

Förord

Väpnade konflikter förorsakar stort mänskligt lidande världen över. Det massiva våldet i Rwanda 1994 och Kosovo 1999 är tragiska exempel. Människor dödas, skadas och fördrivs. De trauman som våldet skapar hos dem som överlever fördjupar hat och klyftor mellan människor och grupper. Konsekvenserna av andra världskriget präglar fortfarande miljontals människor. Krig i Mellanöstern, Afrika, Asien och Latinamerika har satt liknande spår.

Väpnade konflikter och krig måste förhindras och förebyggas. De enorma mänskliga och finansiella resurser som används för att förstöra och bryta ner måste i stället brukas för att bygga upp och utveckla. Därför är det nödvändigt att göra sitt yttersta för att väpnade konflikter och krig aldrig ska bryta ut.

En studie av konfliktförebyggande verksamhet genomfördes inom utrikesdepartementet under åren 1996-1997 (DS 1997:18).

Föreliggande handlingsprogram för konfliktförebyggande verksamhet har på kabinetssekreterare *Jan Eliassons* initiativ och under ledning av biträdande statssekreterare *Anders Björner*, utarbetats inom utrikesdepartementet och samordnats av dess Idé- och analysgrupp.

Programmet har som utgångspunkt svenska erfarenheter av många års medverkan i internationell diplomati, internationellt utvecklingssamarbete och fredsbevarande verksamhet. Det grundar sig också på metoder och procedurer för konfliktförebyggande och konfliktlösning som successivt har byggts upp i svenskt samhällsliv.

Genom detta handlingsprogram vill vi understryka förebyggandets nödvändighet för svensk och internationell politik. Vi behöver främja nya attityder inom internationell diplomati, internationell

fredsfrämjande verksamhet och utvecklingssamarbete. Därför måste vi utveckla och skapa nya normer och verktyg. Genom att flytta fokus från senare faser av kriser till de tidiga varningssignalerna kan vi äntligen möjliggöra de nödvändiga tidiga insatserna.

Stockholm, 25 maj 1999.

Anna Lindh

Pierre Schori

Leif Pagrotsky

Innehåll

1	Utgångspunkter för en svensk strategi.....	21
2	Den internationella miljön	25
3	Sveriges intressen och agerande.....	29
3.1	Ett målinriktat handlingsprogram för konfliktförebyggande	31
3.2	En gemensam kultur för förebygg- ande	34
3.3	Strukturella riskfaktorer	36
3.4	Det internationella normsystemet och dess tillämpning	44
3.5	Det internationella ramverket.....	50
3.6	Kapaciteten i Sverige.....	61

1 Utgångspunkter för en svensk strategi

Syftet med detta arbete är att formulera en svensk politik för internationellt konfliktförebyggande som genom operativa åtgärder kan omsättas i praktisk politik.

Regeringen har uttalat att Sveriges insatser för att förebygga väpnade konflikter skall stärkas. En studie om konfliktförebyggande verksamhet (DS 1997:18) har genomförts av utrikesdepartementet. Dess innehåll har kommenterats av berörda myndigheter, institutioner och frivilligorganisationer. En beredning av detta underlag inom utrikesdepartementet har resulterat i föreliggande strategi och handlingsprogram. I arbetet har hänsyn tagits till andra utredningar inom utrikesdepartementet och regeringsskrivelser under senare år som berört konfliktförebyggande (bilaga 2).

Först görs en definition och avgränsning av begreppet konfliktförebyggande. Sedan analyseras den internationella miljön. Därefter följer en kort allmän bakgrund till de svenska intressena. Handlingsprogrammet inleds med en beskrivning av fem målområden. Därefter presenteras utförligt olika handlingsalternativ inom dessa målområden.

Vad är konfliktförebyggande?

Att motsättningar och konflikter uppstår är i sig naturligt, och behöver nödvändigtvis inte vara negativt. Det väsentliga i detta sammanhang är att finna och tillämpa former och metoder för

fredlig hantering av konflikter i syfte att förhindra att de eskalerar och blir våldsamma.

Med konfliktförebyggande åtgärder avses framför allt åtgärder som kan vidtas innan en motsättning, tvist eller liknade övergår i våldshandlingar eller alternativt åtgärder som kan förhindra ett återuppblående av våldsamheter efter det att ett fredsavtal, en vapenvila eller dylikt skrivits under. Vidare avses åtgärder som kan sättas in för att motverka en geografisk spridning av pågående väpnade konflikter.

En betoning på förebyggande utesluter inte att åtgärder kan och bör vidtas även under en väpnad konflikt. Klara avgränsningar mellan konfliktförebyggande åtgärder och åtgärder vilka syftar till att lösa pågående väpnade konflikter är inte alltid möjliga - eller ens önskvärda - i praktisk politik.

Förebyggande åtgärder inkluderar såväl mer långsiktiga som kortsiktiga initiativ som syftar till att minska risken för våldsamma konflikter. Det krävs såväl en beredskap att agera mer direkt i krisartade situationer, t.ex. genom medling, som en förmåga att realisera mer långsiktiga strukturförändrande åtgärder i syfte att ta sig an de mer djupgående orsakerna till väpnade konflikter. Det senare är exempelvis demokratiutveckling, minoritetsrättigheter, långsiktiga biståndsprogram, makroekonomiska åtgärder, nedrustning, ekonomisk integration och handelspolitik.

Konfliktförebyggande verksamhet inkluderar således åtgärder som både behandlar konflikters grundläggande orsaker såväl som symptom på konflikter. I praktiken går det inte alltid att göra en klar åtskillnad mellan de mer kortsiktiga direkta åtgärderna (ofta kallade preventiv diplomati) och de mer långsiktiga (ofta kallade strukturell prevention). Det är heller inte ändamålsenligt att i en konkret konfliktsituation koncentrera åtgärder endast på endera av dessa perspektiv.

Det centrala ur ett konfliktförebyggande perspektiv är att de initiativ som vidtas måste ha en anknytning till en konkret risksituation närliggande eller avlägsen, där en väpnad konflikt kan bryta ut. Risken är annars att all utrikespolitik kan komma att kal-

las för konfliktförebyggande och därigenom förlorar begreppet sin politiska betydelse.

Således bör exempelvis en åtgärd som att förbättra ett minoritetsspråks ställning kopplas till en situation där det finns en minoritet som framhåller detta som ett allvarligt problem (och där det föreligger risk för konflikt) för att åtgärden skall betraktas som konfliktförebyggande. Ytterligare ett exempel avser begränsade vattenresurser. Enbart brist på vatten i en region leder inte nödvändigtvis till en väpnad konflikt. Endast i de fall då vattenbrist sammanfaller med andra konfliktgenererande faktorer så att risken för väpnat våld föreligger, motiveras en förebyggande insats.

En situation med risk för väpnade konflikter består i verkligheten av en kombination av faktorer, som på olika sätt förstärker varandra i en konfliktdrivande process. Det bör understrykas att varje risksituation och varje konflikt är unik. Därför bör naturligtvis varje konfliktförebyggande insats vara unik, särskilt vad gäller sammansättning av insatsens olika delar (men givetvis även i insatsens storlek, tidslängd, etc). Detta konstaterande bortser givetvis inte ifrån att det finns en mängd generella konfliktgenererande faktorer, och att olika insatser kan ha flera likartade inslag.

I en konfliktförebyggande strategi ingår också utvecklingen av kunskap om konflikters grundorsaker, skapandet av gemensamma normsystem liksom av förebyggande metoder. Av stor betydelse är utformningen av användbara instrument för internationell samverkan. Dessutom är det av vikt att utveckla den diplomatiska teknik som krävs för att åstadkomma praktiska och hållbara resultat relaterade till lösningen av konflikter.

Internationellt konfliktförebyggande har idag nya internationella aktörer. Åtskilliga mellanstatliga organisationer har antingen förändrats i grunden eller tillkommit under senare år (i synnerhet efter det kalla krigets slut). En rad nya enskilda organisationer och institutioner för medlingsuppdrag, krishantering etc. har vuxit upp under senare år. Dessa har en rik variation av uppgifter, ibland av mycket specifikt förebyggande natur. Men generellt är det endast stater och mellanstatliga organisationer som har tillräckliga resurser att bereda och utföra alla typer av åtgärder. För att förebygga en

väpnad eskalering av konflikter krävs ofta samverkande insatser av stater med möjligheter till kraftfulla politiska påtryckningsmedel eventuellt stärkta med militär kapacitet. För ett legitimt agerande kräver folkrätten i vissa fall att den utomstående aktören är en mellanstatlig organisation eller en stat. I andra fall har givetvis enskilda organisationer en viktig konfliktförebyggande roll att spela, inte minst då det gäller faktainhämtning, analys och tidig förvarning.

2 Den internationella miljön

Stora delar av världen lever i demokratiska samhällen där väpnade konflikter inom staten är avlägsna. Den internationella miljön efter kalla krigets slut har färre akuta stormaktsmotsättningar men fler lokala krishärdar som riskerar att eskalera till långvariga konflikter med betydande inslag av militärt våld och mänsklig utarmning. Det internationella intresset för konfliktförebyggande har vuxit starkt under senare år i takt med en ökad medvetenhet om de enorma mänskliga och ekonomiska kostnaderna av väpnade konflikter.

Väpnade konflikter medför ofta även en stor belastning för dem som på olika sätt bidrar till att mildra konfliktens verkningar. Exempelvis beräknas den årliga kostnaden för internationella insatser bara i före detta Jugoslavien till ca 70 miljarder kronor. En rad olika internationella organisationer har riktat ökad uppmärksamhet mot behovet att skapa förutsättningar för verksamma åtgärder för att långsiktigt förhindra utbrott av våldsamma konflikter, såväl mellan länder som inom länder.

Det växande intresset för konfliktförebyggande beror även på att såväl regeringar som frivilligorganisationer fått väsentligt större och nya möjligheter att agera i inomstatliga konflikter - inte minst efter det kalla krigets slut.

Några utmärkande drag för dagens interna konflikter är att statsmakten ifrågasätts eller upplöses, att vissa aktörer profiterar på krigsförhållanden och strävar efter att förlänga konflikten och att civilbefolkningen ofta görs till mål i striderna. Humanitära hjälpleveranser kan motarbetas och de kan dessutom göras till krigsbyte. De bakomliggande aktörerna är svåra att komma åt med rättsliga medel, bl.a. eftersom deras folkrättsliga ställning är oklar.

Dessa konflikter ställer konfliktförebyggandet inför särskilda prövningar. Hur skall freden göras mer attraktiv än konflikten? Hur skall man komma åt fredens förstörare? Det är således inte bara konfliktens orsaker och en mångfald av aktörer som man måste känna till och förstå, utan också fredens krafter och hos många av dagens krigsherrar fruktan för fred.

Problem som har att göra med externa aktörers roll, ansvar och begränsningar liksom de grundläggande principerna om suveränitet, folkens självbestämmande och lokala ledares ansvar har aktualiserats av den senaste utvecklingen i Kosovo. FN:s Generalsekretärerare Kofi Annans Afrikarapport, "The causes of conflict and promotion of durable peace and sustainable development in Africa" är ytterligare en tankeställare som anknyter till denna problematik.

De globala konfliktmönstren har tydligt förändrats efter det kalla krigets slut. Av de 101 väpnade konflikter vi haft i världen under perioden 1989-1996 har endast 6 ägt rum mellan stater. Övriga 95 har ägt rum inom stater. Samtidigt har 80% av de drabbade varit civila.

Dagens säkerhetspolitiska utmaningar fordrar i ökad utsträckning samarbetsbaserade metoder för att förebygga väpnade konflikter och möta de nya hoten mot säkerheten som miljöproblem, organiserad brottslighet, terrorism, ekonomiska sammanbrott och flyktingproblem. Säkerhet bygger idag mindre på militär avskräckning och mer på tillit till att stater kommer att följa etablerade normer och överenskomna inskränkningar i handlingsfriheten. Den bygger på förtroendeskapande öppenhet i militära frågor, rustningskontroll och nedrustning. En omfattande dialog om dessa frågor utvecklas successivt mellan länder men även mellan regeringar och det civila samhällets organisationer. Händelseutvecklingen på Balkan visar dock att militära styrkepositioner i många situationer spelar en viktig roll för att projicera ett trovärdigt hot om användningen av våld samt i stabiliserande syfte.

