem som begick krigsförbrytelser mellan 1992-95.⁶² Enligt Human Rights Watch utsaga från 2006 så hade det i Republika Srpska tagits upp sex fall av krigsförbrytelser det året, vilket är mer än under hela perioden efter kriget slut. Den serbiska delen av landet handlingar är fortfarande otillräckliga vad det gäller att åtala mot krigsförbrytelsebrott, men de senaste ansträngningarna för att dra de misstänkta inför rätta kan peka på en förändring i den tidigare policyn av straffrihet.⁶³

Enligt Amnestys rapport från 2007 är samarbetet mellan Republika Srpska och tribunalen fortfarande bristfällig och inga framsteg har gjorts av Republiken för att lokalisera den före

⁵⁹ UN economic and social council, Commission on human rights, (februari 2004) *Civil and political rights, including the question of independence of the judiciary, administration of justice, impunity.* E/CN.4/2004/NGO/71

⁶⁰ UN economic and social council

⁶¹ Ivanisevic (2005)

⁶² Ibid

⁶³ HRW Country Summary 2006

detta Bosnienserb ledaren Radovan Karadzic. Åklagaren från tribunalen har i ett brev till FN:s Säkerhetsråd skrivit att institutionerna inte fungerar som de ska och att myndigheterna i Republiken inte har visat någon vilja att arresteras Karadzic. Att Republika Srpska fortfarande har svårigheter med att handskas med fall rörande krigsbrott beror på att man har brist på personal samt ett effektivt vittnesskydd.⁶⁴

3.2.3. Vad krävs för att uppnå minskade kränkningar av mänskliga rättigheter?

För att Dayton avtalet ska vara lyckat och för att man ska uppnå långvarig fred i forna Jugoslavien är det fundamentalt att både civila och militära fredsbevarandeelement gör skyddet för mänskliga rättigheter högprioriterat. De civila och militära komponenterna har en möjlighet att skapa en grund för att återuppliva ett multietniskt samhälle i Bosnien som är baserat på *the rule of law*, anser Human Rights Watch.⁶⁵

Human Rights Watch listar i en av sina publikationer från 1996 olika villkor som är nödvändiga för att mänskliga rättigheter ska kunna tillgodoses alla, dessa är aktuella än idag. Både militära och civila representanter måste ha en skyldighet att rapportera kränkningar av mänskliga rättigheter. Verksamheter inriktade på mänskliga rättigheter ledda av NGO:s måste vara transparenta. Det är nödvändigt att gripa alla krigsbrottslingar. När parterna misslyckas med att samarbeta med tribunalen, borde detta ses som icke-enligt med den civila komponenten i Dayton avtalet. Man måste garantera fullständig och obegränsad tillgång till alla områden för utredare från tribunalen, övervakare från FN och OSCE, samt för personal från andra internationella mänskliga rättigheters organisationer. Det är nödvändigt att identifiera och stödja existerande mänskliga rättighets organisationer i landet som är beroende av staten, samt att utveckla lokala organisationer i de städer där de inte finns.⁶⁶

Bogdan Ivanisevic som forskar om forna Jugoslavien för Human Rights Watch, skriver 2005 att "While the absence of conflict is a laudable achievement, it should not obscure the fact that despite ten years of international rule, billions of Euros and a massive NATO deployment, Bosnia remains a place where, for many of its peoples, human rights amount to little more than empty words and unmet promises."⁶⁷

⁶⁴ Amnesty rapport 2007

⁶⁵ Human Rights Watch, (mars 1996), *Human rights in Bosnia and Herzegovina post Dayton*, Vol. 8, No. 2 (D).

⁶⁶ Human rights watch, Human rights in BiH post Dayton

⁶⁷ Ivanisevic (2005)

Alla områden inom social och ekonomisk utveckling innehåller en dimension av mänskliga rättigheter och dessa är i behov av övervakning, samt analyser av effekter av implementeringsåtgärder, med hänsyn till de individuella rättigheterna som varje medborgare besitter, samt rättigheter av olika samhällsgrupper som är i behov av mer skydd, så som barn, äldre, kvinnor, människor med sociala behov och handikapp, familjer av mördade och saknade, krigsoffer, internflyktingar, och särskilt återvändande, minoriteter, flyktingar, asylsökande och romer. Att tillförsäkra sociala och ekonomiska rättigheter medborgarna i Bosnien är fortfarande en ansträngd process på grund av den underutvecklade ekonomin.⁶⁸

För att det ska vara möjligt att uppnå integration i samhället så måste minoriteter som återvänder tillåtas att återintegrera, de måste garanteras tillgång till alla samhällsfunktioner på en jämlik basis med resten av befolkningen, om inte så kommer rätten att återvända bara fortsätta att vara ett tomt koncept. Den utbredda och pågående diskrimineringen är en kränkning av internationella mänskliga rättigheter, men även av den inhemska lagen och bestämmelser i Dayton avtalet, enligt Amnesty.⁶⁹ Det är även viktigt att processen med att straffa krigsförbrytare blir mer effektivt för att de drabbade ska kunna gå vidare och känna att de har fått någon form av gottgörelse.

⁶⁸ *Mid-Term Development Strategy of Bosnia and Herzegovina (MTDS) 2004-2007 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, (mars 2004): 28

⁶⁹ Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates

4. Utvecklingsplanen

Bosniens *Mid-Term Development Strategy* (MTDS) är en utvecklingsplan för landet under perioden 2004-2007. Arbetet med att sammanställa Bosniens Medium-Term Development Strategy (MTDS) började i april 2002 och varade i arton månader. Att det dröjde så länge berodde på ministerrådets och de två entiteternas regeringars beslutsamhet att utforma en utvecklingsplan i samråd med civilsamhället och andra inslag från allmänheten. Denna utvecklingsplan är en inhemsk produkt.⁷⁰

I MTDS presenteras tre mål som man önskar uppfylla med detta dokument. Det första är att man ska skapa förutsättningar för hållbar och balanserad ekonomisk utveckling. Detta ska ske genom att Bosnien implementerar den makroekonomiska reformen som är beskriven i MTDS, som kommer delvis att återställa kreditvärdigheten inom den internationella kapitalmarknaden. Det kommer även leda till att man upprättar en fungerande marknadsekonomi samt bidra till att stärka de inhemska företagens konkurrenskraft utomlands. Det andra målet är att minska fattigdomen. Implementeringen av MTDS kommer att innebära vissa strukturella reformer vilket på en kortsiktig bas kommer att leda till ökad fattigdom. Därför är det viktigt att man på alla statliga plan genomför åtgärder för att förhindra en fattigdomsökning. Det tredje och sista målet är att påskynda integrationen in i EU. Detta mål är accepterat på alla plan i den statliga sfären samt inom samhället. För att man ska kunna nå detta mål måste det bosniska samhället visa att man delar samma värderingar som EU.⁷¹ Bosnien inledde förhandlingar om Stabilitets- och Associationsavtalet med EU i slutet av 2005, vilket är en viktig del av förberedelserna inför ett framtida medlemskap.⁷²

4.1 Fattigdom

I Utvecklingsplanen för Bosnien definieras fattigdom som det tillstånd man befinner sig i när de basala förhållandena saknas för att leva ett värdigt liv. Fattigdom kan uppenbara sig på många olika sätt, bland annat; brist på inkomst och resurser för att kunna tillförsäkra genomförbar existens, hunger och undernäring, bristfällig hälsa, begränsad tillgång till utbildning och andra fundamentala samhällsfunktioner, ökad dödlighet, osäker miljö, social

⁷⁰ MTDS (mars 2004): 3

⁷¹ Ibid:10

⁷² Samarbetsstrategin (2006): 3

diskriminering och isolation. Annan förnekande av de mänskliga rättigheterna är exkluderade från beslutsfattandet och från medborgerliga, sociala och kulturella samhällslivet.⁷³

Under utformningen av utvecklingsplanen för Bosnien var det nödvändigt att utreda hur många det var som var fattiga, deras territoriella spridning samt vilka grupper inom befolkningen som berördes. MTDS förlitade sig på de uppgifter som var framtagna av ”Living Standard Measurement Survey (LSMS)” och enligt denna undersökning var den generella fattigdomsgränsen när de totala årliga utgifterna per person låg på 2 198 KM (ca 10 990 Skr), var man under denna gräns ansågs man fattig. LSMS resultat visade på att 19,5% av Bosniens befolkning befinner sig under denna generella fattigdomsgräns, och tittar man närmre på de olika entiteterna är 16% i fattigdom i Federationen och 25% i Republiken. Förutom detta kommer man även fram till att runt 30% av befolkningen befinner sig nära fattigdomsgränsen.⁷⁴ Det finns även skillnader i olika former av samhällen, fattigdomen är lägst i urbana samhällen med endast 14%, den är högre i rurala samhällen med cirka 20% och högst fattigdom hittar man i mixade lokala samhällen där den är nära 24%.⁷⁵

Det råder vare sig extrem fattigdom eller hunger i Bosnien, men det finns många som fortfarande är utsatta och fattiga. Den rådande fattigdomen kännetecknas av brist på materiella tillgångar samt avsaknad av makt, detta innebär att människor berövas rätten att bestämma över sina egna liv. För att det ska ske en minskning i den materiella fattigdomen så krävs det en ökad ekonomisk utveckling och tillväxt. Den största orsaken till materiell fattigdom är bristen på inkomstbringande arbete.⁷⁶

