

Historisk chans i Aceh kan gå till spillo

Sida saknar administrativ kapacitet. Riksdagen bör ingripa!

Påhejad av miljö- och vänsterpartierna har regeringen höjt det svenska biståndet. Ironiskt nog kan detta emellertid leda till försämrad kvalitet! Sida får nämligen inte expandera sin verksamhet så att de nya pengarna kan användas på bästa sätt, t.ex genom att identifiera och satsa på de speciella aktörer som kan främja fred och utveckling till förmån för de fattiga med hjälp av mänskliga rättigheter och fördjupad demokrati. I stället gör man sitt bästa för att bli av med alla de nya miljonerna genom allmänt budgetstöd till samarbetsländerna och kollektiva multilaterala fonder, administrerade av t.ex. Världsbanken. Till råga på allt försvarar man operationen med behovet av samordning av det fragmenterade internationella biståndet. Nu måste riksdagspartierna gripa in! Nu handlar det nämligen inte bara om att spara på svensk byråkrati. Redan nu riskerar i stället svenska besparingar att stjälpa den historiska chansen att främja fred, mänskliga rättigheter och demokrati i Aceh efter tsunamin, och därmed även i Indonesien i stort.

Dålig biståndssamordning

Naturligtvis stämmer det att tsunami-biståndet plågats av dålig samordning. Men insikten är ytlig och hjälper oss lite om vi inte analyserar orsakerna. Dels har biståndet blivit nyliberalt. Otoliga statliga och privata aktörer konkurrerar om pengar och inflytande på bristfälliga marknader för att nå oklara mål. Dels saknar staten trovärdighet som ett gott alternativ. I Aceh har staten varit repressiv och är fortfarande auktoritär, korrupt och ineffektiv. Vill man förbättra samordningen måste detta motverkas. Men då behöver den vanliga hjälpen kombineras med stöd till demokrati- och fredsarbete, och det görs knappt. Se där det grundläggande problemet!

Hur ska detta gå till? I Sri Lanka visar norsk medling mellan regeringen och tamilgerillan, att det inte alltid är fruktbart att undvika de politiska motsättningarna och istället använda 'neutralt' utvecklingsbistånd som en morot för att skapa fred. Hjälpen efter tsunamin har försvårats av att regeringssidans aktörer och gerillan smygpolitiserar biståndet, prioriterat 'de sina' och därmed förvärrat konflikterna.

I Aceh har läget i stället förbättrats genom uttalat politiska fredsförhandlingar. Upplysta politiker, militärer och gerillaledare har kompromissat om hur makten ska delas och provinsen styras. Detta har följts av internationell övervakning och visst utrymme för civilsamhället, aktivister och media att agera kontrollerande tredje kraft.

Många säger att detta beror på att tsunamin gjorde Aceh till en internationell angelägenhet – men det gäller

ju Sri Lanka också. Det avgörande var i stället, att både GAM och den nya indonesiska regeringen insåg att ingen av parterna kunde vinna militärt – och att den gryende indonesiska demokratin framstod som en potentiellt mer fruktbar metod att hantera konflikterna än strider för och emot självständighet.

Stärk demokratin

Grundbulten är alltså att demokratin i Indonesien i allmänhet och i Aceh i synnerhet måste stärkas, så att den inte bara utgör ett potentiellt utan också reellt alternativ. Men medan framstegen beror mindre på det vanliga biståndet än på demokrati- och fredsarbetet, är problemet att det förra drunknar i pengar medan det senare negligeras.

Det är sant att fredsarbetet hittills ändå gått bättre än väntat. Både GAM och regeringen har visat god vilja. Gerillan har avväpnat och upplöst sig själv. Militären och polisen har demobiliserat. Fredsovervakarna är viktiga. Viss kompensation utgår för att hjälpa kombattanterna tillbaka till vanligt samhällsliv. Breda dialoger har arrangerats om hur Aceh ska styras, varvid även grupper ur civilsamhället deltagit.

Men nu hopar sig problemen. Varaktig integration i samhället av lokala krigsmän förutsätter att nya jobb skapas i ett någorlunda korruptionsfritt uppbyggnadsarbete. Det kräver övervakning genom ett starkare civilt samhälle och en fungerade demokrati.

Vidare förutsätter tillämpningen av de lokalt förankrade förslagen om hur Aceh bör styras, att Jakarta ger sitt medgivande. Presidenten, vicepresidenten och regeringen följer det mesta av fredsuppgörelsen – men den nationalistiska politiska oppositionen (inklusive Megawati) och konservativa militärer spjärnar emot. Ett sätt är att försöka provocera fram en delning av Aceh i flera provinser och därmed blockera processen. En annan metod är att förhindra GAM och grupper i civilsamhället att delta med egna kandidater och partier i lokala val, vid sidan av Jakartas så kallade nationella partier.

Håller fredsavtalet?