Teknologi- och informationsrevolutionen har skapat en växande "medial" generation av väljare och politiska ledare. Media har en avgörande betydelse för hur skeenden uppfattas, och kan spela rollen som folkupplysare och verksamt bidra till att tidigt

uppmärksamma konflikter. Media kan i vissa fall också underblåsa oförsonlighet och hat genom spridande av propaganda och där igenom spela en nedbrytande roll i en konfliktsituation.

Det finns ett stort utrymme och ett stort behov av att skapa bättre förutsättningar för ett nära och ansvarsfullt samarbete mellan regeringar och olika samhällsaktörer för ett framgångsrikt konfliktförebyggande och ett närmande mellan olika institutionella kulturer. Militära, civila och politiska kulturer måste bättre samverka med varandra och med näringsliv och media för att mer effektivt agera på basis av gemensamma värderingar och för att åstadkomma nödvändiga förändringar.

En av de viktigaste utmaningarna på det konfliktförebyggande området är därför att utveckla politiska instrument och styrmedel på internationell nivå för att hantera globaliseringen. Dess goda sidor, -integration, ekonomisk tillväxt och social utveckling- skapar goda förutsättningar för att nå fred, demokrati och kulturella framsteg. Globaliseringen kräver emellertid ett starkare internationellt, politiskt, ekonomiskt och etiskt ramverk.

FN, vars grundläggande idé är just konfliktförebyggande, har fått nya möjligheter att agera genom att den politiska stormaktsblockeringen i säkerhetsrådet delvis upphört efter det kalla krigets slut. Utvecklingen i Kosovokonflikten antyder dock en försvagning av FN:s krishanterande funktioner och understryker tydligt betydelsen av att organisationen fortsätter att ytterligare stärka sin konfliktförebyggande kapacitet. FN:s förre och nuvarande generalsekreterare har, genom att reformera organisationen och sätta konfliktförebyggande mer i fokus, skapat underlag för ett mer effektivt agerande.

Europeiska unionen (EU) är ett fredsprojekt som genom en omfattande och djupgående politisk och ekonomisk sammanflätning gör krig mellan medlemmarna i praktiken otänkbart. Den har också en positiv dragningskraft på medlemskandidater och samarbetsaspiranter. Dess attraktion har en betydande potential för konfliktförebyggande, genom att bidra till att utveckla demokratin, att stimulera en gemensam normuppbyggnad och genom att öka det ömsesidiga ekonomiska beroendet.

EU har samtidigt en betydande potential som aktör på det konfliktförebyggande området med ekonomiska resurser, politiska påverkansmöjligheter och en bred repertoar för förebyggande insatser. Därigenom har EU:s möjligheter att verka för långsiktigt strukturella förändringar i ett konfliktförebyggande syfte. Att Unionen stärker sin utrikes- och säkerhetspolitiska förmåga att göra konfliktförebyggande insatser i syfte att undvika senare militära åtgärder, är i högsta grad ett svenskt intresse. En militär komponent är emellertid också viktig för en framgångsrik diplomati.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har genom den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensens (ESK:s) Helsingfordokument 1975, genom Parisstadgan 1990, och genom Helsingforsbeslutet 1992 givits nya och goda förutsättningar att genomföra konfliktförebyggande insatser. Denna potential har stärkts genom framväxten av ett brett och integrerat säkerhetsbegrepp som skapar utrymme för säkerhetsskapande åtgärder i såväl traditionell militärpolitisk mening som inom de ekonomiska, sociala, rättsliga och kulturella områdena.

Genom NATO:s samarbete med många europeiska länder inom ramen för partnerskap för fred (PFF) och genom det Euroatlantiska samarbetsrådet (EAPR), har nya möjligheter skapats för gemensamt agerande i militära fredsfrämjande insatser inklusive förebyggande. Amsterdamfördraget ger EU kompetens inom området för Petersbergsuppgifterna att anlita Västeuropeiska unionen (VEU) för att genomföra dessa uppgifter, som syftar till att förebygga och dämpa väpnade konflikter, vilket kan stödja EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Tillkomsten av subregionala samarbetsformer som Östersjörådet och Barentsrådet har skapat ytterligare förutsättningar att genom samarbetsåtgärder förebygga uppkomst av konflikter.

3 Sveriges intressen och agerande

Att söka medel att undvika våldsamma konflikter har sedan länge varit ett centralt inslag i svensk politik, såväl i omformningen av det svenska samhället som i vårt internationella agerande. Denna politik, som utvecklats vidare efterhand som erfarenheter vunnits, har lett till ökat ekonomiskt välstånd och social harmoni i vårt eget land men också till fredliga relationer med omvärlden. Övertygelsen att vi genom internationellt samarbete medverkar till att skapa gemensamma normer för mellanstatliga relationer och människors rättigheter - och därmed ökad säkerhet - har varit vägledande i den svenska utrikespolitiken. För ett mindre, militärt alliansfritt land, har värnandet om folkrätten och internationellt samarbete fått extra stor betydelse.

Olika legala och politiska instrument i globala och regionala samarbetsorgan har varit medel i vår strävan efter att skapa gemensamma internationella normer och institutioner. FN är en hörnsten i detta arbete. Europarådets arbete har väsentlig betydelse för utveckling av demokrati och rättsstaten i vår region. ESK, och dess organisatoriska efterföljare OSSE, som sammankopplar säkerhet och samarbete i ett brett perspektiv är ett annat exempel på viktiga verksamheter och institutioner varigenom Sverige bidrar till att öka säkerheten och förebygga väpnade konflikter. Det nordiska samarbetet har varit en naturlig och väsentlig plattform för att stärka den gemensamma säkerheten i vårt närområde. Genom medlemskapet i EU har möjligheterna att fortsätta vår strävan att tillsammans med andra länder skapa ökad värdegemenskap och fördjupat regionalt samarbete fått en ny dimension. Detta är av grundläggande betydelse för vår säkerhet. Vårt deltagande i europeisk militär och politisk krishantering inom VEU, och i synnerhet

samarbetet med NATO och andra partnerländer inom EAPR och PFF har bidragit till en delvis ny roll för Sverige i den europeiska säkerhetsgemenskapen. Östersjösamarbetet är ett annat nytt inslag i svensk utrikespolitik som i hög grad fått en säkerhetsfrämjande effekt, inte minst genom att det skapat engagemang på lokal nivå bl.a. mellan frivilligorganisationer, myndigheter, företag och folkvalda.

Sverige har ett långsiktigt intresse av att genom konfliktförebyggande insatser bidra till en gemensam säkerhet på alleuropeisk grund, som ger utrymme för utveckling av demokrati och ekonomiskt och socialt välstånd. Samarbetet inom EU är för Sverige det viktigaste i detta avseende. Vår Östersjöpolitik är också ett exempel på hur olika kort- och långsiktiga åtgärder verkar förebyggande och främjar en fortsatt stabilitet i ett område där de omvälvande förändringarna hade kunnat leda utvecklingen i en annan riktning.

Att delta direkt i internationellt konfliktförebyggande har blivit en naturlig, integrerad del av svensk utrikespolitik. Svenska insatser har främst tagit formen av militära och civila fredsfrämjande insatser baserade på mandat från FN:s säkerhetsråd och inom FN, OSSE och på senare tid NATO-samarbetet. Våra insatser har också haft formen av diplomatiska medlingsinsatser i olika mellanstatliga och inomstatliga konflikter, samt av bilateralt bistånd och bistånd genom multilaterala organ. Sverige har också lämnat stöd till eller deltagit i EU:s diplomatiska och politiska aktioner. Vidare har Sverige kraftfullt verkat i internationella fora till förmån för folkrätten och för gemensamma regler för handel, investeringar och ekonomiskt samarbete. Sveriges insatser har ofta framgångsrikt bidragit till en hantering av hotande eller existerande våldsamma konflikter på ett sätt som dämpat en negativ utveckling och främjat mer positiva handlingsmönster.

Sett i ett längre, mer strukturellt perspektiv är det framför allt fyra faktorer som bidrar till konfliktförebyggande och fredsbyggande:

- Fördjupning av demokratin, inklusive mänskliga rättigheter. Demokratier söker säkerhet i samarbete. En utvecklad demokrati är den mest effektiva metoden att hantera samhällsförändringar.

- Ekonomisk och social jämlikhet och en ekonomisk utveckling som är socialt och ekologiskt hållbar bidrar till trygghet, stadga, politiskt inflytande och framtidstro. Samhällen med stora orättvisor är ofta instabila och konfliktgenererande.

- Ömsesidigt ekonomiskt beroende för människor och länder närmare varandra. Ena parten i ett ekonomiskt samarbete har intresse av att den andra parten utvecklas positivt. Samarbetet inom EU är kanske det tydligaste exemplet på hur samarbete föder säkerhet.

- Transnationella samarbetsstrukturer förebygger konflikter genom att erbjuda ramverk för att hantera intressekonflikter, öka kunskapen om motparten och genom att skapa gemensamma normer och värderingar.

Den svenska politiken domineras av dessa perspektiv.

3.1 Ett målinriktat handlingsprogram för konfliktförebyggande

Föreliggande handlingsprogram formulerar inledningsvis fem mål, utan prioriteringsordning, för fortsatta svenska insatser på det konfliktförebyggande området. Målen är av olika karaktär och delvis överlappande. I programmet framförs i första hand åtgärdsområden som bör konkretiseras för att genomföras under den närmaste tiden. Dessa åtgärder koncentreras till områden där särskilda svenska förutsättningar och erfarenheter föreligger.

Handlingsprogrammet innehåller såväl pågående verksamheter som konkreta förslag till framtida agerande. Det utgör samtidigt en ram för det nuvarande konfliktförebyggande arbetet inom utrikes-

förvaltningen och en vägvisare inför framtiden. De syftar sammantaget till att åstadkomma en successivt förändrad attityd och ett nytt synsätt. Dess konkreta förverkligande kommer att ske inom det arbete som utgör det utrikes- bistånds- och säkerhetspolitiska agerandets vardag. Detta program skall vara vägledande för utrikesförvaltningens samlade arbete med konfliktförebyggande och för det svenska agerandet i internationella organisationer och andra fora.

De åtgärder som framförs i handlingsprogrammet är samtidigt delar av en internationell agenda som diskuteras inom ramen för andra länders utrikes- bistånds- och säkerhetspolitik, inom internationella organisationer, liksom även inom nationella och internationella enskilda organisationer. De utgör ett led i en framväxande kultur för konfliktförebyggande till vilken den svenska regeringen vill bidra med politisk vilja, realistiska idéer och materiella resurser.

Genom utrikesförvaltningens engagemang, och i samklang med andra svenska aktörers verksamhet, bör handlingsprogrammet bidra till en långsiktig förändring av synen på konflikter och deras hantering. De långa svenska erfarenheterna från internationell medling, nedrustningsarbete, utvecklingssamarbete och annan fredsfrämjande verksamhet, liksom det omfattande internationella förtroende som Sverige åtnjuter i stora delar av världen, kommer att utgöra en god grund för att genomföra handlingsprogrammet. Sveriges starka engagemang för internationellt samarbete och folk rättens primat bidrar också härtill.

De fem huvudmålen som utvecklas under avsnitt 3.2-6 är följande:

Främja en kultur för förebyggande

Detta syftar till att stärka viljan och beredskapen hos det internationella samfundet att agera för att förhindra utbrott av våldsamma konflikter. Det syftar vidare till att öka medvetenheten om konfliktförebyggandets humanitära, politiska och ekonomiska imperativ. Det skall också tydliggöra möjligheterna att agera i tid. En stark

förebyggande kultur skulle kunna bidra till att lyfta fram även sådana konflikter som inte anses som direkt akuta på den politiska dagordningen och därmed påverka internationella aktörers vilja att agera tidigt utifrån gemensamma grunder. En sådan kultur främjar säkerhet som har samarbete för gemensamma intressen och gemensamma värderingar som grund.

Identifiera strukturella riskfaktorer

Här gäller det att identifiera konfliktorsaker som ekonomisk stagnation, ojämn fördelning av resurser, odemokratiska styrelseformer, svaga samhällsstrukturer, undertryckande av minoriteters rättigheter, flyktingströmmar, etniska motsättningar, religiös och kulturell intolerans och spridning av massförstörelsevapen och andra vapen. En sådan fokusering skapar ökade förutsättningar för tidiga insatser och sådana insatser som angriper de väpnade konflikternas grundorsaker.