Enligt undersökningen LSMS är den befintliga fattigdomen spridd bland befolkningen. Men de som oftast befinner sig i fattigdom är barn, lågutbildade, gamla, handikappade och ruralbefolkning. Fattigdomsriskerna är störst för barn, särskilt för de som befinner sig under fem år, interna flyktingar och återvändande, arbetslösa samt lågutbildade.⁷⁷ Som nämnt ovan är fattigdomsgränsen i Bosnien satt vid 2 198 KM och enligt undersökningen LMSM är endast

⁷³ MTDS (mars 2004): 20

⁷⁴ Ibid: 12

⁷⁵ Ibid: 21

⁷⁶ Samarbetsstrategin (2006): 4

⁷⁷ MTDS (mars 2004):12

34,5% bestående av matkostnader och detta indikerar på att de återstående kostnaderna är av högsta vikt för att kunna tillförsäkra överlevnad.⁷⁸

Fattigdomen är utbredd, omfattande och allvarlig, samt att den visar på en ökande utvecklingsriktning av antalet fattiga. De fattiga är allvarligt påverkade av känslan av maktlöshet och oförmågan att göra deras röster hörda i kommunikationen med andra samhällsmedlemmar eller med myndigheter.⁷⁹

Human Development Index (HDI) för Bosnien är 0,718. HDI är en sammanställning av tre komponenter; GDP per capita; tillgång till utbildning; medellivslängden. I en rapport från The Human Development Report/Millennium Development Goals som gavs ut i juni 2003 redovisades nya uppgifter om fattigdomen i landet. I rapporten beräknades det att 27% av alla vuxna i Bosnien är fattiga ur utbildningssynpunkt, samt att 16% lider av fattigdom om man ser från hälsovårdens sida. Från en arbetssynvinkel är 22% av den arbetskapabla befolkningen fattig. Boendeförhållanden är för 11% under vad som anses fattig, samtidigt som 29% är bosatta under förhållanden man kallar 'legal fattigdom', då de bor i bostäder som de saknar äganderätt eller hyresrätt till. Sammanfattningsvis så visade denna analys i rapporten att cirka 72% av de vuxna i Bosnien är fattiga sett från någon av dessa synvinklar.⁸⁰

Effekter och konsekvenser av fattigdom är multidimensionella, vilket innebär att en negativ påverkan på en dimension av mänskliga rättigheter påverkar oundvikligen alla andra rättigheter. I MTDS står det att det är svårt att påstå med säkerhet att ekonomisk tillväxt kommer ensam att leda till fattigdomsminskning, därför är det av högsta vikt att betrakta fattigdom ur ett sektoriellt perspektiv.⁸¹

4.1.1 Orsaker till fattigdom enligt MTDS

Förstörelse från kriget. Cirka 250 000 människor förlorade livet under kriget i Bosnien mellan 1992 och 1995, samtidigt som mer än hälften av befolkningen (4.4 miljoner innan kriget) blev interna flyktingar eller flyktingar utomlands. Kriget orsakade ofantlig förstörelse på tillverkningskapaciteten och infrastrukturen i landet, samt avskiljde handelsförbindelser

⁷⁸ MTDS (mars 2004): 21

⁷⁹ Ibid: 22

⁸⁰ Ibid: 23

⁸¹ Ibid: 27

och satte stopp för de ekonomiska reformer som hade börjat ta form i forna Jugoslavien.⁸² Kriget påverkade Bosniens ekonomi oerhört, i början av 1996 var landets BNP ca 10 procent mindre än innan kriget, per capita inkomsten hade gått ner till omkring 25 procent samtidigt som cirka 80 procent var arbetslösa.⁸³

Långsam implementering av reformer. Efter kriget har frågor relaterade till implementeringen av Dayton avtalet varit det som har fått mest uppmärksamhet. Implementering av nödvändiga reformer som skulle kunna leda till ekonomisk återhämtning samt ökning på arbetsmarknaden har blivit fördröjt.⁸⁴

Arbetslöshet. Arbetslöshet, särskilt bland den unga befolkningen, är en av de mest betydande orsakerna till fattigdom i Bosnien. De arbetslösa är inte en majoritet av de fattiga, detta på grund av att de oftast lever i en familj där minst en har arbete. En annan viktig anledning är att den väldigt starka informella sektorn, 36,2%.⁸⁵

Mänskliga rättighets kränkningar. Kränkningar mot mänskliga rättigheter i landet påverkar fattigdomsgraden, särskilt för återvändande och romer. Den etniska diskrimineringen utspelar sig genom att det är svårigheter att återfå rätten till egendom, hot mot personers säkerhet eller hindrande att återvända till bostäder eller arbete man hade innan kriget, det förekommer också allmänna svårigheter att finna arbete, särskilt i den offentliga sektorn.⁸⁶

Otillräckligt socialt hjälpsystem. I och med att de rådande otillräckliga skatteintäkterna är den existerande socialhjälpen inte kapabel att bistå det stora antalet fattiga. Det sker viss form av diskriminering när det kommer till utdelningen av förmåner, militärhandikappade får mer och regelbundet i jämförelse med andra handikappade. Diskrimineringen är också regionalt baserad. Social hjälp är en viktig faktor för att minska fattigdomen, men den sociala hjälpen var ojämnt fördelad mellan utsatta grupper och hade därför begränsade effekter på minskning av den generella fattigdomsnivån i Bosnien.⁸⁷

⁸² MTDS (mars 2004): 31

⁸³ Hawk (2002): 74 & Cousins, Elizabeth M. & Cater Charles K. (2001) *Toward Peace In Bosnia, Implementing the Dayton Accords*, (Lynne Rienner Publishers, London): 87, 92

⁸⁴ MTDS (mars 2004): 32

⁸⁵ Ibid: 32

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Ibid

Utbildningskvalité. Kvalitén på utbildningen har en direkt påverkan på anställningsmöjligheter. Hur kvalitén är på utbildningen har samtidigt en inverkan på möjligheterna för fattigdomsminskning.⁸⁸

Korruption. Den korruption som är spridd i hela landet påverkar de fattiga särskilt hårt, det kan rör sig om allt från ett besök hos läkaren, erhållning av dokument, utbildning, återgång till arbete eller bostad.⁸⁹

Oförmåga att påverka institutioner inom systemet. Denna oförmåga är både en orsak och en konsekvens av fattigdom. I de flesta fall är de fattiga antingen i avsaknad eller är omedvetna om de kanaler för kommunikation med auktoriteter som tar beslut och som har kontroll över de resurser som inverkar på deras liv.⁹⁰

⁸⁸ MTDS (mars 2004): 33

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Ibid

5. Det svenska biståndet till Bosnien

Detta kapitel inleds med en beskrivning av Parisdeklarationen och Sveriges politik för global utveckling, med dessa båda bestäms Sveriges förhållningssätt till och mål med biståndet i allmänhet. Vidare beskriver jag en generell bild av det svenska biståndet, för att sedan sätta fokus på Sveriges bistånd till Bosnien genom Sida. I genomgången av det svenska biståndet till Bosnien kommer jag att ta upp Sidans utvärdering 99/24, Samarbetsstrategin för utvecklingssamarbetet med Bosnien 2006-2010 och Sidans senaste landrapport om Bosnien från 2006.

5.1 Parisdeklarationen och Regeringens proposition 2002/03:122

För att uppnå FN:s millenniemål finns det många biståndsgivare som bidrar med sitt stöd, men det krävs att biståndet blir effektivare och resultaten tydligare. Samarbetsländerna får många krav och önskemål på sig från givarna angående prioriteringar, rapportering och liknande. Det är nödvändigt att samarbetsländerna få tid på sig att planera och genomföra sina egna strategier för att minska fattigdomen.⁹¹

Parisdeklarationen antogs i mars 2005 på ett möte på ministernivå i Paris, där det deltog 120 delegationer från bilaterala och multilaterala givare, samarbetsländer och det civila samhället. Genom denna deklaration får samarbetsländerna ta större ansvar för sin egen utveckling, genom att fortsätta genomföra ekonomiska och politiska reformer för att stärka sina egna system, förbättra fattigdomsbekämpningen och öka demokratin. Biståndsgivarna ska förändra både attityder och metoder för att kunna anpassa sitt bistånd bättre till situationen som råder i varje enskilt samarbetsland. Denna deklaration är revolutionerande på många sätt, och det blir en stor utmaning både för givarländer och samarbetsländer att lyckas genomföra alla åtaganden till 2010.⁹²

Parisdeklarationen omfattar olika åtaganden som ska genomföras av både samarbetsländer och givare. Syftet är att stärka samarbetsländernas ägarskap och ansvar för biståndet; anpassa biståndet till samarbetsländernas prioriteringar och administrativa system; samordna och

⁹¹ Utrikesdepartementet, *UD info maj 2006*, artikelnr: UD 06.034

⁹² UD info maj 2006

förenkla givarprocedurer; bättre redovisa resultaten av fattigdomsminskningen; ömsesidigt ansvara för återrapportering och uppföljning.⁹³