Utveckla det internationella normsystemet och stärka dess tillämpning

Detta gäller såväl folkrättens regler för mellanstatliga relationer som demokratiutveckling och mänskliga rättigheter. Väpnade konflikter har ofta föregåtts av brott mot mänskliga rättigheter. Respekt för nationell suveränitet får inte stå i vägen för nödvändiga insatser i inomstatliga konflikter för att förhindra humanitära katastrofer eller grova kränkningar av mänskliga rättigheter. Beslut om internationella militära interventioner måste dock fattas av FN:s säkerhetsråd om samtycke från parterna saknas. En skärpning av reglerna för skydd av civilbefolkningen under väpnade konflikter, samt i övrigt ett stärkande av den internationella humanitära rätten, är viktiga delmål. Detta gäller särskilt i inomstatliga konflikter, inklusive skydd av humanitära insatser.

Stärka det internationella institutionella ramverket och dess förebyggande instrument

Detta syftar till att optimalt utnyttja diplomatiska, politiska, ekonomiska och militära resurser för konfliktförebyggande insatser. Häri betonas vikten av att förbättra metoder för kunskapsuppbyggnad och preventiv diplomati samt att utveckla konfliktförebyggande strategier, handlingsprogram och instrument. Vidare ingår att bygga ut FN:s roll och att bättre utnyttja FN-systemets möjligheter på det konfliktförebyggande området. Genom förstärkning av handlingsmöjligheterna och en bättre arbetsfördelning mellan FN-systemet, EU, de internationella handels- och finansinstitutionerna, OSSE, Europarådet, VEU, NATO och dess samarbetsorgan, som PFF, EAPR och andra regionala organisationer, kan nya och förändrade samarbetsstrukturer utvecklas för att effektivare bedriva konfliktförebyggande verksamhet.

Stärka kapaciteten i Sverige att bedriva internationellt konfliktförebyggande inom olika politikområden (utrikes-, säkerhets-, handels-, migration- och biståndspolitik)

Detta bör avspeglas i utformningen av policy, organisation och budget. Samband mellan olika politikområden måste identifieras och en helhetssyn utformas. Det konfliktförebyggande perspektivet bör i högre grad integreras i utvecklingssamarbetet. En bättre svensk kapacitet skapas också genom ökad samverkan med enskilda organisationer och folkrörelser. Utrikesförvaltningens samarbete med forskningsinstitutioner bör utvecklas bl.a. kring metoder för konfliktförebyggande och preventiv diplomati. En förbättrad svensk kapacitet kräver även kompetensutveckling i samverkan mellan olika nationella och internationella aktörer för genomförande av olika förebyggande insatser.

3.2 En gemensam kultur för förebyggande

Föreställningen om en gemensam global kultur för förebyggande vilar på en normativ grund om det moraliskt riktiga i att förebygga och förhindra väpnade konflikter. En konfliktförebyggande kultur måste vara nära kopplad till normer, värderingar, traditioner och handlande och måste baseras på folkrättens principer. Genom att utveckla en gemensam förebyggande kultur skulle det internationella samfundets politiska vilja kunna stärkas och möjliggöra förebyggande insatser för att förhindra utbrott, eskalering och återkomst av våldsamma konflikter. En historisk jämförelse är de internationella ansträngningarna under 70-talet att skapa ett gemensamt synsätt för hur massfattigdom i u-länderna skulle bekämpas.

Bildandet av Förenta Nationerna 1945 skedde som ett resultat av en gemensam insikt om att väpnade konflikter måste förhindras. Samtidigt kan vi fortfarande konstatera att insatser för att förebygga väpnade konflikter ofta kommer alltför sent (eller inte alls). Det är därför väsentligt att konsekvent söka bidra till en ökad insikt om att konflikter kan förebyggas. Den politiska viljan att handla måste främjas. Gemensamma insikter har tidigare lett det internationella samfundet till konkret handling och samarbete t.ex. - skapandet av FN:s fredsbevarande styrkor, - förhandlingar och avtal om nedrustning och rustningskontroll, - uppbyggnaden av det multilaterala handelssystemet GATT för att främja världshandeln och undvika konflikter på handelsområdet, - det multilaterala monetära och finansiella samarbetet för att undvika kriser och konflikter på det ekonomiska området och, på senare år, uppbyggnaden av det internationella miljöarbetet. Inom dessa fem områden har efterhand kulturer utvecklats som lett till åtgärder som avvärjt hotande situationer.

På samma sätt bör en kultur för konfliktförebyggande utvecklas i vilken det blir naturligt och möjligt att reagera på tidiga varningssignaler, att söka kunskaper om konflikters orsaker, och att utarbeta lämpliga instrument för att hantera hotande situationer. Det är fråga om att skapa en medvetenhet och en beredskap som på ett bättre sätt bidrar till att olika åtgärder sätts in i tid. Sådana åtgärder kan vara av strukturell karaktär och beröra områden som t.ex. ekonomiskt bistånd, åtgärder för demokratiutveckling,

mänskliga rättigheter, institutionsuppbyggnad, nedrustning, handelspolitiska eller finansiella åtgärder. Parallellt kan direkta insatser av mer överhängande karaktär användas t.ex. diplomatiska insatser som medling, förlikning, observation m.m.

I en gemensam kultur för konfliktförebyggande bör regeringar samverka närmare med enskilda organisationer, kyrkor, företag och andra representanter för det civila samhället. Av stor betydelse är stöd till en långsiktig kunskapsuppbyggnad om orsaker till våldsanvändning och väpnade konflikter. Men det behövs också kunskaper om möjligheter att i tid åtgärda konflikthot bl.a. behövs specifika utbildningsinsatser för att förbereda civil och militär personal för fredsfrämjande och humanitära insatser.

Genom att utvärdera konfliktförebyggande insatser kan viktiga erfarenheter vinnas. Att stödja forskning och annat analysarbete som ökar kunskaper och insikter om konfliktorsaker och konfliktlösningsmetoder, liksom att bidra till spridning av dessa forskningsresultat och erfarenheter är en del i att främja en kultur för förebyggande.

Inte minst media kan spela en viktig roll för att främja utvecklingen av en sådan kultur. Genom att bevaka och sprida information och kunskap om förebyggande åtgärder kan media bidra till en ökad förståelse för vikten av ett förebyggande synsätt, vilket i sin tur kan stärka en gemensam förebyggande kultur.

3.3 Strukturella riskfaktorer

Att klargöra vilka riskfaktorer som gör att en viss konflikt övergår i våld, men inte en annan, är ofta svårt. Olika faktorerers samband är givetvis svårfångat. Två väpnade konflikter är aldrig lika, men ett våldsutbrott kommer dock sällan plötsligt eller oförebådat. I de flesta fall har det förebådats av t.ex. diskriminering av minoriteter, en försämrad situation vad gäller mänskliga rättigheter, flyktingströmmar, ekonomisk stagnation, och/eller ökade klyftor och försörjningssvårigheter. Politiska ledare, som agerar i snävt egenintresse, spelar ofta en framträdande roll. Ledarskapets

ekonomiska egenintressen, (olja, diamanter, timmer, illegal vapenhandel, droghandel etc.), kan ofta vara en försvårande faktor. Länder med nyss genomgångna stridigheter utgör särskilda riskområden för nya utbrott. Demografiska förändringar kan på lång sikt förändra den relativa balansen mellan olika befolkningsgrupper och därmed skapas nya politiska situationer.

Globaliseringen har lett till stora välståndsökningar men även till dramatiska välståndsminskningar i vissa områden. Även växande inkomstskillnader inom och mellan länder har bidragit till ökade konfliktrisker. Detta kan, bl.a. i kombination med den utmaning av traditionella värderingar som globaliseringen ofta innebär, skapa grogrund för politisk och kulturell extremism. De motsättningar som växer fram yttrar sig ofta i etniska eller religiösa termer, medan grundorsakerna har att göra med ekonomi och maktfördelning, d.v.s. politiskt inflytande och ekonomisk makt.

Fattigdom som riskfaktor bör uppmärksammas i ett konfliktförebyggande perspektiv. Av världens 45 fattigaste länder har över hälften under det senaste decenniet fått sin sociala och ekonomiska bas ytterligare eroderad i krig och andra våldshandlingar. Fattigdom leder inte självklart till konflikt men däremot leder konflikter nästan alltid till ökad utarmning. Sambandet mellan fattigdom och konflikt behöver ytterligare analyseras och preciseras i syfte att utveckla lämpliga motåtgärder.

Särskilt i länder med mycket ojämn resursfördelning och samtidig stark diskriminering och marginalisering av vissa samhällsgrupper, uppstår ett förändringstryck, som motverkas av de grupper som innehar den ekonomiska och politiska makten. Korrupta regeringar med dålig förmåga att förvalta ekonomiska resurser, inklusive biståndsinsatser och bristande förmåga att bidra till en välståndsutveckling kan förvärra situationen. Om samhället saknar mekanismer för att hantera motsättningar med fredliga medel ligger våldet nära ytan.

I Regeringens skrivelse till Riksdagen "De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar" (Skr 1996/97:169) definieras fattigdom som brist på säkerhet, förmåga och möjligheter. Vidare betonas tillgången till sociala, ekonomiska och politiska resurser som grund-

läggande för att fattiga människor skall kunna förändra sin situation. Genom att kombinera denna breda syn på fattigdom och fattigdomsbekämpning med ett nytt säkerhetsbegreppet tydliggörs relationen mellan fattigdomsbekämpning och konfliktförebyggande.

I vissa situationer kan en positiv förändring av de fattigas situation förebygga våldsamma konflikter. Erfarenheter från biståndsverksamheten visar dock att relationen mellan konflikter och fattigdom inte alltid är entydig. Under vissa omständigheter kan bl.a. åtgärder som syftar till att förbättra möjligheterna för ekonomisk utveckling skapa konflikter. Det konfliktförebyggande perspektivet och betoningen på konflikters komplexa orsaker behöver därför stärkas på samma sätt som en gång fattigdomsorsaker fick en stark betoning i bistånds/utvecklingsarbetet.

Sverige bör därför inom Sida:s utvecklingssamarbete och inom berörda multilaterala organisationer, inte minst de internationella finansinstitutionerna, lägga ytterligare tonvikt vid en helhetssyn, baserad på en analys som bl.a. inkluderar fördelningsaspekter, tillgång till resurser, maktrelationer och relationer mellan kvinnor och män. Världsbankens och IMF:s arbete med bevakningslistor, s.k. "watch lists" och deras pilotinsatser med konfliktförebyggande bör uppmärksammas.

Det civila samhället - demokratins kultur- måste stärkas. Svaga samhällen innebär stora konfliktrisker. Ett växande förändringstryck påverkar idag många samhällen i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende. Snabba förändringar kan medföra ökade risker för konflikter. Marginaliserade grupper som känner sig kulturellt, politiskt, ekonomiskt eller socialt diskriminerade eller av andra skäl är missnöjda, uppträder allt oftare.

De flesta konflikter som brukar kallas "etniska" har som viktig orsak en grundläggande orättvis fördelning av resurser i kombination med diskriminering/övergrepp som innebär att en eller flera grupper förfördelas och/eller marginaliseras. Den etniska faktorn kan, som bl.a. fallen i västra Balkan och Stora sjöarna illustrerar, utnyttjas av skrupelfria ledare. Särskilt i samband med ekonomiska och politiska systemskiften kan sådana ledare skapa otrygghet hos

människorna och utnyttja denna för att främja sina egna eller andras personliga intressen.

Verksamheter som påverkar den "inre" säkerheten, d.v.s. stöd till välfärdsprogram och till processer för utveckling av det civila samhället, får inte sällan betydligt mindre resurser än de verksamheter som anslås för den yttre säkerheten, d.v.s. den militära eller paramilitära sektorn. Verksamheter som syftar till en harmonisk förändringsprocess får stå tillbaka för sådana som bevarar den existerande samhällsordningen. Höga eller snabbt växande militärutgifter kan vara en indikator på ökande konfliktrisker inom en stat eller i en region. En dialog om dessa frågor förs i olika internationella fora. En sådan dialog innehåller en besvärlig avvägning i förhållande till varje stats suveräna rätt att bestämma om sitt försvar. För att denna dialog skall kunna bli effektiv behövs större öppenhet om militärutgifter och deras andel av statsbudgeten.