Sverige har genom politiken för global utveckling, som antogs av riksdagen i december 2003, en tydlig politik för ett effektivare bistånd, helt i Parisdeklarationens anda, enligt UD INFO maj 2006.⁹⁴ I regeringens proposition 2002/03:122 presenterar regeringen Sveriges politik för global utveckling (PGU), där målet är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Propositionen har fokus på fattiga människor och länder. Politiken ska bidra till att millennieutvecklingsmålen uppfylls. Två perspektiv genomsyrar politiken: ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv. Propositionen betonar vikten av en utökad samverkan med aktörer i hela samhället; myndigheter, kommuner, enskilda organisationer, näringsliv och fackföreningsrörelsen lyfts särskilt fram. Det betonas även ett behov av en ökad samverkan inom EU och globalt. Utvecklingssamarbetet får ett enda mål; att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.⁹⁵ Den nya politiken ställer högre krav på att allt arbete tydligt kan motiveras som relevant för fattigdomsminskningen.⁹⁶

Det nya målet lyfter fram fattiga människor som subjekt som har kraft att skapa utveckling i sina samhällen om de ges förutsättningar. Biståndets roll är att bidra till att skapa dessa förutsättningar. De förutsätter fattigas deltagande i beslut rörande landets styre liksom i beslut som rör den egna personen som en rättighet och som en förutsättning för att kunna påverka respekt för andra rättigheter, betonar man i Sidas presentation om PGU. Vidare skriver man att de två perspektiven dessutom förutsätter att vi lyssnar till de fattiga antingen direkt eller indirekt genom deras valda representanter.⁹⁷

Rättighetsperspektivet utgår från varje människas rätt till ett värdigt liv. Det grundas på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de efterföljande konventionerna som är en global värdegrund. Rättighetsperspektivet ger en plattform för dialog som betonar individernas rättigheter och statens ansvar att tillgodose dessa rättigheter. Rättighetsperspektivet inkluderar också de frågeställningar som ryms i huvuddragen om

⁹³ UD info maj 2006

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling

⁹⁶ Sida, *Sveriges politik för global utveckling* (uppdaterad 23 nov 2005)

⁹⁷ Ibid

demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Även barnens rättigheter är en del av rättighetsperspektivet.⁹⁸

Enligt Sidas tolkning av PGU är de fattigas perspektiv inte detsamma som ett mer allmänt fattigdomsperspektiv eller utvecklingsperspektiv. Det understryker istället att utvecklingssamarbete ska utgå från fattiga människors behov, intressen och förutsättningar. Det innebär att vi behöver främja fattiga människors möjlighet att uttrycka och driva sina behov och intressen, att ge dem röst. Det innebär också att vi ska se till att deras perspektiv fullt ut får genomslag i utvecklingssamarbetet. Perspektivet innebär också en förskjutning av fokus från fattiga länder till fattiga människor. Det här kommer att kräva ökat deltagande och fördjupad kunskap om de fattigas prioriteringar. Det är en stor utmaning eftersom de fattiga inte är en homogen grupp. Deras behov och intressen varierar över tid och rum och beroende på kön, ålder, etnisk tillhörighet med mera. Väl fungerande demokratiska processer och strukturer är en grund för att de fattigas perspektiv ska få genomslag i ett lands utveckling, fastställs i Sidas presentation om PGU.⁹⁹

Enligt Sidas presentation av PGU kan utveckling aldrig skapas utifrån. Utveckling skapas av människor i det egna samhället. Utvecklingssamarbetet kan bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Därför måste allt samarbete grundas på ägarskap i samarbetslandet. Nationella fattigdomsstrategier lyfts fram i propositionen som betonar att dessa bör ligga till grund för allt internationellt utvecklingssamarbete.¹⁰⁰

5.2 Svenskt bistånd

Den totala budgeten år 2008 för allt det som kallas internationellt utvecklingssamarbete, det vill säga bistånd, är cirka 32 miljarder kronor. Bekämpning av fattigdom kan ske på olika sätt och det svenska biståndet ska alltid gynna fattiga människor. I praktiken handlar det om att ge stöd till mer övergripande förändringar av hur ett samhälle fungerar, då genom rådgivning eller kunskapsöverföring, samt ekonomiskt stöd.¹⁰¹

⁹⁸ Sida, Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Sida, *Det här är svenskt bistånd* (2007) artikelnr: SIDA4848sv

Regeringen kvalitetssäkrar biståndet genom att bland annat kräva rapportering om biståndets effektivitet. Utrikesdepartementet och Sida är nyckelaktörer inom svenskt bistånd. Sidans arbete styrs bland annat av regleringsbrevet från regeringen, riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling samt interna styrdokument. I regleringsbrevet från regeringen beskrivs bland annat vad Sida ska göra under budgetåret.¹⁰²

Det stöd som Sverige ger styrs av utformade strategier för samarbetet med enskilda länder. Dessa strategier utarbetas gemensamt av Sida och UD och fastställs av regeringen, de utgår från samarbetsländernas egna analyser och fattigdomsstrategier. I strategin beskrivs hur man ser på samarbetet, hur omfattande det ska vara och vilka resultat som ska uppnås.

När de övergripande planerna dragits upp och godkänts av regeringen kan utformningen av specifika insatser, projekt och program börja diskuteras.¹⁰³

5.3 Sveriges bistånd till Bosnien

Sverige är den största bilaterala biståndsgivaren i Bosnien. En stor del av det svenska biståndet har använts till att stödja återvändande minoriteter i de så kallade De Integrerade Områdesprogrammen. Dessa program har inneburit återuppbyggnad av hus, men även stöd för hela samhällen. På senare tid har fokus skiftat till att hjälpa Bosnien att anpassa sig till EU:s standard. Sida hjälper aktivt Bosnien att uppnå målet att bygga starka institutioner, demokrati och ett samhälle baserat på *the rule of law*.¹⁰⁴

Sverige stödjer genom Sida utvecklingen av den privata sektorn i Bosnien, detta på olika nivåer inom samhället. Under de senaste åren har utvecklingen inom den privata sektorn antagit ett mer holistiskt tillvägagångssätt. Exempel på några pågående projekt är; handelsförhandling för frihandelsavtal för tjänster; infrastruktursutveckling för att tillförsäkra säkerhet och kvalitet av mat; företagsråd och mikrofinansierings aktiviteter för att öka arbetsmöjligheter i fattiga områden i Republika Srpska; mikrofinansiering av bostäder i centrala och norra Bosnien för att stödja en stabil lokal utveckling i områden med minoritets återvändande, med flera.¹⁰⁵

¹⁰² Sida, Det här är svenskt bistånd 2007

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Sida, *Sweden and Bosnia and Herzegovina* (2004) artikelnr: SIDA3617en

¹⁰⁵ Sida *Privat Sector Development* (2004) artikelnr: SIDA3613en

Civilsamhället i Bosnien har varit en stor mottagare av svenskt stöd. Områden som detta stöd har gått till är bland annat utveckling av oberoende media, program för att stödja kvinnor och jämlikhet mellan könen, ungdomsprojekt och demokrati träning. Svenska Helsingforskommittén, Olof Palme internationella center och Kvinna till kvinna stödjer lokala initiativ till fortsatt demokratiutveckling.¹⁰⁶

Svenska Helsingforskommittén har som sitt primära mål att stärka yttrandefrihet, tillförsäkra minoritetsrättigheter och främja *the rule of law*. Kvinna till kvinna har i uppgift att stödja kvinnoorganisationer. Olof Palme internationella center har som mål att stärka demokratin och mänskliga rättigheter i allmänhet. Andra projekt och program är *Regional Program of Assistance for the Protection, Return and Reintegration of Trafficked Women and Children in Western Balkans* som är implementerad av International Organization for Migration (IOM); stöd till *Institute for War and Peace Reporting (IWPR)*, som är ett regionalt program för arbetsträning av lokala journalister; kärnstöd till *the Media Task Force of the Stability Pact*, som har i uppgift att samordna media, men även stöd till andra liknande media projekt och program; stöd till ombudsmanna kontoret; stöd till *International Commission on Missing Persons* för deras arbete med att identifiera kroppar med DNA-analys; stöd till *Balkan Children and Youth Foundation*, för arbetet med lokala ungdomsorganisationer.¹⁰⁷

Anders Hedlund, Sida i Sarajevo, fick några frågor av mig om det svenska biståndet till Bosnien. Jag undrade vad han ansåg om demokrati, mänskliga rättigheter samt förbättrade sociala och ekonomiska villkor skulle kunna uppfyllas genom bistånd och svaret var ”bistånd kan i bästa fall bidra till att skapa förutsättningar för demokratisk, ekonomisk och social utveckling. Enbart bistånd löser ingenting. Det avgörande för hur det blir är människor, företag och politiska partier i Bosnien”. Vidare undrade jag vilka svårigheter det fanns för att uppnå de eftersträlvade målen med biståndet och Anders svarade ”om Bosnien fastnar i politiska motsättningar (t.ex. Republika Srpska/Federationen) så går inte utvecklingen framåt. Om vägen till EU blockeras blir det svårt. Andra svårigheter är den komplicerade konstitutionen och brist på kompetens inom administrationen (som ställs inför svåra uppgifter i samband med EU-närmandet)”.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Sida; *Human rights and democracy* (2004), artikelnr: SIDA3609en

¹⁰⁷ Sida; *Human rights and democracy*, (2004)

¹⁰⁸ E-post intervju med Anders Hedlund. Frågor sändes 07.12.12 och svar mottogs 07.12.28

5.3.1 Sidas utvärdering 99/24

Sidas senaste utvärdering av svenskt bistånd till Bosnien gjordes 1999, detta var en studie om hanteringen av biståndet och inte om biståndets effekter. Det man kom fram till då är i flera avseenden fortfarande aktuellt idag.