Länders och folks kapacitet att hantera förändringar beror bl.a. på kunskaper och utbildningsnivå, institutionernas förmåga att fungera samt graden av utveckling av det civila samhället. En hög grad av samhörighet, social tillit och öppenhet, samt fungerande nätverk och institutioner inom såväl den politiska som den ekonomiska och sociala sfären är viktiga element i samhällets förmåga att hantera avgörande förändringsprocesser. Sådana kapaciteter är därför grundläggande förutsättningar för en fredlig samhällsutveckling. Ungdomar utgör viktiga aktörer i denna samhällsutveckling samtidigt som de kan vara bärare av den förebyggande kulturen. Demokratiska normer, starka formella och informella sammanlutningar och organisationer är viktiga delar i samhällsutvecklingen. Ökad ekonomisk interaktion kan bidra till att förstärka det civila samhället i stater runt om i världen. Inte minst bör den svenska organisationskulturen kunna bidra till att sprida demokratiska värderingar.

Politiska och ekonomiska systemskiften kräver särskild lyhördhet för behovet av konfliktförebyggande. I detta sammanhang är det ändamålsenligt att Sverige nu ser över existerande politik, drar slutsatser av erfarenheter från den hittillsvarande verksamheten och

formulerar en sammanhängande strategi för demokratins roll i konfliktförebyggandet.

Stöd till ytterligare forskning och policyutveckling kring frågor om samhällets förändringskapacitet och hur denna kan förbättras är angeläget. IDEA:s handbok om demokrati och djupgående konflikter är ett bra arbetsinstrument och bör följas upp. Möjligheterna bör utredas att inom FN stärka instrument och metoder för att hantera minoritetskonflikter. Erfarenheterna från OSSE:s högkommissarie för nationella minoriteter bör utnyttjas och bl.a. olika former för självstyre och för bibehållande av mångkulturella och multietniska samhällen vidareutvecklas.

Att motverka religiös och kulturell intolerans är en annan angelägen uppgift. Trygghet i kultur och identitet samt tolerans och mångfald är självklara delar av det breda säkerhetsbegreppet och utgör starka konfliktförebyggande faktorer i ett samhälle. Dessa frågor har i Europa och globalt fått ökad uppmärksamhet efter det kalla krigets slut. I takt med att samhällenas komplexitet ökar och att det internationella ömsesidiga beroendet växer, förändras förutsättningarna för människors agerande i samhällslivet. Kulturella faktorer som etnicitet och religion har i stora delar av världen blivit allt viktigare för många människors politiska identitet. Samtidigt pågår i de moderna samhällena en sekulariseringsprocess som lyfter fram individens rättigheter och gör den etniska och religiösa identiteten alltmer irrelevant. Det är i denna brytningspunkt mellan den sekulariserade individens rättigheter och det religiösa eller etniska kollektivets rättigheter som många konflikter fokuseras.

Etniska och religiösa faktorer kan missbrukas för att förstärka sociala och ekonomiska konflikter. Det finns många historiska exempel på hur konflikter klätts i religiösa eller etniska termer. Politiska ledare kan använda religionen eller etniciteten för att hävda en grups exklusivitet på bekostnad av en annan, samt som en mobiliserande faktor för att skapa och stärka sin egen politiska bas hos väljarna.

I globaliseringens spår ser vi idag motstridiga tendenser mellan å ena sidan fundamentalister som ser sin traditionella lära som något

absolut och som oförsonligt delar upp mänskligheten i rättrogna och otrogna, och å andra sidan dem som i sin religiösa tradition finner utgångspunkter för tolerans och försoning med människor av annan tro och kulturell hemvist. Om religionen blir en bärare av "kulturell provinsialism" genom att betona en grupps exklusivitet på en annans bekostnad blir dess inflytande förödande i politiken och bränsle till konflikter.

I detta sammanhang bör ekumeniken mellan kyrkor och den interreligiösa dialogen mellan religioner uppmärksammas och stödjas. Sverige har traditionellt spelat en viktig och pådrivande roll i den ekumeniska rörelsen. I Nathan Söderbloms anda har Svenska kyrkan under senare år anordnat en rad konferenser mellan olika kyrkor i Östersjöområdet. Genom en ökad dialog och förståelse mellan olika kyrkor och trosbekännelser kan risken för en hotfull politisering av religionen minska.

I utvecklingen av det moderna samhället har spänningsfältet mellan religiösa och sekulära auktoriteter bidragit till att stärka universella värden som demokrati, pluralism och mänskliga rättigheter. Värnandet av individens värde som överordnat kollektiva rättigheter måste vara en grundsten för skyddet av de mänskliga rättigheterna. Genom att lyfta fram grundläggande frågor om etik och människosyn, genom att betona individens ansvar och ge människorna en djupare betydelse av framtidshopp och genom att stimulera till öppenhet, tolerans och försoning i mötet mellan kulturer kan religionen ge ett viktigt och konstruktivt bidrag till det konfliktförebyggande arbetet. Sveriges engagemang i projektet för interkulturell dialog (det s.k. Euro-Islamprojektet) är ett exempel på försök att överbrygga kulturella och religiösa motsättningar. Det svenska institutet som upprättats i Alexandria kommer att bli ett viktigt forum för tankeutbyte på detta område.

Frågor om historiesyn och om mänskliga värderingar i kampen mot hotbilder, intolerans och rasism bör ges större uppmärksamhet i konfliktförebyggandet och föras upp på FN:s och andra internationella organisationers dagordning. Grundläggande värderingar om respekt för liv, frihet, rättvisa och jämlikhet, omsorg, integritet och respekt för andra finns gemensamt i alla dominerande trosrikt-

ningar. Genom att stärka kunskap om andra kulturer och religioner och genom ökat kulturutbyte kan de gemensamma värderingar tydliggöras. Genom att ge en mångsidig belysning av historiska förhållanden i ljuset av de gemensamma värderingarna kan en ömsesidig förståelse stärkas.

Media har i detta sammanhang en avgörande roll i opinionsbildningen men även regeringar och enskilda organisationers ställningstaganden spelar en mycket betydande roll. Religionens påverkan på det politiska skeendet behöver tydliggöras. Viktigt är att fria och oberoende media också värnar om gemensamma intressen och gemensamma värderingar och inte bara lyfter fram vad som skiljer. I ett konfliktförebyggande perspektiv bör denna inriktning bli naturlig för politiker, diplomater, och andra opinionsbildare liksom för journalister och övriga aktörer i det civila samhället.

En annan strukturell riskfaktor är den globalisering som sker av tekniskt kunnande och produktion av konventionella vapen och som stimulerar ytterligare spridning av vapensystem med ökad precision och slagstyrka. Att förhindra denna utveckling är en av de största och svåraste uppgifterna i det konfliktförebyggande arbetet. Indiens och Pakistans provsprängningar i juni 1998 har brutalt understrukt vikten av att **skyndsamt driva vidare arbetet med att avskaffa massförstörelsevapen.**

Det är nödvändigt att kraftfullt bedriva arbetet för nedrustning och icke-spridning av kärnvapen. Spridningshoten har ökat som följd av en försvagad kontroll över kärnämnen och kärnteknisk utrustning i det forna Sovjetunionen. Risken för att terrorister eller andra kriminella grupper får tillgång till klyvbart material för vapenändamål är högst reell. Staters anslutning till multilaterala begränsningsavtal är ingen absolut garanti för att internationella normer på icke-spridningsområdet efterlevs. Oroande tendenser finns att kärnvapen får en ökad betydelse i vissa länders försvarsplanering för att kompensera en försvagning av konventionella styrkor, och att dessa massförstörelsevapen skall ges en roll för vedergällning mot användning av biologiska och kemiska vapen i strid med kärnvapenstaternas internationella åtaganden om s.k. negativa säkerhetsgarantier.

Sverige har tillsammans med sex andra stater fått gehör i FN för en resolution som anvisar en väg att söka uppnå målet om en kärnvapenfri värld. Resolutionen och dess synsätt syftar till att stärka respekten för existerande avtal. Strävan att öka åtagandena om icke-spridning, provstopp, icke-användning och avskaffande av kärnvapen skall drivas vidare.

Ansträngningarna att möta hoten från kemiska och biologiska vapen, som är avsevärt billigare att framställa än kärnvapen, måste intensifieras. Bl.a. kartläggningen av människans genetiska kod kan göra dessa vapen än mer hotfulla, särskilt som terrormedel mot civilbefolkning. Det är viktigt att de internationella förhandlingarna i Geneve om ett verifikationsprotokoll för B-vapen slutförs och resulterar i ett starkt och effektivt instrument. Den snabba utvecklingen på det biotekniska området förstärker ytterligare B-vapenhotet. Det är också viktigt att C-vapenkonventionen, som trädde i kraft 1997, får universell anknytning och genomförs fullt ut av alla parter.

Även kontrollen och begränsningen av lätta vapen måste skärpas. I dagens konflikter är det dessa vapen som skördar flest offer och orsakar omfattande mänskligt lidande. Uppskattningar ger vid handen att ca. 90% av alla dödade och sårade i dagens konflikter fallit offer för lätta vapen. Dessutom är ca. 80% av offren i dagens konflikter civila.

Konventionella vapen har fått allt större uppmärksamhet i det internationella nedrustningsarbetet under senare år. Ett viktigt steg har tagits genom Ottawa-konventionen om totalförbud mot anti-personella minor.

Inflödet av konventionella, framför allt lätta, vapen till konfliktområden samt stora och destabiliserande ansamlingar av sådana vapen underblåser och förvärrar spänningar och våld. Utbredningen av lätta vapen försvårar i hög grad humanitära och fredsbevarande insatser och hotar allvarligt återuppbyggnad och försoningsprocesser efter fredsavtal. Särskilt allvarlig är den illegala handeln med lätta vapen.

Problemen med lätta vapen är akuta. Åtgärder krävs dels för att minska existerande ansamlingar av stora mängder lätta vapen i

vissa regioner och dels för att förhindra nya ansamlingar. Detta kräver kraftfulla och samverkande åtgärder på både nationell, regional och global nivå.

Sveriges arbete med att begränsa förlusterna och skadeverkningarna av lätta vapen bör främst koncentreras på fyra områden: - stärkandet av internationella normer, både vad gäller politiska överenskommelser och rättsliga principer, - strävan efter öppenhet i vapenproduktion och vapenöverföring, - förbättrad lagstiftning och kontroll avseende illegala vapenöverföringar, samt - sträva efter att avrustning, demobilisering och reintegration av kombattanter införs som en integrerad del i fredsavtal och fredsfrämjande insatser i post-konfliktuella situationer.

Från svensk sida bör arbetet gällande lätta vapen bedrivas framför allt i FN och inom ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete. Frågor om lätta vapen bör också tas upp i samband med försök att stärka OSSE:s konfliktförebyggande och kris- hanterande förmåga. Härutöver bör även svenskt stöd till forskning och olika biståndsprojekt gällande lätta vapen-frågor ingå som en del i arbetet.

3.4 Det internationella normsystemet och dess tillämpning

En utbyggnad av gemensam säkerhet som långsiktig grund för att förebygga väpnade konflikter förutsätter respekt för folkrättens stabila, internationellt erkända normer och en effektiv övervakning av att de följs.

Folkrättens uppbyggnad under efterkrigstiden har lett till ett välutvecklat normsystem beträffande staters förhållande till varandra. Däremot har det varit förenat med större svårigheter, trots kodifieringen av respekten för mänskliga rättigheter, att utveckla och få till stånd efterlevnad av normsystem vad gäller staters åtaganden i förhållande till sina egna medborgare. Efter det kalla krigets slut har behoven blivit tydligare och möjligheterna att skapa sådana normsystem på alleuropeisk basis ökat. Dessa har en

väsentlig betydelse för att förhindra utbrott av "den nya generationens konflikter" och för att tvister löses med fredliga medel.

OSSE är det tydligaste exemplet på en säkerhetsstruktur som ytterst bygger på att staterna har ett ansvar inte bara gentemot varandra utan även mot sina egna medborgare, samt för att mänskliga rättigheter och demokratiska principer efterlevs inom medlemsländerna. Utveckling av demokratin och dess institutioner och av procedurer för hantering av "samhällsförändringens konflikter" är fundamental även för att säkerställa förutsebara och fredliga relationer mellan stater. Inom OSSE fortsätter det normativa arbetet med den s.k. europeiska säkerhetsstadgan.

Det är väsentligt att stärka respekten för mänskliga rättigheter och folkrätten i allmänhet för att skapa den stabilitet och normativ grund som utgör ett nödvändigt klimat för konfliktförebyggande. Det finns också anledning att ytterligare utveckla gemensamma normer och regelsystem för internationellt agerande till skydd för de drabbade. De interna konflikternas särskilda karaktär aktualiserar en rad nya problem vad avser normer och deras tillämpning som det är angeläget att lösa. Ett särskilt problem är att de bakomliggande aktörerna är svåra att komma åt med rättsliga medel, bl.a. eftersom deras folkrättsliga ställning är oklar. Ett annat problem är frågan om irreguljära truppers förpliktelser vad gäller respekten för mänskliga rättigheter och humanitär rätt.

Det finns en ond cirkel mellan övergrepp på människors rättigheter och ett upptrappat våld. Dagens övergrepp genererar morgondagens väpnade konflikter t.ex. genom stora flyktingströmmar. En hastigt förändrad MR-situation utgör ofta en tidig varning om en annalkande konflikt. Arbetet med att stärka de mänskliga rättigheterna kan ha en långsiktigt förtroendeskapande effekt som en del av parternas gemensamma ansträngningar att arbeta sig ut ur en konflikt.

Att öka kännedomen om och respekten för de mänskliga rättigheterna genom utbildningsinsatser, genom att övervaka att de iakttas och genom att en MR-dimension inkluderas i den praktiska fredsbyggande verksamheten är därför centrala verksamhetsmål.

Inom MR-mekanismen finns omfattande information tillgänglig som bör kunna utnyttjas mer systematiskt som "tidig varning". Genom att MR-aspekter allt oftare tas upp av länderrapportörer i samband med FN:s säkerhetsråds behandling av enskilda konflikter kan de folkrättsliga reglerna på sikt ges större vikt även i inomstatliga konflikter.

Kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär rätt motsvarar i vissa situationer begreppet "hot mot internationell fred och säkerhet" som kan motivera tidiga våldsförebyggande insatser från det internationella samfundets sida. Den internationella permanenta brottsmålsdomstolens jurisdiktion bör omfatta grova överträdelser mot de mänskliga rättigheterna, också i fredstid.

För att ytterligare stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och folkrätten bör MR-övervakning bli ett normalt inslag i fredsbevarande operationer och andra fältuppdrag, som berör områden i förändring och som riskerar att bli konfliktområden. En sådan övervakning bör även ske i fredsfrämjande verksamhet i allmänhet och i återuppbyggnadsarbete.

Erfarenhetsutbytet mellan FN och OSSE liksom mellan dessa och andra regionala organisationer bör utvecklas. Enskilda organisationer kan spela en betydande roll för tillämpning av mänskliga rättigheter. Deras folkrättsliga ställning i samband med konflikter bör klargöras.

Självbestämmande är i vissa fall - men långt ifrån alltid - den bästa lösningen på minoritets- eller ursprungsbefolkningsproblem. Det är oftast nödvändigt att stärka skyddet för individen. Men ett starkt demokratiskt system, med ett utbyggt civilt samhälle, kan vara ett ännu mer effektivt skydd. Väl fungerande multietniska och mångkulturella samhällen visar på alternativa vägar till lösningar, men ger även exempel på legala arrangemang som former för autonomi och självstyre inom existerande gränser. Det arbete som bedrivs i dessa frågor t.ex. vid institutionerna för Freds- och konfliktforskning samt för Multietnisk forskning vid Uppsala universitet bör uppmärksammas i detta sammanhang.

Civilbefolkningens skydd under krig bör stärkas. Civilbefolkningen är inte bara särskilt utsatt i väpnade konflikter, civila har

också allt mer blivit ett mål i sig. Antalet internflyktingar har ökat markant och rätten för humanitära aktörer att kräva obehindrat tillträde till konfliktområden har fått ökad aktualitet. Metoder måste utvecklas för att förmå stridande parter att respektera gällande regler. Det humanitära arbetsfältet har utvidgats genom det intensifierade internationella arbetet för att motverka bl.a. användning av landminor och barnsoldater.

Det är viktigt att inte bara förebygga övergrepp utan även uppmärksamma riskerna för "kollektiva traumata" som kan ge upphov till framtida revanschlust från en förlorande part. Etniska konflikter och självständighetskrav från minoriteter har blivit mer synliga efter det kalla krigets slut. Tvister som gäller identitet - oftast etnisk eller religiös, och i många fall med historiska traumata som grund är särskilt svåra att lösa.

Brott mot den humanitära rätten måste, liksom brott mot mänskliga rättigheter, ständigt beivras. Ett effektivt rättssystem på detta område har en uppenbar förebyggande effekt. Varje individ har alltid ett ansvar för de brott han eller hon begår och dessa bör beivras antingen nationellt eller internationellt. Existerande regelverk bör ytterligare kompletteras. Den beslutade Internationella brottmålsdomstolen kommer att kunna agera bl.a. i den gråzon som skapas genom att brott begås i områden som saknar central statsmakt, och i de fall då stater inte erkänner att en intern konflikt existerar. Domstolens snara upprättande bör kraftfullt stödjas.

Bristen på övervakning av den humanitära rätten är ett problem. Det bör undersökas om FN-systemet kan användas för en sådan övervakning. Den kommission som finns upprättad enligt artikel 90 i första tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna (artikel 90-kommissionen) bör stödjas och om möjligt utvecklas.

Humanitära konsekvenser av väpnade konflikter måste ytterligare beaktas. Det är viktigt att den humanitära diplomatins möjligheter utvecklas och tillvaratas. De humanitära konsekvenserna av ekonomiska och andra sanktioner bör ytterligare klarläggas. FN:s kontor för koordinering av humanitär hjälp (OCHA), Flyktingkommissarien (UNHCR) och Internationella rödakorskommitten (ICRC), liksom regionala och subregionala organisationer måste

mer aktivt engageras i den konfliktförebyggande agendan. Metoder måste utvecklas för att sprida kunskap om humanitär rätt och tillämpningen av tillhörande principer bland irreguljära väpnade grupper som är delaktiga i konflikter. Konventionen om förbud mot landminor måste få spridd tillämpning och praktiskt stöd. Minröjning för att undvika individuella katastrofer bland civilbefolkningen är också en viktig del i detta frågekomplex där betydande insatser krävs från det internationella samfundets sida.

Inte minst måste FN:s roll på det humanitärpolitiska området stärkas och en gemensam policy liksom konkreta åtgärder utvecklas bl.a. för behandlingen av barn i väpnade konflikter. Man bör dock vara uppmärksam på att det under vissa omständigheter kan finnas en motsättning mellan humanitära åtgärder och konflikthantering t.ex. om väpnade grupper utnyttjar stöd till flyktingar. Vidare bör vaksamhet finnas kring riskerna med en politisering av det humanitära biståndet. På det humanitärpolitiska området bör även en tydligare samordning ske inom EU-kommissionen inklusive en koppling mellan konflikthantering och humanitärt agerande.

Demokrati synliggör konflikter och skapar processer för hantering av konflikter i institutionaliserade former. Därför är demokrati en metod att förebygga våldsamma konflikter. Demokratiska stater utgör en säkerhetsgemenskap som effektivt förebygger konflikter staterna emellan och skapar grund för fredlig lösning av interna motsättningar.

Demokratiseringsprocesser i samband med övergång från auktoritära system kan föra upp latenta konflikter till ytan. För att undvika våld krävs ofta både vilja och förmåga hos människor att lösa tvister med fredliga medel. Att förändra attityder till våld och främja utveckling av en demokratisk kultur kräver tid. Respekt för rättsstaten, för representativa organs sätt att arbeta och för goda umgängesformer mellan regering och andra delar av det politiska livet, liksom utveckling av en opartisk förvaltning är väsentliga delar i förändringsprocessen. Demokratiseringsprocesser kan emellertid också avstanna och förvridas och därför krävs vaksamhet mot tendenser, som exempelvis i före detta Jugoslavien, där demo-

kratiska institutioner och beslutsformer används i antidemokratiska och gruppegoistiska syften.

Att främja demokrati är ett centralt biståndsmål i Sveriges utvecklingssamarbete med andra länder. Formerna för stöd till demokratiutveckling har särskild betydelse i ett konfliktförebyggande perspektiv. Betydelsen av icke-korrupta regeringar och förvaltningar för att uppnå politisk stabilitet och välbefinningsutveckling bör understrykas. Sverige bör ytterligare utveckla stödinsatser inom områden som exempelvis lagstiftning, parlament och rättsväsende, politiska institutioner och genomförande av val, offentlig förvaltning, decentralisering och lokal demokrati, en demokratisk skola, fria och oberoende media, det civila samhällets organisationer och organisation av politiska partier.

Där vi har särskilda erfarenheter, som t.ex. av demokratiska enskilda organisationer och föreningsteknik, av ombudsmannainstitutioner och offentlighetsfrågor, av demokratisering av rättsväsendets institutioner och likaså av lokal demokrati, bör vi utveckla särskild kompetens. Bl.a. genom OSSE, OSSE:s kontor för mänskliga rättigheter (ODIHR) Europarådet och Internationella IDEA bör vi delta i den internationella utvecklingen av stöd till demokratisering, specifikt till val och valsysteem, uppbyggnad av politiska partier m.m. även i ett konfliktförebyggandeperspektiv.

Inom IDEA:s verksamhetsområde görs såväl normativt som operativt arbete för att främja demokrati. Bredden i IDEA:s verksamhet bör aktivt nyttiggöras i såväl det svenska som det internationella samarbetet kring konflikter. Särskilt bör det statliga stödet till samarbete med frivilligorganisationer för stärkande av det civila samhället utvecklas.

Det är viktigt att **fokusera på upprätthållande av ingångna fredsavtal tiden närmast efter en väpnad konflikt**. En vapenvila eller ett fredsavtal utgör ingen garanti för en beständig fred. På många håll, inte minst i Afrika har våldet i flera fall uppstått i förvärrad form efter ingångna avtal. Tiden omedelbart efter fredsavtalet, då samhället är särskilt formbart, bör därför utnyttjas för att se över, alternativt bygga ett nytt gemensamt normsystem och för att stärka samhällets egna konfliktlösningsmekanismer och institu-

tioner för fredliga förändringsprocesser. Det är då viktigt att föra in inte bara det civila samhällets företrädare, men även ge bl.a. militär och polis positiva roller som aktörer i försoningsprocessen.

Pilotprojekt om s.k. strategiskt ramverk för återuppbyggnad, för exempelvis Afghanistan och Sierra Leone bör stödjas. Valsystem och de institutioner som bevakar och utvecklar demokratin efter ett fredsslut bör utvecklas, och anpassas till de lokala förutsättningarna. Sverige har genom engagemang i freds- och återuppbyggnadsprocesserna i Mellanöstern, Västra Balkan, Södra Afrika och Centralamerika vunnit värdefulla erfarenheter om bl.a. samordning mellan olika insatser i ett regionalt mönster. Genomförande av humanitära insatser, diplomatisk krishantering och ekonomiskt bistånd kan kombineras med planering av insatser i ett långsiktigt återuppbyggnadssamarbete.

I försoningsarbetet bör särskilt beaktas bl.a. demobilisering och reintegration av väpnade grupper, åtgärder för barn och ungdom, minröjning, hantering av lätta vapen, respekten för internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter. Möjligheterna att inrätta särskilda försoningsinstitut för att stärka fredsprocesser bör undersökas.

3.5 Det internationella ramverket

Ett omfattande internationellt ramverk har under 1900-talet byggts upp för att hantera frågor som kan leda till olika slag av internationella väpnade konflikter. Målsättningen har varit att genom samsamarbetsstrukturer skapa regler och procedurer för hantering av hotande problem inom olika områden. Detta ramverk har efterhand vuxit och lett till olika typer av specialisering på problemområden och geografiska regioner.