De generella framtidsutsikterna för effektivt bistånd till Bosnien är inte goda. Politiker och myndigheter i landet är inte tillräckligt engagerade för reformer. Bristen på upptagande kapacitet är ett stort hinder. Att det inte finns pålitliga källor för statistik samt att det internationella samhället är ignorant för situationen i Bosnien spelar också en viktig roll. Dessa ogynnsamma förhållanden för biståndet kan äventyra effektiviteten av biståndet om inte biståndsprojekten är noga planerade, samt att dess implementering är övervakad samtidigt som man tillsätter mycket flexibilitet.¹⁰⁹

Ett av de största problemen med svenskt bistånd till Bosnien är att Bosniens ägarskap i många av projekten är svag och diffus. Det krävs en nära dialog mellan Sida, de som implementerar och de som är mottagare. Det är även nödvändigt med en strategi för att minska biståndsberoendet i landet. Åtgärder som bidrar till ett stärkande av ägandeskapet och minskning av biståndsberoendet kan förstärka hållbarheten på aktiviteter stödda av bistånd.¹¹⁰

Sida har inga allmänna kriterier för deras projekt urvalsprocess, utan varje tjänsteman sätter sina egna kriterier för stödet. Besluten har ofta varit baserade på beskrivningar av planerade aktiviteter istället för på analyser av förväntade effekter. Rapporter från implementeringsinstanser är beskrivande och fokuserade på resultatet av aktiviteterna, men Sida använder inte denna information från rapporterna på ett systematiskt sätt. Sidas verksamheter är komplexa och mångfaldiga, därför är det nödvändigt med ett fungerande återkopplingssystem. Det har förekommit svagheter i koordineringen av biståndet, vilket har hindrat biståndseffektiviteten i Bosnien, detta gäller även det svenska biståndet.¹¹¹

I utvärderingens beskrivning av Bosnien som ett biståndsmottagarland skriver man att agendan för givarsamhället har varit ofantlig. Landet befinner sig inte bara i en övergång från planekonomi till marknadsekonomi, övergång från enpartistat till demokrati samt från krig till

¹⁰⁹ Sida, *Evaluation 99/24 Sweden's Assistance to Bosnia and Herzegovina. A study of aid management and related policy issues*. Claes Sandgren, Department for Central and Eastern Europe

¹¹⁰ Sida Evaluation 99/24 Sweden's Assistance to Bosnia and Herzegovina.

¹¹¹ Ibid

fred, landets industrikapacitet har blivit föråldrad och tappat kontakten med utvecklingen, så som den europeiska integrationen, modernisering, IT och så vidare. En stor del av biståndet har blivit spenderat i en miljö som inte kan leda till ett bra resultat. Givarna fortsätter med sina biståndsprojekt, trots att landet är politiskt ostabilt och de underliggande problemen till konflikten fortfarande kvarstår.¹¹²

5.3.2 Samarbetsstrategin

Samarbetsstrategin för utvecklingsarbetet med Bosnien och Hercegovina 2006-2010 godkändes genom ett regeringsbeslut i februari 2006, UD2006/4984/EC. Samarbetsstrategin avser Sveriges biståndsfinansierade samarbete med Bosnien och baseras på ett förslag från Sida, som är kompletterat med Utrikesdepartementets överväganden, men även synpunkter från andra departement och myndigheter, det har även skett en konsultation med samarbetslandet.¹¹³

Sverige är Bosniens största bilaterala biståndsgivare. Målet med det svenska biståndet är att stödja Bosniens egna framtagna utvecklingsplan, som är inriktad på fattigdomsminskning och anslutning till EU. För att nå dessa mål har man satt fokus på två huvudsektorer: byggandet av en hållbar stat och ekonomisk utveckling. Det är nödvändigt att Bosniens ägarskap har en central betydelse i det svenska utvecklingsarbetet.¹¹⁴

I samarbetsstrategin analyseras utvecklingsproblemen i Bosnien och slutsatserna är att den administrativa strukturen som Dayton avtalet skapade har fört med stora problem för landets utveckling. Att landet har en svag förvaltning är inte endast ett hinder för ett framtida EU medlemskap utan detta har en negativ påverkan på fattigdomssituationen samtidigt som det försvårar den sociala och ekonomiska utvecklingen. Man kommer även fram till att den största orsaken till materiell fattigdom är bristen på inkomstbringande arbete. De utmaningar som landet står inför på medellång sikt är att stärka staten och den statliga administrationen, samt skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling och effektivisera rättsväsendet.¹¹⁵

¹¹² Sida Evaluation 99/24 Sweden's Assistance to Bosnia and Herzegovina.

¹¹³ Samarbetsstrategi (2006): 1

¹¹⁴ Ibid: 1

¹¹⁵ Ibid: 5

Stöd som har givits för ekonomisk utveckling är riktade till utbyggnad av den finansiella sektorn samt för att förbättra företagsklimatet för små och medelstora företag. Man har även gett stöd till mikrokrediter vilket i sin tur har genererat upptill 3000 nya arbetstillfällen.¹¹⁶

Man har inriktat förvaltningssamarbetet mot strategiskt viktiga områden, vissa av dessa är reformer av rättsväsendet, fastighetsregistrering, polisutbildningar samt bekämpning av korruption. Sverige har inlett ett samarbete med Storbritannien och EU-delegationen i Bosnien för att utveckla en gemensam plan för att stödja regeringens strategi för en förvaltningsreform. På grund av Bosniens komplicerade administrativa struktur och begränsade ägarskap, är detta ett svårt område att vara verksam inom.¹¹⁷

Det stöd som har varit riktat mot demokrati och mänskliga rättigheter har kanaliserats genom tre svenska organisationer¹¹⁸; Kvinna till Kvinna¹¹⁹; Svenska Helsingforskommittén¹²⁰ och Olof Palmes Internationella Center¹²¹. Enligt UD:s samarbetsstrategi så har det svenska utvecklingsarbetet i det stora hela bidragit till ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter, detta genom de olika insatserna. Stödet som har kanaliserats via de tre ramorganisationerna har bidragit till förändringar i lagstiftning för att uppnå konsensus med mänskliga rättigheter, det har även stärkt det civila samhället. Förutom detta har Sverige bidragit till etableringen av en Pressombudsman och att ombudsmannainstitutioner för mänskliga rättigheter finns på lokal nivå, detta har underlättat för människor på landsbygden att ta vara på sina rättigheter.¹²² Enligt Sida har respekten för mänskliga rättigheter ökat i Bosnien på senare tid, med diskriminering av minoriteter och flyktingar förekommer fortfarande.¹²³

Sida bedömer i sin erfarenhetsredovisning att det utvecklingsarbete som har skett under strategiperioden 2003-2005 har varit relevant för Bosniens behov. Att de genomförda programmen och projekten har varit relevanta anser även de bosniska parterna, man har kunnat uppnå syftet med dessa. Det som har visats sig svagt i vissa av dessa projekt är uthålligheten, det finns en rad faktorer till detta, den viktigaste anledningen anses vara de

¹¹⁶ Samarbetsstrategi (2006): 6

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ Kvinna till Kvinna (2006)

¹²⁰ Svenska Helsingforskommittén (2007)

¹²¹ PalmeCenter (2007)

¹²² Samarbetsstrategi (2006): 6

¹²³ Sida, *Varför ger Sverige stöd till Bosnien-Hercegovina?* (uppdaterad 2006-04-28)

fragmenterade administrativa strukturerna, korruption inom regeringen och ett visst biståndsberoende. Stödet har även haft som mål att bidra med en allmän kännedom om hur det civila samhället och demokratiska institutioner fungerar, och här har satsningarna haft betydelse på individnivå.¹²⁴

Koordinationen av biståndet har varit problematisk, detta på grund av att det saknas en mekanism för samordning på statlig nivå i landet. Ett försök att etablera sådana har genomförts, men det har visat sig att dessa inte har fungerat tillfredställande. På grund av detta har Sida slutat att finansiera småprojekt, samt försökt att skapa bättre samordning med andra givare.¹²⁵

I samarbetsstrategin 2006-2010 presenteras att målet med det svenska utvecklingsarbetet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Detta ska göras genom att stödet koncentreras på två huvudsektorer:

1) *Uppbyggnad av en uthållig stat*. Det svenska stödet ska bidra till att bygga upp en uthållig stat på framför allt central och lokal nivå, som ska underlätta integrering i europeiska strukturer genom insatser för att:

- Etablera fungerande, transparent och demokratisk offentlig administration och rättsystem.
- Minska korruption.
- Stärka huvudsakligen den centrala samt lokala nivåns institutionella, genomförande- och förvaltningskapacitet.
- Stärka rättssystemet på statsnivå genom insatser för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet. Stöd till reformer inom polisväsendet kan övervägas.
- Skapa bredare folkligt deltagande och större inflytande för alla grupper i samhället.
- Öka kunskapen om samt respekten för mänskliga rättigheter.

2) *Ekonomisk utveckling*. Det svenska stödet ska bidra till att Bosnien genom ekonomisk utveckling övergår till marknadsekonomi samt närmar sig EU genom insatser för att:

- Skapa arbetstillfällen.
- Utveckla den privata sektorn.
- Genomföra åtgärder som syftar till att utveckla den finansiella sektorn.
- Stödja institutionella ramverk för regional och lokal ekonomisk utveckling.
- Integrera den informella ekonomin in i den bosniska ekonomin.

¹²⁴ Samarbetsstrategi (2006): 7

¹²⁵ Ibid

- Eventuellt möjliggöra samfinansierade investeringar inom miljöområdet.¹²⁶

Den offentliga administrationen måste stärkas för att det ska vara möjligt för Bosnien att implementera dess utvecklingsplan samt närma sig EU. Sverige ska fortsätta att harmonisera sina insatser med andra givare. Program som stödjer lokal demokrati ska även i fortsättningen harmoniseras med andra givare, fokus av insatserna ska ligga på institutionellt kapacitetsuppbyggande på lokal nivå.¹²⁷

Vad det gäller rättsväsendet bör Sverige ge stöd till Bosnien för att de ska anta en holistisk syn på rättssystemet, vilket inkluderar ett stärkande av rättskedjan. Med svenskt stöd ska man bidra till att bekämpa korruption samt organiserad brottslighet. För att bygga en hållbar stat är det nödvändigt att stärka det civila samhället, det är viktigt att medborgarna i Bosnien får utöva sina rättigheter samt att få ta större plats i samhällslivet, för att Bosnien ska få en demokratisk utveckling.¹²⁸

Under denna strategiperiod förväntas en ökning av det svenska stödet till institutionsuppbyggnad, reformer av den offentliga administrationen och stärkandet av rättssystemet. Medan stödet till mänskliga rättigheter och det civila samhället anses vara samma som tidigare strategiperiod.¹²⁹

Det svenska stödet ska bidra till att Bosnien genom en ekonomisk utveckling övergår till marknadsekonomi, detta stöd ska planeras utifrån ett rättighets- och fattigdomsperspektiv, med fokus på ett uthålligt skapande av arbetstillfällen genom en tillväxt av mikro, små och medelstora företag. De sysselsättningsskapande aktiviteterna ska omarbetas så att dessa åtgärder kan fortsätta mot full kommersialisering utan att vara beroende av understöd.¹³⁰ För att Bosnien ska uppnå full övergång till marknadsekonomi kommer ett fortsatt stöd att ges till myndigheterna att skapa och genomföra policyn för att integrera den informella ekonomin.¹³¹

Sammanfattningsvis kan man säga att Sverige har ett långsiktigt perspektiv på utvecklingssamarbetet med Bosnien och som det ser ut nu kommer man stödja dem fram till

¹²⁶ Samarbetsstrategi (2006): 10-11

¹²⁷ Ibid: 11

¹²⁸ Ibid: 12

¹²⁹ Ibid

¹³⁰ Ibid

¹³¹ Ibid

ett framtida EU-inträde. Svenskt stöd har haft en inriktning på stärkande av demokratin samt en ökning av respekten för mänskliga rättigheter, och en viktig del av detta har varit att stärka rättssystemet. Att kunna garantera rättssäkerhet är viktigt. Stödet till den statliga administrationen har varit inriktat på uppbyggandet av land- och fastighetsadministrationen, fastighetsregistrering gör att man kan använda fastigheter och mark som säkerhet vid krediter. Det har varit viktigt att stödja utvecklingen av det civila samhället, vilket man har gjort med hjälp av de ovan nämnda tre ramorganisationerna. Sida har gett stöd till projekt som syftar till att skapa arbeten, detta har varit ett steg i att främja den ekonomiska utvecklingen i landet.¹³²

Jag ställde frågan till Anders Hedlund om Sveriges stöd till Bosnien är rätt riktat och om det skulle kunna effektiviseras och Anders svarade att ”i Samarbetsstrategin är stödet fokuserat på ’hållbar stat’ och ’ekonomisk utveckling’. Det betyder att den svenska regeringen har bestämt att vi INTE ska syssla med t.ex. utbildning eller sjukvård trots att det finns stora behov. Tanken är att koncentrationen till två reformområden ska göra att biståndet blir effektivare”. Vidare skriver Anders att ”jag accepterar strategins koncentration på två reformområden, men jag tycker att det är synd att vi inte kan göra mer inom social sektorn”. Jag frågade även om han kunde se en tydlig koppling mellan biståndsprojekten och problemen i landet och Anders svarade att ”strategin är inriktad på de två största problemen: brister i förvaltningen, arbetslösheten”¹³³

5.3.3 Sida landsrapport 2006 Bosnia-Herzegovina

Den politiska utvecklingen under 2006 i Bosnien har varit till större delen negativ. Ett försök att reformera konstitutionen i april misslyckades då man inte kunde få den nödvändiga 2/3 majoritet i parlamentet. Valkampanjen under 2006 medförde stark nationalism och uppmuntran att rösta efter etnisk tillhörighet. Valet skedde 1 oktober och tre presidenter kunde sedan ta sin plats, men uppstartningen av statsparlamentet, entitetsparlamenten och kantonförsamlingen tog lång tid och den nya regeringen var inte nybildad förrän i början på 2007.¹³⁴

¹³² Sida (2006) *Vad gör Sida i Bosnien-Hercegovina?*

¹³³ E-post intervju med Anders Hedlund. Frågor sändes 07.12.12 och svar mottogs 07.12.28

¹³⁴ Sida, *Country Report 2006, Bosnia-Herzegovina*, (mars 2007), Sveriges ambassad i Sarajevo, artikelnr: SIDA37554en: 5

En ny *Högsta Representant*, Christian Schwarz-Shilling, påbörjade sitt arbete sista januari 2007, och var tänkt som den sista *Högsta Representanten*. Han uttalade redan när han tillträdde att han inte skulle använda sina maktbefogenheter, så kallade *Bonn Powers*. Den *Högsta Representanten* har blivit kritiserad på många områden för att vara för passiv, vilket har gjort att han har beslutat att lämna sin position i mitten av 2007. Han kommer troligtvis att ersättas med en ny *Högsta Representant* som kommer att besitta samma maktbefogenhet.¹³⁵

Det positiva som uppnåddes under 2006 är att Bosnien avslutade förhandlingarna för Stabilitets- och Associationsavtalet med EU, men vissa politiska villkor måste uppnås innan detta avtal signeras. Man har förutom detta åstadkommit implementeringar av försvarsreformen.¹³⁶

Sida distribuerade 285 miljoner kronor i bistånd till Bosnien under 2006, det mesta av dessa pengar gick till återvändandestöd, statsuppbyggnad, rural sysselsättning och civil samhället.¹³⁷ Denna summa är en aning lägre än året innan då den var 317 miljoner kronor. Under 2007 och 2008 kommer stödet att uppgå till 200 miljoner kronor respektive 206 miljoner kronor.¹³⁸

I rapporten belyses utvecklingsstrategins relevans i koppling med utvecklingen i landet. I utvecklingsstrategin 2006-2010 valde man att sätta fokus på ekonomisk utveckling och uppbyggandet av en hållbar stat, dessa två huvudprioriteringar är relevanta, även om utvecklingen under 2006 bekräftade att statsuppbyggandet kommer vara en lång process. Det finns ett behov av reformstöd inom många fler sektorer så som hälsosektorn och utbildningssektorn, men ett mer vidare program som inkluderar fler sektorer skulle vara mindre effektivt och svårhanterligt. Det finns däremot en ökad betydelse av entitetsnivån för implementeringen av projekten, detta var inte förutsett när utvecklingsstrategin skrevs.¹³⁹

Det har förts en dialog om biståndssamordning och harmonisering med multilaterala och bilaterala givare. Huvudsakfrågan för diskussion har varit korrupktion, tillsammans med fattigdom och ett inträde till EU. Risken för korrupktion tas regelbundet upp med olika parter och vid planering av projekt och program. Det har däremot visat sig vara svårare att finna ett

¹³⁵ Sida Country Report (2006): 6

¹³⁶ Ibid

¹³⁷ Ibid: 5

¹³⁸ Ibid: 11

¹³⁹ Ibid: 10

passande tillvägagångssätt för att föra en dialog om korruptionen i landet. Det är lätt att komma fram till olika avtal om anti-korruption med olika representanter från regeringen, men sedan skiftas fokus över till andra problemområden, skriver Sida i rapporten.¹⁴⁰

Under 2006 var flyktingåtervändande och bostäder den största sektorn som fick stöd, totalt 116 miljoner kronor. Stöd till statsuppbyggnad var ungefär 107 miljoner kronor, av vilka 61 miljoner gick till offentlig administration och rättsväsende. Mänskliga rättigheter och det civila samhället fick 46 miljoner kronor. Stöd till ekonomisk utveckling uppgick 34 miljoner, av vilket majoriteten av pengarna gick till rural sysselsättning. Man fortsatte med att minska antalet småprojekt.¹⁴¹

Den politiska risken i Bosnien är omfattande, det finns ett stort behov av konstitutionell reform samt en kompromiss mellan de största politiska makterna. En möjlig risk för framtiden är att viktiga reformer blockeras, ifall detta händer kommer Sida vara tvungen att gå tillbaka till att stödja inriktade projekt som har som mål att lösa politiska dödlägen, samt bygga upp det civila samhället för att påverka till positiva politiska lösningar.¹⁴²

Sida har ett nära samarbete med Europeiska Kommissionen i Bosnien, och svenska projekt inom offentlig administration, rättsväsendet, regionala utvecklingsmyndigheter och rural sysselsättning är alla samordnade och harmoniserade med Europeiska Kommissionen.¹⁴³