Ett stort problem, ur ett konfliktförebyggande perspektiv, med detta ramverk är att ingångna avtal och konventioner inte efterlevs. Ett annat stort problem är att det internationella ramverket saknar tillräckliga instrument för att på ett effektivt sätt kunna ingripa i tid för att förhindra en våldsutveckling. Ramverket behöver därför

stärkas, bl.a. genom en bättre samordning, tydligare arbetsfördelning, förbättrad analys, effektivare arbetsmetoder och ibland nya instrument.

Förenta nationernas främsta uppgift är enligt stadgan att upprätthålla internationell fred och säkerhet d.v.s. att förhindra krig. Dess politiska legitimitet och universella medlemskap ger organisationen en unik styrka. FN-systemet utför centrala uppgifter inom ett brett spektrum av områden med hjälp av en bred arsenal av konfliktförebyggande instrument. Säkerhetsrådets arbete har under senare år försvårats av att den internationella dagordningen domineras av inbördeskrig och att nuvarande tolkning av suveränitetsprincipen försvårar insatser i länder vars regeringar inte vill medverka. FN:s samordnande roll i komplexa katastrofer och humanitära insatser har samtidigt ökat i betydelse.

Genom s.k. multifunktionella fredsfrämjande styrkor som även omfattar polisverksamhet, minröjning, valövervakning m.m. har FN utvecklat ett bredare handlingsregister för att främja den kollektiva säkerhet som är stadgans grund. Även om denna typ av insatser ofta syftar till att hantera eller lösa en pågående väpnad konflikt bör sådana insatser också kunna användas förebyggande. Den nya säkerhetspolitiska miljön erbjuder möjligheter att gå vidare på denna väg. Emellertid är det i många fall viktigt att stärka även den politiska viljan bland berörda medlemsstater. Ibland kan också regeringar sakna kapacitet att hantera interna konflikter. De är liksom andra aktörer känsliga för suveränitetskränkningar. Respekten för suveränitetsprincipen bör kunna förenas med möjligheten att agera i komplexa situationer, t.ex. i syfte att skapa förutsättningar för rådgivning och problemlösning på ett tidigt stadium.

Förebyggande diplomati bör vara ett viktigt element i såväl lösning av akuta motsättningar som i åtgärder som syftar till ett långsiktigt förebyggande av väpnade konflikter. Det är önskvärt att FN-sekretariatets resurser för förebyggande diplomati byggs ut och att därmed problem kan angripas med mer långsiktighet. För de mer kortsiktiga operativa åtgärderna bör en "förebyggande åtgärdsstege" ("ladder of prevention") utvecklas då tidig förvarning om en

annalkande konflikt föreligger. Åtgärdsstegen har som en utgångspunkt FN-stadgans Kapitel VI, Artikel 33 och anger olika metoder för fredlig konfliktlösning. Existerande metoder som t.ex. förhandling, medling, undersökningsförfarande och utsändande av fredsbevarande personal i olika former bör stärkas och utvecklas ytterligare. Vidare bör användning av förlikning och skiljedom, liksom hänvisning av tvister till internationell domstol främjas. Denna välutvecklade "förebyggande stege" skall bygga på principen om proportionalitet d.v.s. att de förebyggande åtgärderna som vidtas ska stå i proportion till konfliktnivån. En välutvecklad åtgärdsstege kan underlätta det diplomatiska agerandet i en konflikts olika faser, och inom olika internationella fora.

Nya förutsättningar för att använda FN-systemet för konfliktförebyggande verksamhet har skapats som en följd av det kalla krigets slut. Allt fler stater har en gemensam syn på innebörden av god samhällsstyrning och utveckling. Oro i många medlemsländer över att fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser träder den nationella suveräniteten för när har emellertid utgjort ett hinder för agerande i olika sammanhang. En tydligare integrering av det konfliktförebyggande perspektivet i det ekonomiska och sociala utvecklingsarbetet bör eftersträvas. Genom FN:s utvecklingsprogram för långsiktig finansiering kan sambandet mellan utvecklingsinsatser och säkerhet göras tydligare och samförståndet ökas om länken dem emellan. Detta är en aspekt som behandlas i DAC:s arbetsgrupp för konflikt, fred och utveckling.

FN står samtidigt inför en politisk och finansiell kris. Att finna politiska kompromisslösningar hos parter i en potentiell konflikt är dock ofta ett större problem än bristande kapacitet hos FN. Det internationella samfundet har inte förmått ingripa med tillräckliga resurser trots kännedom om att en konflikt är latent eller akut. Detta kan i flera fall hänga samman med att tydliga handlingsalternativ inte kunnat presenteras på grund av bristande kapacitet eller bristande vilja hos ledande medlemsländer att avsätta nödvändiga resurser. (Jämför också med föregående avsnitt om "gemensam kultur"). FN behöver bättre sekretariatsresurser och andra åtgärder

för att stärka organisationens förmåga till insatser för konfliktförebyggande.

Större genomslagskraft för olika åtgärder kan skapas genom ett samlat ianspråktagande av FN-systemets och de finansiella institutionernas resurser på det konfliktförebyggande området (säkerhetsrådet, sekretariatet, MR-organen, fonder och program). Genom stöd till olika system för tidig varning och tidiga åtgärder som främjar informationsutbytet mellan FN-systemets olika delar och mellan FN och regeringar och frivilligorganisationer, kan ytterligare effektivitet åstadkommas.

FN:s snabbinsatskapacitet bör stärkas bl.a. genom utveckling av det existerande beredskapssystemet och skapandet av en mobil ledningskapacitet. Även kapaciteten och den politiska viljan för militära förebyggande insatser som tidigare i Makedonien (UNPREDEP) behöver utvecklas. I detta sammanhang aktualiseras en förstärkning av de svenska nationella bidragen till snabbinsatsstyrkan (SHIRBRIG) och den speciella nordiska insatsstyrkan (NORDCAPS).

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, har varit föregångare i att utveckla och praktiskt använda ett brett säkerhetsbegrepp som bas för arbetet med att förebygga konflikter. Detta innebär att OSSE arbetar aktivt med såväl militär rustningskontroll som förtroendeskapande åtgärder, liksom med frågor som rör mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Organisationen arbetar även med ekonomiska och miljörelaterade faktorer av betydelse för säkerheten.

OSSE har en rad verktyg till sitt förfogande var av många skapats och utvecklats under senare år. Ordföranden i OSSE kan spela en aktiv roll i alla stadier av en konflikt. Ordförandens personliga representant är ett exempel på ett instrument som kan anpassas efter specifika situationer. Genom sina långtidsrepresentationer (f.n. i 11 länder) har organisationen möjlighet att på plats följa utvecklingen på nära håll och ingripa på ett tidigt stadium i situationer som kan leda till väpnade konflikter. En ny kapacitet är civilpolisinsatser, exempelvis den som genomförs i Östra Slavonien, där OSSE har tagit över en insats från FN. I och kring Nagorno-Karabach (i

Azerbaidjan) har det planerats för en förebyggande militär observatörsinsats (som dock hittills inte kunnats förverkligas p.g.a. oenighet mellan parterna).

OSSE utvecklas för närvarande i en riktning där fältverksamheten ökar i betydelse, något som skapar ytterligare en europeisk kapacitet med "ögon och öron", och med förmåga att verka såväl kort- som långsiktigt. De insatser som genomförts i flera delar av f.d. Sovjetunionen och på Balkan, bl.a. i Kosovo är exempel på denna nya typ av mångsidiga insatser där OSSE:s fulla bredd kan komma att utvecklas i hantering av en akut konflikt.

Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM) har bedrivit en mycket framgångsrik verksamhet i många konfliktområden eller områden med risk för väpnade motsättningar. En utvärdering av hans insatser bör ligga till grund för en utveckling av OSSE:s egen verksamhet, liksom för en möjlig överföring av hans erfarenheter kring minoritetsfrågor till andra internationella organisationer. Det bör övervägas hur OSSE:s erfarenheter på andra områden, som rustningskontroll och militära säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder samt uppbyggande av demokratiska institutioner, kan utnyttjas bättre även inom andra internationella och regionala organisationer.

I samband med arbetet på en ny europeisk säkerhetsstadga analyseras utnyttjandet av OSSE:s olika verktyg och hur de skall kunna användas bättre och mer systematiskt samt eventuellt kompletteras. En utvärdering av OSSE:s fältverksamhet och dess samarbete med sekretariatet, ordföranden och med andra internationella organisationer bör genomföras, för att skapa ytterligare underlag för att effektivisera organisationens arbete.

Europeiska unionens potential på det konfliktförebyggande området bör bättre utnyttjas. Unionens grundidé, att genom ökad integration främja demokrati, välstånd och stabilitet, utgör ett historiskt bidrag till en fredlig samarbets- och samhällsordning. Att samarbetet spänner över ett så stort antal områden utgör EU:s främsta potentiella styrka i ett konfliktförebyggande perspektiv. Tillsammans med medlemsstaternas bilaterala insatser svarar EU för drygt hälften av världens offentliga utvecklingsbistånd. Samar-

betet omfattar över 100 länder. Verksamheten inom den ekonomiska gemenskapen (första pelaren) har en säkerhetsskapande effekt av stor betydelse för samarbetsländerna.

I många fall har det visat sig svårt att i det praktiska arbetet utnyttja EU:s fulla potential för konfliktförebyggande verksamhet och anlägga ett tydligt konfliktförebyggande perspektiv i biståndsverksamheten. En bättre samordning och sammanhållning mellan de överstatliga och mellanstatliga områdena i EU:s s.k. pelarstruktur bör eftersträvas för att göra Unionens uppträdande utåt tydligare, mer enhetligt och bättre samordnat. Det gäller förhållandet mellan olika politikområden som handel, utvecklingssamarbete, jordbruk, migration, rättsområdet och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Sverige har aktivt verkat för att öka EU:s krishanteringsförmåga. Efter ett svensk-finskt initiativ fastställer Amsterdamfördraget att humanitära, fredsbevarande och fredsskapande insatser, de s.k. Petersbergs-uppgifterna, skall bli ett huvudelement i det säkerhetspolitiska samarbetet, som bör utvecklas tillsammans med Västeuropeiska unionen. Som observatör i VEU kan Sverige fullt ut delta i dessa uppgifter och har rätt att delta i planering och beslutsfattande i insatser vi bidrar till. Det finns anledning att ytterligare utveckla möjligheterna att använda Petersbergs-uppgifterna för att stärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens betydelse för krishantering och konfliktförebyggande. En intensiv debatt härom pågår f.n.

Den enhet för politisk analys och tidig förvarning som enligt Amsterdamfördraget kommer att inrättas vid rådets generalsekretariat kommer att ge Unionen bättre förutsättningar att på ett tidigt stadium sätta in konfliktförebyggande åtgärder och initiera krishanteringsinsatser. Analysenhetens verksamhet bör öka möjligheterna att genom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken stärka utvecklingssamarbetets politiska dimensioner i en fördjupad dialog med samarbetsländer om konfliktförebyggande åtgärder, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. I ett breddat samarbete omfattande det civila samhällets aktörer kan folkligt deltagande i utvecklingsprocessen och demokratiutvecklingen stärkas.

Gemensamma strategier och andra instrument som t.ex.särskilda representanter kan bidra till att stärka Unionens påverkansmöjligheter i hotande konfliktsituationer.

Europarådet är en central aktör i Europa när det gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, som grundläggande förutsättningar för en fredlig lösning av tvister. Genom att fastställa normer och principer och övervaka deras upprätthållande samt genom att ge medlemsstaterna råd och stöd bedrivs ett betydande konfliktförebyggande arbete. Detta har fått ökad betydelse genom senare års utökning med 22 länder i Central-, Öst- och Sydosteuropa.

Europarådets politiska och historiska tradition som "demokratins ombudsman", har breddats ytterligare genom att medlemskretsen utökats. Rådets roll som aktör i långsiktig konfliktförebyggande verksamhet har därigenom vuxit. Att utveckla Europarådets övervakning av efterlevnaden av åtaganden om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, att stärka dess insatser för att förebygga etniska konflikter och att förbättra samverkan med OSSE och EU för uppbyggnad av demokratiska institutioner är viktiga uppgifter i ett konfliktförebyggande perspektiv.