Governance Accountability Projects (GAP) som är samfinansierade med USAID, stödjer uppbyggnad av kommuners förmågor för att bättre förse sina medborgare inom policyn och skatteramverk för att skapa en bra stat. Utvärderingen av GAP projekten har visat att GAP lyckats uppnå direkta resultat vad det gäller att bygga upp och etablera medborgarservicecentrum i fattiga kommuner runt om i landet, vilket har bidragit till en väsentlig förbättring av kommunal samhällsservice.¹⁴⁴

Sida har varit djup involverad i en dialog med statsjustitieinstitutionerna i Bosnien och andra givare inom denna sektor sedan 2005. Enligt Sida är det nödvändigt att utveckla en justitiesektorstrategi för att det ska vara möjligt att sätta nationella prioriteringar inom sektorn

¹⁴⁰ Sida Country Report (2006): 10

¹⁴¹ Ibid: 11

¹⁴² Ibid

¹⁴³ Ibid

¹⁴⁴ Ibid: 12

och för att kunna tillförsäkra statsägarskap och intern samverkan mellan de olika ministerierna. Sida gav också stöd till statsdomstolen i Bosnien, som har hand om fall rörande krigsbrott, korruption och organiserad brottslighet.¹⁴⁵

Sidas stöd till det civila samhället har i stora drag varit inriktat på att öka makten hos minoriteter, unga och kvinnor. I praktiken har det varit att erbjuda juridisk hjälp av Sida finansierade lokala NGO:s, offer för familjevåld och trafficking har fått skydd och husrum och det har startats upp över 20 ungdomsgårdar. Sida inledde även ett samarbete med Svenska Helsingforskommittén, Kvinna till Kvinna och Olof Palme Centret för att förbättra metoderna för att utvärdera resultat i termer av förändringar i beteende, förhållande och aktiviteter med aktörer som lokala NGO:s är i direkt kontakt med.¹⁴⁶

Sida finansierade ett projekt som hade i uppgift att stödja ett av fem existerande regionala ekonomiska utvecklingsinstanser i landet. Projektet är avslutat och slutsatsen från utvärderingen är att det var lyckat för det hade bidragit till att utveckla en av de mest lyckade instanserna för regional ekonomisk utveckling. Två pågående mikrokreditinterventioner har blivit utvärderade under 2006 och resultat visar på att båda har fått positiva bedömningar på alla projektkriterier.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Sida Country Report (2006): 13

¹⁴⁶ Ibid: 13

¹⁴⁷ Ibid: 14

6. Analys

Nedan ska jag analysera om det svenska biståndet till Bosnien kan minska fattigdomen och de kränkningar av mänskliga rättigheter som sker i landet. Jag ska med hjälp av de aspekter jag har lyft fram från Sen och Sachs finna ett svar till min problemformulering. Analysen börjar med att generell diskussion utifrån de två teoretikerna baserad på situationen i Bosnien och det svenska biståndet. Sedan övergår jag till att besvara de olika arbetsfrågorna med hjälp av de teoretiska verktygen för att avsluta med egna reflektioner och slutsatser.

Biståndets aspekter enligt Sachs

Sachs argumenterar för att det finns angelägenheter som måste behandlas på en global nivå för att få igång en hållbar utveckling. Sachs påpekar hur viktigt det är med samordning av kapital bland givare för att nå lösningar på utvecklingsproblemen. Sverige har varit tydligt med att vilja satsa på samordning av bistånd i Bosnien och man anser att samordningen har förbättrats, men försöket att införa en samordningsmekanism lyckades inte. För att Bosnien ska komma ikapp utvecklingen i resten av Europa hade de behövt komma in i EU. För att komma in i EU måste Bosnien åstadkomma stora förändringar vad det gäller lagstiftning och implementering av den. Men det kommer de ha svårt för att göra på egen hand, om man ser på de problem de står inför i dagsläget.

De fyra aspekter som Sachs tar upp som givarna ska fokusera på; att biståndet ska vara tillräckligt stort, långsiktigt, början och slutet ska vara förutsägbara och att det ska följa en utvecklingsstrategi. Det svenska biståndet försöker att följer dessa aspekter. Att säga om biståndet är tillräckligt stort för att Bosnien ska genomföra sin investeringsplan är svårt, för var drar man gränsen. Men det följer Bosniens egenutformade utvecklingsstrategi och det har långsiktiga mål, då Sverige är beredda att stödja Bosnien fram till ett framtida inträde i EU.

I Sachs tycke är det inte tillräckligt att givarna bara satsar på infrastrukturen i sig utan det krävs att givarna även finansiera lönen för dem som arbetar inom den offentliga. Detta har inte det svenska biståndet satt så stor vikt på. Det finns skäl att tro att detta skulle vara bra för Bosnien och nyttja utvecklingen och fattigdomsbekämpningen, då det är svårt att få anställning inom den offentliga sektorn i Bosnien.

För att återgå till Sachs åtta orsaker till varför länder misslyckas med att uppnå ekonomisk tillväxt som presenterades i teorikapitlet, vill jag särskilt belysa fem av dem som kan appliceras på Bosnien;

- Fattigdomsfällan; inkomsterna för landets befolkning är generellt sätt för låga för att kunna spara vilket gör det svårt att samla nog med kapital för att ta sig ur fattigdomen. Siffrorna i Bosniens egenutformade utvecklingsplan visade på att 19,5% av befolkningen befann sig under den generella fattigdomsgränsen och att 30% av befolkningen befinner sig nära den, vilket visar på att det är en stor andel som inte har tillräcklig inkomst för att kunna spara.
- Skattefälla; den bosniska staten har inte tillräckliga resurser för att satsa på infrastrukturen och även här försvårar den komplexa delningen av landet. Den ekonomiska utvecklingen är beroende av en välfungerande infrastruktur men det finns inget utrymme för ytterligare skatter och det finns stora problem med korruption inom statsmakten i Bosnien.
- Statens olika roller; det är svårt för den bosniska staten att spela de olika rollerna när situationen ser ut som den gör i dagsläget. Staten måste satsa på infrastrukturen, locka utländsk investering, arbeta mot korruption samt vidmakthålla lag och ordning. Men eftersom man inte lyckats med allt detta så leder det till att ekonomin misslyckas. Att landet är delat i två entiteter och har 14 regeringar, lika många lagstiftande församlingar och ca 200 ministerier på olika nivå försvårar för den ekonomiska utvecklingen för det krävs att staten är samordnad och det innebär att ekonomin inte kan blomstra för än staten är enad.
- Kulturella hinder; i Bosnien handlar det inte så mycket om kultur utan om etnicitet. Mycket bygger fortfarande på etnicitet och skillnader emellan de olika etniciteterna i landet, vilket gör att dessa spänningar som finns försvårar för utvecklingen i landet.
- Geopolitiskt; handelsbarriärer kan hindra utveckling och att Bosnien står utanför EU kan vara ett hinder i denna bemärkelse. Det finns en stor strävan inom landet för att bli medlem i EU.
- Brist på innovationer; att situationen är som den är i landet gör att väldigt få vågar satsa på innovationer, det är på grund av otillräckliga kapital samt osäkerhet om det kommer inbringa tillräckligt med vinst.

För att detta ska vara genomförbart krävs det att givare och mottagare för en dialog och att man skapar en budget och en handlingsplan, enligt Sachs, alltså genom detta samarbete skulle

det vara möjligt att lösa alla problem. Bosnien har skapat en utvecklingsplan och det svenska biståndet följer denna i sin samarbetsstrategi. Men det är svårt och nästintill omöjligt att satsa på allt på samma gång. Vilket av dessa uppräknade problem det är meningen att man ska prioritera framgår inte från Sachs och det är svårt att avgöra om det Sverige har valt att prioritera i sin samarbetsstrategi är rätt och kommer att bidra att utveckling sker i alla sektorer.

Sachs argumenterar att för att få slut på fattigdomen måste de fattiga ta ett första steg på 'utvecklingsstegen' och för detta behöver de en knuff eftersom de saknar de nödvändiga kapital som krävs. Det man kan se är att Sverige har försökt ge den här nödvändiga knuffen för att Bosnien ska kunna komma upp för 'utvecklingsstegen' men de motsättningar som ligger till grunden för kriget och det som efterföljde är fortfarande starka i landet. Trots alla knuffar man får utifrån så har det inte skett någon bekämpning av det underliggande problemet. Sverige bör tänka på att Daytonavtalet är uppbyggt på etniska grunder och det var etnicitet som låg till grunder för kriget och inte blunda för detta som givare. Som Anders Hedlund sa kan inte bistånd lösa någonting om det inte finns en fungerande struktur.

Sachs hävdar att för att lösa utvecklingsproblemen krävs det att biståndet får igång processen av kapitalackumulation, ekonomisk tillväxt och ökade hushållsinkomster. Mycket tyder på att låga kapitalackumulationen är orsaken till den långsamma tillväxten och en utebliven fattigdomsreducering. Vilket innebär att biståndet i Bosnien inte har lyckats få igång dessa processer för tillväxten är fortfarande väldigt låg.

Biståndets aspekter enligt Sen

Utveckling som frihet är Sens huvudargument och för att uppnå utveckling i Bosnien måste friheterna tillgodoses för landets befolkning. I dagsläget är inte de sociala och ekonomiska förhållandena lika för alla i landet. Det krävs en satsning på att avlägsna orsakerna till ofrihet som enligt Sen är bland annat fattigdom och bristfälliga ekonomiska möjligheter. Detta är man medveten om från Sveriges sida och har valt att satsa på det genom biståndet, men det är svårt att säga om biståndet och dess olika projekt har bidragit till och kommer bidra till att skapa frihet.

Enligt Sen ska bedömningar av om framsteg sker göras i första hand utifrån huruvida de friheter människor åtnjuter har ökat eller inte. Det är svårt att mäta detta och det är lätt att det

glöms bort av givare men också av den egna staten, fokus sätts ofta på den ekonomiska tillväxten. HDI är ett bra sätt för att mäta det, då den visar bland annat att 27% av alla vuxna i Bosnien är fattiga ur utbildningssynpunkt, 16% lider av fattigdom om man ser det från hälsovårdens sida samt ur en arbetssynvinkel är 22% av den arbetskapabla befolkningen fattig.

Det råder stora inkomstjämligheter i Bosnien i dagsläget, Sen påpekar att man ska skilja på inkomst som ett mått på ojämlikhet och inkomst som ett redskap för att minska ojämlikheten. Istället är *förlust av förmåga* ett bättre mått på socialt underläge. Att lösa de rådande inkomstjämligheterna kommer inte att lösa ojämlikheterna i sig. Ojämlikhet bottnar i att alla inte har samma möjligheter och kan inte åtnjuta samma friheter.

Genom Daytonavtalet skapades en ny konstitution som ska följa bland annat de internationella mänskliga rättigheterna. Frank Orton fick frågan om vilken tyngd internationella och regionala mänskliga rättighets konventioner har i Bosnien och svaret jag fick var ”på det retoriska planet stor tyngd, i praktiken begränsad betydelse”.¹⁴⁸ Det svenska biståndet har gjort stora satsningar på mänskliga rättigheter och implementering av dessa. Men överträdelser av dessa sker fortfarande i Bosnien, vilket gör att i vissa fall är detta endast ord på papper. För att man ska åstadkomma utveckling så måste folket använda sin handlingsförmåga, enligt Sen. Det är svårt att säga om människor i Bosnien verkligen använder sin handlingsförmåga till fullo. De många hinder som finns i och med den administrativa strukturen och delningen av landet gör det svårt för människor att uppnå full handlingsfrihet.

Sen talar om stärkande och uppbyggande av det demokratiska systemet som en viktig faktor för utveckling; det är lätt att betvivla om det verkligen råder demokrati i Bosnien eller om den rådande konstruktionen bara är en uppvisning för omvärlden. Om det inte existerar en fungerande demokrati i landet kan man inte förvänta sig att det ska ske utveckling. Det har skett satsningar på demokratins utveckling genom det svenska biståndet och man har förstått dess betydelse, men det är svårt att uppnå med både korrupktion och den stora inblandningen internationellt i landet.

¹⁴⁸ E-post intervju med Frank Orton. Frågor sändes 07-12-12 och svar mottogs 07-12-17

Överträdelser av mänskliga rättigheter och hur man kan minska dem

Många av brotten mot mänskliga rättigheter har haft och har fortfarande i viss utsträckning en etnisk bakgrund. Det sker diskriminering av minoriteter och internflyktingar och dessa förekommer framförallt inom hälsosektorn, utbildning och rättsväsende. Huvudproblemen berör återvändande av internflyktingar och ansvar för krigsförbytelse. Tusentals individer som är misstänkta för bland annat brott mot mänskligheten, krigsbrott och folkmord under kriget i Bosnien är fortfarande på fri fot. Detta kan man relatera till Sens argument om frihet och handlingsförmåga, då människor som blev mest utsatta under och efter kriget inte har fått gottgörelse och behandlas på det sättet de gör visar på att de verken kan utnyttja sin handlingsförmåga till fullo eller uppleva full frihet.

Vad som krävs i Bosnien är att kränkningar av mänskliga rättigheter måste rapporteras, NGO-ledda verksamheter måste vara transparenta, krigsbrottslingar måste gripas, samarbete med tribunalen samt tillgodose tillgång till alla områden för tribunalens utredare. Landets egna utvecklingsplan är inriktad på fattigdomsminskning och anslutning till EU. Genom Samarbetsstrategin har Sverige valt att sätta fokus på hållbar stat och ekonomisk utveckling genom sitt bistånd, för att hjälpa Bosnien nå de mål man har satt upp i utvecklingsplanen, vilket är förenligt med det Sachs talar om. Genom det svenska biståndet har man lyckats att stärka det civila samhället, vilket är viktigt enligt Sen. Satsningen på en hållbar stat är viktig, för har man inte en fungerande statsstruktur kommer man inte kunna få någonting annat att fungera heller. Men kan en hållbar stat och ekonomisk utveckling uppnås när det finns grova överträdelser av mänskliga rättigheter. Kopplat till Sen och hans argument *utveckling som frihet*, måste satsningar på att förbättra statsstrukturen och ekonomin samverka med satsningar på att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

Svårigheter för att uppnå de eftersträlvade målen med det svenska biståndet

Enligt Sidas utvärdering 99/24 är framtidsutsikterna för effektivt bistånd i landet inte goda. Det finns för lite engagemang för reformer bland politiker och myndigheter i Bosnien. Ett av de största problemen med det svenska biståndet till Bosnien är att ägandeskapet är svagt och diffust i många av projekten. Stor del av biståndet har blivit spenderat i en miljö som inte kan leda till ett bra resultat. Givarna har fortsatt med sina biståndsprojekt, detta trots att landet är politiskt ostabilt och de underliggande problemen till konflikten är fortfarande närvarande. Demokrati är en förutsättning för stabilitet, enligt både Sachs och Sen, vilket i sin tur även skapar förutsättningar för bistånd.

I samarbetsstrategin skriver man att Daytonavtalet skapade en komplicerad administrativ struktur som har fört med sig stora problem för landets utveckling. Landet har en svag förvaltning vilket är ett hinder för framtida EU medlemskap samt har en negativ påverkan på fattigdomssituationen. Detta påverkar även biståndet till landet, det saknas en mekanism för samordning av biståndet på statlig nivå vilket har gjort att koordinationen av biståndet har varit problematiskt, samordning är det grundläggande enligt Sachs. Korruption inom olika sektorer är ett stort hinder för biståndet och det är svårt att hitta ett sätt att handskas med problemet, enligt Sachs. Det är även viktigt att påpeka att genom Daytonavtalet infördes även de mänskliga rättigheterna, vilket är centralt enligt Sen. Nu krävs det att dessa får en lyckad implementering och inte förblir ord på papper.

Som jag nämnde ovan presenterar Sachs åtta problem och orsaker till varför stater misslyckas med ekonomisk tillväxt och till fem av dessa fanns det kopplingar till situationen i Bosnien. Det svenska biståndet är inriktat på de flesta av dessa problemområden. Man försöker bekämpa fattigdom, satsar på infrastruktur, att skapa arbetstillfällen samt hjälpa Bosnien med dens strävan mot EU. Men det man har svårt att göra någonting åt är delningen av landet och de etniska motsättningarna och i slutändan är det dessa två som sätter käppar i hjulet för de andra områdena som man har lyckats satsa på.

Inriktningen på det svenska stödet till Bosnien

Det svenska stödet till Bosnien är under samarbetsperioden 2006-2010 inriktat på uppbyggnad av en uthållig stat och ekonomisk utveckling och målet med det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor vilket är det mest essentiella enligt Sen. För att göra biståndet effektivare har en koncentration på två reformområden gjorts. Samarbetsstrategin är inriktad på de två största problemen, som är bristande förvaltning och arbetslöshet. Det anses från Sidas sida att det finns ett behov av reformstöd inom fler sektorer så som utbildningssektorn och hälsosektorn, men det har beslutats att bredda programmet med fler sektorer skulle vara mindre effektivt och svårhanterligt. Vad det gäller argumentet här går Sen och Sachs emot varandra. Enligt Sachs är det viktigt att satsa på ekonomisk tillväxt i första hand, det är så man kommer att kunna bekämpa fattigdomen och en fungerande statstruktur är viktig. Men Sens argument är att det är viktigt att kunna tillgodose alla medborgare deras rättigheter för att kunna komma till botten med fattigdomen, och hälsa och utbildning är viktiga rättigheter i detta anseende. Det är svårt att avgöra vilken prioritering som hade gynnat Bosnien mest, därför är Sachs

argument för samordning av bistånd extra viktig här. Det ligger i givarnas ansvar att samordna deras bistånd för att det ska bli möjligt att satsa på fler sektorer samtidigt.

6.1 Egna reflektioner och slutsatser

Kommer demokrati, mänskliga rättigheter och förbättrade sociala och ekonomiska villkor att kunna uppfyllas med biståndet? Hur mycket kan bistånd göra för ett land och var drar man gränsen, vems blir ansvaret att Bosnien fungerar? Det är frågor som kommer upp när jag börjar tänka i dessa banor. Det finns en generell ovilja från politikernas sida i Bosnien, och många av de problem som finns i landet skulle kunna lösas om det fanns samarbete och vilja på statsnivå. Men i många fall blir det lättare att skylla på etnicitet än att lösa problemet, vilket i sin tur ofta leder till kränkningar av mänskliga rättigheter. De etniska motsättningarna är starka i landet än och för att komma vidare måste det lösas, med början i konstitutionen och delningen av landet. Som det ser ut idag finns det inga bra förutsättningar för landet att blomma. Som Anders Hedlund sa kan bistånd endast bidra till att skapa förutsättningar för demokratisk, social och ekonomisk utveckling, men biståndet i sig löser ingenting utan det hänger på människor, företag och politiska partier i landet. Vad givarna väljer att satsa på har en inverkan och Sverige har valt att följa Bosniens egna utvecklingsplan med sin samarbetsstrategi.