Den förstärkning av det regionala och subregionala samarbetet som blivit särskilt tydlig efter det kalla krigets slut öppnar nya möjligheter för den konfliktförebyggande verksamheten. FN:s säkerhetsråd har ett övergripande principiellt ansvar för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, och är den enda institution som kan besluta om tvångsåtgärder, som sanktioner eller militära insatser mot parternas vilja. Men enligt FN-stadgans kapitel VIII är medlemsstaterna ålagda att försöka uppnå en fredlig lösning med hjälp av regionala organisationer, där sådana upprättas.

Regionala organisationer har som bärare av vissa gemensamma intressen ofta goda insikter och kunskaper om konflikters grundorsaker. De kan ha bättre kännedom (än t.ex. FN) om vilka möjligheter och begränsningar som finns i förebyggande arbete. Samhörighetskänslan kan ofta vara mycket stark i en region eller subre-

gion. Regionala ledares prestige kan utnyttjas och det finns inte sällan en värdegemenskap hos medlemsländerna vilket är av stor betydelse i denna verksamhet. Samtidigt finns risk att regionala organisationer kan utnyttjas som instrument för större stater i deras allmänna intressepolitik. I vissa regioner saknas förutsättningar för effektiva regionala organ. Där borde FN:s roll vara särskilt viktig. Andra regionala organisationer bör beredas möjlighet att tillgodogöra sig de erfarenheter som byggts upp i det europeiska regionala samarbetet.

Fredsprocesserna i bl.a. Centralamerika och Södra Afrika utgör exempel på vikten av samsyn mellan Förenta Nationerna och regionala och subregionala aktörer för att uppnå varaktiga fredsöverenskommelser. Erfarenheterna därifrån bör, tillsammans med andra erfarenheter, från t.ex. Mellanöstern och Nagorno-Karabach, kunna ligga till grund för internationella program för konflikthantering och god samhällstyrning. Sådana program kan bilda utgångspunkt för utveckling av ett eventuellt framtida internationellt regelverk för regionalt konfliktförebyggande.

Samarbetet kring Östersjön och Barents-regionen är ett annat, delvis mycket annorlunda exempel, som är av vitalt intresse för Sverige. Uppdämda behov av kontakter och utbyte, en stor ekonomisk potential, starka historiska band och ett djupt folkligt engagemang ger denna subregion särskilda möjligheter. Samarbetet stärker snabbt ländernas gemensamma intressen, identitet och normer. Stora välståndsklyftor och normskillnader kvarstår dock, liksom vissa spänningar, framför allt mellan Ryssland och de baltiska länderna. Kaliningradområdet riskerar att bli en isolerad ö med fattigdom och social misär, och därmed följande hög konfliktpotential, om åtgärder inte vidtas för en utjämning av den sociala och ekonomiska utvecklingen i förhållande till hela Östersjöområdet. Välståndsskillnader vid gränserna mellan framtida EU-medlemmar och grannländerna i öster kan bli konfliktgenererande. Därför finns det utrymme för viktiga direkta och indirekta konfliktförebyggande insatser, både på regional och bilateral basis, även i vårt eget närområde.

Också den civila säkerheten bör främjas genom aktivt regionalt samarbete. Samverkan, även av väsentlig, långsiktig betydelse, mellan polis, gränsbevakning, sjösäkerhet och tull ökar förtroendet och den gemensamma effektiviteten och skapar konfliktförebyggande effekter. Förutsättningarna för en internationell styrgrupp för samordning av det civila säkerhetsfrämjande stödet till de nya demokratiska staterna på andra sidan av Östersjön bör undersökas.

Det är nödvändigt att stärka den militära krishanteringsförmågan. FN:s fredsstyrka i Makedonien (UNPREDEP) var ett framgångsrikt första exempel på en renodlad förebyggande FN-insats med trupp, som bör kunna tjäna som modell för liknande insatser i andra konfliktområden. En annan form av insatser är de som gjorts i PFF:s regi i Albanien. Den nya roll för militären som utvecklats under senare år ger nya viktiga instrument för global krishantering. Utvecklingen av multifunktionella fredsbevarande operationer är av central betydelse för FN:s anpassning till dagens konflikttyper. Svårigheterna att mobilisera resurser från medlemsländerna för snabba insatser vid akuta kriser och att samordna politiska, militära, humanitära och civila komponenter utgör problem som måste lösas.

Situationer kan snabbt uppstå som kan medföra påfrestningar för säkerheten, även i Europa. Inom OSSE, NATO, EAPR, VEU och EU ägnas alltmer kraft åt byggandet av en internationell militär krishanteringsförmåga. Sverige vidareutvecklar för närvarande sin kapacitet för att ge möjlighet att ge substantiella bidrag till sådana insatser i framtiden, i enlighet med folkrättens bestämmelser.

Bildandet av EAPR 1997 har skapat ökade möjligheter att utveckla ett säkerhetsfrämjande samarbete mellan NATO-medlemmar och alliansfria stater i Europa. EAPR har en viktig förtroendeskapande effekt för stater med mycket olika historisk och politisk bakgrund. Rådet utgör en politisk ram för vidareutveckling av ett fördjupat samarbete mellan NATO och en bred krets av länder, som tillhör avtalet om PFF, inom områden som inte rör försvar av det egna territoriet men bl.a. krishanteringsförmåga. Samövningar och åtgärder för bättre demokratisk kontroll av militära resurser, civil beredskap och räddningstjänst, försvarsrelaterade miljöfrågor,

kärnenergisäkerhet, försvarsmaterielsamarbete och forskningsfrågor och andra praktiska frågor tillhör samarbetet och bidrar också indirekt till att förebygga väpnade konflikter.

EAPR kan också användas för konsultationer och deltagande i beslutsprocessen av partnerländer (PFF) som deltar i av NATO ledda fredsfrämjande operationer. Vid Washington-toppmötet i april 1999 antogs ett så kallat politiskt-militärt ramverk som ger truppbidragande partnerländer rättigheter i detta avseende. Ramverket tillförsäkrar också truppbidragande partnerländer rätt att bidra med officerare till de NATO-staber som leder eventuella insatser.

Genom att tillsammans med andra stater fortsätta uppbyggnaden av snabbinsatsstyrkan SHIRBRIG, och med den nationella snabbinsatsstyrkan SWERAP, kan Sverige bidra till att skapa ett effektivt hjälpmedel för militära insatser i konfliktförebyggande FN-operationer. Genom att gemensamt bygga upp en snabbinsatskapacitet på nordisk basis inom det s.k. NORDCAPS-samarbetet kan de svenska insatserna bli mer effektiva. Möjligheten att bygga upp multifunktionella insatser genom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och VEU:s möjligheter att bedriva fredsbevarande, fredsskapande och humanitära verksamheter följs aktivt upp tillsammans med Finland och andra intresserade parter.

De internationella ekonomiska organisationerna och finansinstitutionerna bör utnyttjas bättre för att påverka ländernas och låntagarnas utvecklingsplanering på ett sådant sätt att konflikter, som ofta uppstår i utvecklingsprocesser, hanteras i fredliga procedurer. Världsbanken, WTO, Internationella valutafonden och de regionala utvecklingsbankerna kan spela en betydande roll för att förebygga väpnade konflikter. En ökad samordning och effektivisering av samarbetet med andra aktörer för konfliktförebyggande bör eftersträvas.

Världsbanken kan ha en central roll i bl.a. återuppbyggnadsarbete för att utveckla centralbanks- och skattesystem och spela en koordinerande roll i nationella program för resursmobilisering från privata och offentliga källor. Bankens nyligen fastställda riktlinjer

medger att låneportföljen följs upp ur ett konfliktanteringsperspektiv i länder som är på väg att ta sig ur existerande konflikter.

Bankerna har i ökande utsträckning använt förhandlingar om framtida låneprogram för att ta upp frågor om de politiska och sociala systemens bärkraft, liksom för att medverka till stärkandet av rättsstaten och de demokratiska institutionerna. De möjligheter som ges att initiera konfliktförebyggande verksamhet inom gällande riktlinjer för god samhällsstyrning bör utnyttjas, och ett konfliktförebyggande perspektiv bör utarbetas i samtliga utvecklingsbanker. Behovet av en helhetssyn på konfliktförebyggandet bör lyftas fram.

Genom stärkandet av det gemensamma regelverket för världshandeln kan förhållanden som kan leda till konfliktsituationer som riskerar att utvecklas till våldsamma konflikter undvikas. WTO är kanske det mest "tysta" men samtidigt ett långsiktigt effektivt internationellt organ för konfliktförebyggande välståndsutveckling.

OSSE kan genom sina möjligheter att integrera ekonomiska aspekter i säkerhetsfrågorna bidra till att ge konfliktförebyggande en ekonomisk dimension som inkluderar välfärdsutveckling och hållbar tillväxt.

Internationella tvistlösningsmekanismer anlitas i alltför liten utsträckning. Många juridiska mekanismer som finns i det internationella samarbetet kommer sällan eller aldrig till användning. Deras blotta existens kan dock medföra återhållsamhet genom att en part tar hänsyn till att motsidan kan tillgripa en folkrättsligt be-tingad tvistlösningsprocedur. Utrymmet för folkrättsliga tvistlösningsmekanismer har ökat efter det kalla krigets slut. De kan även tillämpas i etniska konflikter, särskilt sådana av territoriell karaktär. Ett brett utnyttjande av befintliga mekanismer stärker och bekräftar existerande normsystem.

Internationella domstolens kapacitet till fredlig lösning av tvister skulle bättre kunna tas till vara, bl.a. om parterna i större utsträckning hänsköt tvister till domstolen, eller FN:s säkerhetsråd i ökad utsträckning i enlighet med kapitel VI i FN-stadgan gavs möjlighet föreslå att tvister hänvisas till juridiska procedurer. Generalsekreteraren bör också ges ökade möjligheter att begära råd-

givande yttranden från internationella domstolen. Vidare bör OSSE:s s.k. Stockholmskonvention aktiveras och bättre anpassas till den senaste utvecklingen av potentiella konflikter inom OSSE-området.

3.6 Kapaciteten i Sverige

Det kalla krigets epok karaktäriserades i hög grad av en statisk uppfattning om innebörden av säkerhet och hur den skapas. Omfattningen och intensiteten av supermaktskonflikten undertryckte i stor utsträckning andra orsaker till konflikter än de som sammanhänge med militära hot. Sverige verkade för en syn som var präglad av insikten om behovet av gemensam säkerhet. De senaste årens ökade uppmärksamhet på regionala och i synnerhet inomstatliga konflikter och stabilitetsproblem har drivit fram en bredare diskussion om hur utveckling och säkerhet kan främjas. Det behövs ett nytt synsätt hos individer, regeringar och organisationer som är engagerade i internationellt fredsarbete. Dagens inomstatliga kriser och konflikter ställer krav på specialiserad kompetens hos externa aktörer - statliga, mellanstatliga och inte minst frivilliga.

Utrikes- och biståndsförvaltningarna måste därför tillförsäkras en hög och delvis ny kompetens för att Sverige skall kunna ge aktiva bidrag i utvecklingen av tänkande och metoder på detta område. En attitydförändring skall främjas. De många nya problem som aktualiseras i samband med interna konflikter gör det särskilt angeläget att arbeta med en bred kontaktyta i förhållande till olika forskningsinstitutioner. Det finns både nya möjligheter och nya behov för samverkan med svenska och internationella frivilligorganisationer.

I många länder och organisationer sker för närvarande en snabb utveckling av forskning och utbildning om konfliktförebyggande och krishantering, samtidigt som krafter drar i olika riktningar inom olika kulturer, som t.ex. den biståndsinriktade, humanitära och den militära fredsfrämjande inriktningen. En hel del revirtänkande förekommer. Nya samverkansformer är nödvändiga både internt

inom Sverige och externt mellan svenska och internationella biståndsgivare för kunskaps- och metodutveckling baserad på analys av de olika aktörernas erfarenheter.

Den nu aktuella utredningen "Internationell konflikt- och kris- hantering- en gemensam uppgift för många parter", pekar på en rad kunskapsrelaterade åtgärder som bör övervägas för att ytterligare stärka Sveriges förmåga att handla konfliktförebyggande. Särskilt viktigt är skapandet av tvärsektoriella och gränsöverskridande utbildningsfora där berörda myndigheter och organisationer kan utveckla och utbyta kunskap, inte minst i kontakt med relevanta internationella aktörer.