Den komplexa styrningsformen som är framtagen genom Daytonavtalet är i min mening en av de stora faktorerna som försvårar utvecklingen och fattigdomsminskningen ytterligare. Byråkratin och de administrativa hindrena försvårar processer och framsteg inom alla områden. Men man ska inte glömma att Daytonavtalet har infört de mänskliga rättigheterna och det krävs nu att det hittas bra sätt för att implementera dessa.

Det finns ett stort behov av konstitutionell reform i landet samtidigt som det är nödvändigt med en kompromiss mellan de största politiska makterna. Det finns en risk för att viktiga reformer blockeras i framtiden. Men man är medveten från Sidas håll att ifall detta händer kommer man tvingas att ändra inriktningen på sitt stöd och istället fokusera på projekt som kan lösa politiska motsättningar samt satsa på att bygga upp det civila samhället för att kunna påverka till positiva politiska lösningar. Jag anser att eftersom Sida redan är medveten om detta hade det varit till fördel om de hade valt redan nu att satsa mer på det civila samhället.

Fattigdomen i Bosnien innebär avsaknad av makt. Vilket medför att människor berövas rätten att bestämma över sina egna liv. Fattigdomsbekämpning innebär också att fattiga själva ska få inflytande över beslut på olika plan. Uppbyggnad av en uthållig stat där det finns en stark och effektiv administration underlättar för fattiga att utöva sina demokratiska rättigheter, samt minskar möjligheter till korruption och kan bidra till att den ekonomiska tillväxten kommer fler till del.

Samarbetsstrategins presentation av målet med det svenska biståndet är väldigt väl utformad och det skulle hjälpa Bosnien i flera avseenden; men med tanke på hur situationen ser ut i dagsläget i landet, anser jag att möjligheten för att nå dessa mål till 2010 är minimala. Hindren är många och det finns inte tillräckligt goda villkor för detta.

Sammanfattningsvis kan man urskilja några huvudfaktorer som är problematiska vad det gäller biståndet. Det uppstår ett gap mellan det formella och det informella sektorerna i samhället, vilket innebär ett gap mellan de rättigheter människor har enligt lagarna och de rättigheter som tillämpas och följs i verkligheten, skapandet av en effektiv övervakning av implementeringen är nödvändig. Den komplicerade administrativa strukturen i landet är ett hinder för biståndet samtidigt som det finns en problematik med samordningen av biståndet och därför är det önskvärt med en mekanism på statlig nivå. I många fall har individen blivit förbisedd när man har lagt stor tyngd på ekonomisk tillväxt. Slutligen en ovishet inför framtiden råder i Bosnien, där man ser dålig förberedelse vid en framtida fullständig överlämning av styret från internationella aktörer.

Det svenska biståndet skapar förutsättningarna för att det ska ske minskning av kränkningar av mänskliga rättigheter och fattigdom. De gör man genom att det görs satsningar för att få bort de hinder som finns för utveckling. Men det finns två aspekter som är viktiga att påpeka här och det är att viljan att förändra och samarbeta måste komma från Bosnien, både dess befolkning och politiker, mer än vad det gör just nu. Samtidigt anser jag att det internationella samfundet måste avsluta det de har påbörjat i landet. Daytonavtalet avslutade kriget, men de måste även vara med och lösa de problem som avtalet har medfört samtidigt som det måste skapas förutsättningar för framtiden.

För att det ska uppnås minskad fattigdom och kränkningar av mänskliga rättigheter genom det svenska biståndet till Bosnien krävs det i min mening ett utökat samarbete med andra givare.

Detta är nödvändigt för att kunna utveckla och reformera flera olika sektorer samtidigt. Det är genom att satsa på både ekonomiska frågor och fri- och rättigheter som Bosnien kan klättra upp för utvecklingsstegen och ta sig själv ut ur fattigdomen och på köpet kunna tillförsäkra all befolkning de mänskliga rättigheterna. Jag håller med Sachs att samordningen av bistånd är viktigt och en förutsättning för att kunna uppnå det viktiga som Sen talar om, vilket är utveckling som frihet.

Litteraturförteckning

- Amnesty International *Report 2007 the state of the world's human rights – Bosnia-Herzegovina*, hämtat 2007-11-21
<http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Bosnia-Herzegovina>
- Amnesty rapport; *Bosnia and Herzegovina: Behind closed gates*, Indexnr: EUR 63/001/2006, (januari 2006)
- Bieber, Florian (2006) *Post-War Bosnia Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, (Palgrave Macmillan, New York)
- The Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, (Februari 2005) *Bosnia and Herzegovina Country Reports on Human Rights Practices – 2004*.
- Cousens, Elizabeth M. & Cater Charles K. (2001) *Toward Peace In Bosnia, Implementing the Dayton Accords*, (Lynne Rienner Publishers, London)
- Hawk, Kathleen H. (2002) *Constructing the Stable State, Goals for Intervention and Peacebuilding*, (Praeger, London)
- Human Rights Watch, (januari 2006), *World Report 2006, Country Summary Bosnia and Herzegovina*, <http://hrw.org/wr2k6/pdf/bosnia.pdf>
- Human Rights Watch, (mars 1996), *Human rights in Bosnia and Herzegovina post Dayton*, Vol. 8, No. 2 (D).
- Ivanisevic, Bogdan, Human rights watch (november 2005) *Empty Words and Unmet Promises, Dayton and human rights – ten years later*
<http://hrw.org/english/docs/2005/11/20/bosher12122.htm>
- Johannessen, Asbjörn & Tufte, Per Arne (2003) *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod* (Liber: Malmö)
- Kvinna till Kvinna (2008) <http://www.iktk.se/article/718>, hämtat 2008-03-01
- Mid-Term Development Strategy of Bosnia and Herzegovina (MTDS) 2004-2007 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, (mars 2004),
<http://www.seerecon.org/bosnia/documents/prsp/prsp.pdf>
- PalmeCenter (2008) <http://www.palmecenter.se/RegionerOchLander/VastraBalkan/Bosnien-herzegovina.aspx>, hämtat 2008-03-01
- Regeringens proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*

- Sachs, Jeffrey (2005) *The End of Poverty, How we can make it happen in our lifetime*, (Penguin Books, London)
- Sen, Amartya (2002) *Utveckling som frihet*, (Daidalos, Göteborg)
- Svenska Helsingforskommittén (2008) <http://www.shc.se/sv/4/122/>, hämtat 2008-03-01
- Sida, *Country Report 2006, Bosnia-Herzegovina*, (mars 2007), Sveriges ambassad i Sarajevo, artikelnr: SIDA37554en.
- Det här är svenskt bistånd* (2007) artikelnr: SIDA4848sv
- Evaluation 99/24 Sweden's Assistance to Bosnia and Herzegovina. A study of aid management and related policy issues*. Claes Sandgren, Department for Central and Eastern Europe, Sida.
- Guidelines for Sida's Support to Human Rights and Democracy Projects in the Western Balkans*, (November 2000). Per Byman, Department for Central and Eastern Europe Sida.
- Human rights and democracy* (2004), artikelnr: SIDA3609en
- Privat Sector Development* (2004) artikelnr: SIDA3613en
- Sveriges politik för global utveckling* (uppdaterad 23 nov 2005)
www.sida.org/?d=258&a=3808, hämtat 2007-11-15
- Sweden and Bosnia and Herzegovina* (2004) artikelnr: SIDA3617en
- Vad gör Sida i Bosnien-Hercegovina?* (uppdaterat 2008-02-21)
<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=675&a=4485>
- Vad är politik för global utveckling?* (uppdaterad 2006-04-28)
<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=110&a=4575&searchWords=gemensamt%20ansvar>
- Varför ger Sverige stöd till Bosnien-Hercegovina?* (uppdaterat 2008-01-31)
[http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=675&a=4482&searchWords=varför%20ger%20sverige%20stöd%20till%20bosnien%20hercegovina?](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=675&a=4482&searchWords=varfor%20ger%20sverige%20stod%20till%20bosnien%20hercegovina?)
- UN economic and social council, Commission on human rights, (februari 2004) *Civil and political rights, including the question of independence of the judiciary, administration of justice, impunity*. E/CN.4/2004/NGO/71
[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/116959be7b8cf279c1256e5a003b5e6b?](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/116959be7b8cf279c1256e5a003b5e6b?Opendocument)
Opendocument, hämtat 2007-12-05
- Utrikesdepartementet, *UD info maj 2006*, artikelnr: UD 06.034
- Utrikesdepartementet (2006) *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina 2006-2010*, artikelnr: UD 06.026

Intervjuer

E-post intervju med Frank Orton. Frågor sändes 07-12-12 och svar mottogs 07-12-17.

E-post intervju med Anders Hedlund. Frågor sändes 07-12-12 och svar mottogs 07-12-28.

Bilaga 1

Karta över Bosnien och Hercegovina

Linjen visar delningen av landet mellan de två entiteterna Federationen Bosnien och Hercegovina och Republika Srpska.



Källa: CIA World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>