Mycket kunskap om praktiskt fredsarbete finns samlade inom de svenska folkrörelserna. Det är betydelsefullt att denna kunskap tas till vara bl.a. genom effektiva former för samverkan med den statliga sektorn. Den kapacitet och kompetens som finns inom biståndsverksamheten är av central betydelse för den konfliktförebyggande verksamheten.

Det konfliktförebyggande perspektivet bör integreras i utvecklingssamarbetet. Flertalet av de länder som Sverige ger bistånd till har nyligen genomgått allvarliga interna konflikter eller har problem med den politiska stabiliteten. De är ofta övergångsländer på väg mot demokrati och har dessutom inte sällan problem med korruption. Konfliktförebyggande och konflikthantering måste finnas med som en naturlig del i det svenska utvecklingssamarbetet, bilateralt genom Sida eller genom enskilda organisationer och i multilaterala utvecklingsorgan. Liksom miljökonsekvenser numera ingår i underlaget för normal biståndsplanering bör även konfliktanalys normalt finnas med i beredningsprocessen. Det gäller såväl det långsiktiga samarbetet som humanitärt bistånd. Sidas strategi för konfliktförebyggande och konflikthantering inom det humanitära biståndet är ett välkommet bidrag i detta sammanhang.

Utrikesdepartementet bör i samråd med Sida och andra berörda organ utarbeta riskbedömningskriterier för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete samt riktlinjer och metoder för konfliktanalys vid utarbetande av landstrategier, landöversikter, centrala dokument projektberedning och utredningar m.m. Vidare bör ett

nytt arbetssätt för det humanitära biståndet utvecklas som innebär en bred samordning med andra tillgängliga påverkansinstrument, inklusive diplomati. En ökad vikt bör läggas vid analys och lärdom av stora konflikter och humanitära katastrofer.

Ett gemensamt perspektiv för samtliga deltagare i fredsbevarande verksamhet i olika konfliktområden bör vidareutvecklas. De militära aspekterna har ofta dominerat men effektiva lösningar kräver ett integrerat synsätt på fredsskapande och utveckling och även på hantering av flyktingar.

Samverkan med frivilligorganisationer bör utvecklas.

Folkrörelser, ideella organisationer, fria och oberoende media och ett pluralistiskt partiväsande utgör centrala element i ett civilsamhälle, som har förmåga att absorbera och lösa konflikter. Folkrörelser och icke-statliga organisationer har under senare år fått en växande betydelse, bl.a. då de lättare kan verka i odemokratiska miljöer där enskilda regeringar av olika skäl tvekar att engagera sig. Vidare är frivilligorganisationerna ofta tidigt på plats i samband med komplexa katastrofer, ofta i samverkan med lokala organisationer. Svenska folkrörelser har erfarenheter från ett hundratal länder.

Frivilligorganisationer och folkrörelser är idag verksamma inom det konfliktförebyggande området genom bevakning av utvecklingen, faktaanalys och opinionsbildning men direkt förebyggande insatser är mer begränsade. Det finns också exempel på brister i kvaliteten i biståndsverksamheten. Under senare år har ett antal nya typer av icke-statliga organisationer bildats, inte alltid med tydliga syften och därmed legitimitet. Samtidigt har inom denna sektor uppkommit ett inslag av "affärsverksamhet". Bl.a. denna utveckling har rest krav på uppförandekod och auktorisering. Detta är en fråga som f.n. behandlas inom FN, men också bland de mer etablerade internationella frivilligorganisationerna. Detta arbete bör stödjas.

I samarbete med folkrörelser och frivilligorganisationer bör en utredning göras om dessas kapacitet att bidra till konfliktförebyggande liksom om former för samordning med svenska myndigheter och internationella statsstödda och icke-statsstödda organisationer.

Ett förstärkt samrådsförfarande mellan dessa organisationer och statsmakterna bör utvecklas. Även kapacitetsutvecklingsstöd för det civila samhällets aktörer, inklusive utbildning, liksom frågor om effektivitet och utvärderingssystem bör utredas. Även i detta sammanhang är den ovan nämnda utredningen om samordning av utbildning för internationella uppdrag av vikt.

Kapaciteten för konfliktförebyggande i Sverige bör kunna ökas också genom **ökat utbyte mellan myndigheter och forskningsinstitutioner**. De inomstatliga konflikttyperna ger upphov till en rad nya problemställningar för forskningen vars resultat ofta kan tillämpas på utvecklingssamarbete och på metoder för konfliktförebyggande. Genom forskning kan bl.a. förståelsen ökas av olika insatsers effekt i en konfliktsituation. Inte minst forskning kring konflikters orsaker samt kring de psykologiska faktorer som har betydelse i en konfliktlösningssituation är väsentlig. Genom att belysa faktorer som påverkar ett samhälles förändringskapacitet såsom grupp beteenden, människan beteende i konflikt och procedurrättsliga frågor m.m. kan metoder utvecklas som kan användas i konfliktförebyggande arbete, inte minst inom den förebyggande diplomatin.

Ett annat viktigt forskningsfält omfattar ekonomiska och historiska systemskiften och de ökade riskerna för samhällskonflikter i övergångsskeden samt utveckling och anpassning av demokratiska procedurer till olika miljöer och förhållanden. Vidare bör samverkan mellan civila, politiska och militära komponenter i fredsfrämjande insatser ytterligare utvecklas tillsammans med olika akademiska och militära forskningsinstitutioner.

Samarbete - eventuellt i form av ett forskningsråd - bör utvecklas med svenska universitet och forskningsinstitutioner som universiteten i Uppsala, Göteborg, Umeå, Linköping och Lund, liksom med Sida, Försvarets forskningsanstalt, Försvvarshögskolan samt icke-statliga institutioner som Utrikespolitiska institutet och SIPRI.

I pågående forskningsprogram med universiteten i Oxford och Uppsala kommer frågor om institutionella förbättringar och metoder och mekanismer för att förebygga konflikter att belysas. Resultatet

av detta arbete kan ge underlag till utveckling av svensk policy på området.

Genom kartläggning av lärdomarna från de freds- och återuppbyggnadsprocesser, främst i Mellanöstern, Nagorno Karabach, Västra Balkan, Södra Afrika och Centralamerika, som Sverige medverkat i, kan bl.a. frågor som FN:s roll i konflikthantering, samordning mellan FN-organen och de internationella finansinstitutionerna, avvägning mellan regeringsstöd och enskilda organisationer och det regionala sammanhangets betydelse belysas och bidra till mer effektiva insatser i framtiden.

Utrikesförvaltningens organisation bör stärkas för ett effektivare konfliktförebyggande arbete. En betydande del av arbetet inom utrikesförvaltningen är redan idag på olika sätt relaterat till konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnadsarbete i komplicerade miljöer. Samverkan sker mellan ett stort antal aktörer inom bl.a. de politiska, humanitära, militära, polisiära och civila områdena. Detta ställer stora krav på gränsöverskridande kunskaper, insikter och samordning inom utrikesförvaltningen med ett strikt konfliktförebyggande perspektiv.

Samarbetet mellan utrikesdepartementet, biståndsförvaltningen, de säkerhetsfrämjande myndigheterna, akademiska institutioner och som nämnts statliga forskningsorgan och enskilda organisationer bör utvecklas. Den konfliktförebyggande verksamheten ställer inom utrikesdepartementet krav på nya kunskaper, nya färdigheter, attitydförändringar, snabb metodutveckling och gränsöverskridande insatser. Organisationen inklusive anslagsordningen kan därför i vissa avseende behöva ändras. De förändrade behoven och de generellt ökade kraven på kunskaper om konfliktförebyggande kräver ytterligare kompetenshöjande åtgärder inklusive utbildning. Vid nyrekrytering bör hänsyn tas även till dessa behov.

Sveriges insatser på det konfliktförebyggande området behöver ske genom ett samlat engagemang från utrikespolitikens alla delar. Avvägningar mellan olika åtgärder som humanitärt eller långsiktigt bistånd, flyktingmottagning, fredsbevarande trupp, förtroendeskapande åtgärder, medling och civila förebyggande insatser görs

hela tiden och kommer att behöva göras i ökande utsträckning. Därför behövs också en mer övergripande samordning.

Särskild vikt bör läggas vid metod- och kapacitetsutveckling vad gäller förebyggande diplomati och krishantering. Inom detta område bör vi ha möjligheter att dra nytta av de svenskar som under en rad år aktivt verkat i internationell förebyggande diplomati och krishantering. Vidare bör vi bättre utnyttja de kunskaper om mänskliga beteenden i olika konfliktsituationer som utvecklas i den pågående dialogen mellan forskare och diplomater inom området psykologi och diplomati. En utveckling av tillämpningsmetoder för en "åtgärdsstege" kan bidra till ett mer systematiskt agerande för konfliktförebyggande inom det internationella samfundet.

Samverkan i projektform mellan olika berörda enheter vid planering och genomförande av konfliktförebyggande insatser kan förbättras. De berörda enheterna bör också ges försäkringar om kompetens på detta område. I enheternas kommande verksamhetsplaner bör det konfliktförebyggande perspektivet i förekommande fall särskilt uppmärksammas. De olika enheterna bör öka sina kontakter både med frivilligorganisationer och forskningsinstitutioner inom detta område. Inom de funktionella enheterna, EP, GS, GC, EU, IC, MAP och FMR bör särskilt handläggningsansvar för konfliktförebyggande verksamhet fastläggas. Därtill behövs även en resurs som kan bistå enheterna med enhetsöverskridande kunskaper och information om metoder etc. Därtill bör departementsledningen erhålla särskilda analyser och tidig varning, huvudsakligen av enhetsöverskridande karaktär. En sådan resurs bör också kunna möta behovet av löpande kontakter med svensk och internationell forskning och annat analysarbete utanför utrikesförvaltningen samt stödja utbildningsverksamheten inom departementet. I detta syfte bör ett mindre sekretariat upprättas inom Utrikesdepartementet, knutet till Idé- och analysgruppen, (IAG). En särskild budget bör ställas till verksamhetens förfogande för seminarier, utredningar och andra insatser som syftar till att stärka departementets kapacitet på detta område.

En särskild styrgrupp inom utrikesdepartementet bör utses för att förse departementsledningen med beslutsunderlag för en sam-

manhållen politik för konfliktförebyggande inom departementets alla relevanta politikområden. En viktig uppgift för gruppen blir att främja en kultur för konfliktförebyggande inom hela utrikesförvaltningen. Gruppens verksamhet bör inriktas på att följa upp handlingsprogrammet, behandla förslag på åtgärder och samordna handlingslinjer för ett gemensamt agerande för konfliktförebyggande inom utrikesförvaltningens olika verksamhetsområden. Gruppen bör även ta ställning till förslag till stöd för projekt och forskningsuppdrag, särskilt av enhetsöverskridande karaktär, inom det konfliktförebyggande området som finansieras inom anslag som disponeras av utrikesdepartementet. Den bör bestå av representanter för funktionella enheter som GS, GC, IC, EP, MAP och FMR samt beroende på dagordningen, representanter för berörda geografiska enheter. Representanter för andra departement och myndigheter som berörs av konfliktförebyggande verksamhet bör kunna delta i gruppens arbete ad hoc. Styrgruppen skall ledas av en medlem i departementsledningen, för närvarande biträdande statssekreteraren. Sekretariatet skall bistå styrgruppen i dess arbete att hålla samman, bearbeta och följa upp handlingsprogrammet för konfliktförebyggande.

Bilaga 2

Utredningar under senare tid som har berört konfliktförebyggande och i tillämpliga delar påverkat handlingsprogrammet

Utredningarna om

De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar (Rskr. 1996/97:169)

Demokrati och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete (Rskr. 1997/98:76)

Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (Rskr. 1997/98:89)

En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet (Rskr. 1997/98:122)

Att utveckla ett grannlandssamarbete: Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa år 1999-2001 (Prop. 97/98:70)

Att söka säkerhet i samarbete - en utvärdering av verksamheten 1995-1998 (Ds 1998:30)

Humanitärpolitiska perspektiv- om det humanitära imperativet i politiska kriser (1997/1998)

"Rättvisa och fred – Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter" (skrivelse överlämnad till regeringen 1997)

"Strategi för konfliktförebyggande och konflikthantering inom det humanitära biståndet" (Sida, skrivelse överlämnad till regeringen 1999)