Det viktiga är inte om valen som enligt fredsuppgörelsen skulle äga rum i april skjuts upp några månader. Det avgörande är att både GAM och marginaliserade civila grupperingar kan delta med rimligt gott resultat. Kan de inte använda demokratin för att främja sina perspektiv riskerar både fredsavtalet och uppbyggnadsarbetet att undermineras. Detta kräver mer än att den internationella övervakningsstyrkan får sitt mandat förlängt några månader. Det kräver också kraftfullt stöd till det civila samhället och till träning i politiskt arbete bland olika demokratiska grupperingar. Tiden är mycket knapp. Detta handlar inte om att gripa in i ett annat lands angelägenheter utan om att främja ett fredsavtal som även regeringen söker fullfölja.

Om det på så vis blir möjligt att varaktigt transformera striderna från slagfältet till politiken, kan Aceh dessutom stå modell för hur även andra konflikter kan hanteras genom meningsfull demokratisering. Alla de nationella och internationella politiska och ekonomiska aktörer som liksom Sverige räds konflikter och maktfullkomliga lokala militärer och politiker i Indonesien har alltså en unik chans att främja fred, utveckling och bättre administration genom mer demokrati!

Sveriges insatser

Vad gör då Sverige, med stolta traditioner i sådana sammanhang? Sida berör knappt frågorna i sina texter om tsunami-biståndet. I stället heter det att man vill främja samordning och att man hur som helst vet för lite om Aceh, saknar personal och inte kan göra något bra på egen hand – varför man valt att satsa nästan allt man har på enbart den internationella övervakningsstyrkan och Världsbanken.

Detta är lite märkligt. Det är väl Sida som ska anpassa sig till de komplicerade behoven, inte tvärt om. GAM har haft sitt högkvarter i Stockholm, så några kunskaper om och kontakter med parterna i konflikten måste UD och Sida ha. Vidare stödjer Sida själv sedan ett tiotal år forskning och informationsarbete med demokratirörelsen i Indonesien, inklusive i Aceh – varvid huvudfinansören Norge med ett eget program för mänskliga rättigheter numera handhar även den svenska administrationen. Potentiellt har vi alltså goda möjligheter att tillsammans med Norge bidra till det nödvändiga men åsidosatta freds- och demokratiarbetet. Vi kan helt enkelt gå in med precis de åtgärder för att främja civilsamhället, mänskliga rättigheter och demokratisk utveckling som behövs bäst och som skulle kunna få strategisk betydelse. På sikt borde länderna gå samman om en gemensam handläggare för dessa frågor. Jag säger inte att den internationella övervakningsstyrkan och Världsbanken är fel, men det räcker inte.

Biståndets inriktning

Sidas ansvarige för tsunamibiståndet Johan Brisman har i en nyårsdebatt i GöteborgsPosten försvarat det svenska agerandet med att fredsövervakningen och Världsbanksfonden minsann också främjar rättigheter och demokrati. Poängen är emellertid att de inte räcker för att främja rättigheter och demokrati. Övervakningen är enbart tillfällig och det indonesiska uppbyggnadsverket BRR (som Sverige stödjer via Världsbanken) klagar själv

över att man inte ens är bemyndigat att bidra till integrationen av lokala kombattanter i samhällslivet. Dessutom handlar det enda projekt som Världsbanksfonden till sist fått fram för att främja civilsamhället mest om att lära diverse NGOs god övervakning, 'modern management' och att skriva ansökningar som passar in i donatorernas rutiner. Återigen är kanske detta inte fel, men det sker t.ex. medan Sida under ett helt år avböjt mindre väl management-designade men strategiskt helt rätt tänkta förslag från en koalition av lokala civilsamhälleorganisationer om hur rättigheter och demokrati skulle kunna främjas. Om UD gör något annat på inofficiell väg vet jag inte. Men det värsta är att efter fredsuppgörelsen kan orsakerna till den bristande aktiviteten knappast ha att göra med att stöd till demokratirörelsen skulle vara politiskt kontroversiellt. Allt pekar istället på att Sida inte ens har administrativa resurser att ge sådant stöd!

Freds- och demokratistöd samtidigt

Naturligtvis kan jag ta miste på vad som bör göras. Men det är inte bara den norsk-svenskt stödda forskningen utan även de senaste rapporterna från de i Aceh-sammanhang mest välrenommerade 'East West Centre' och 'International Crisis Group' som pekar på behovet att kombinera uppbyggnadsarbetet med freds- och demokratistöd.

Ingen torde bestrida, att effektivt bistånd till fred- och utveckling som gynnar de fattiga förutsätter att vanligt folk får hjälp i sitt arbete för mänskliga rättigheter och demokrati. Det senare kräver i sin tur goda och konkreta analyser av lokala problem och möjligheter. Om det är sant att Sida inte har fått tillräckliga direktiv och resurser att ens ta vara på de egna kunskaper och nätverk som man byggt upp inom Indonesiens MR och demokratirörelse, bör alltså riksdagen omvärdera biståndspolitikerna. Under tiden bör så många av riksdagspartierna som möjligt träda in med ett brådskande gemensamt bistånd till meningsfull representation och val i Aceh – för att på så vis rädda den historiska chansen att främja både fred och utveckling!

Olle Törnquist

Professor i statskunskap och utvecklingsforskning vid universitetet i Oslo samt Academic Co-director vid The Indonesian Centre for Democracy and Human Rights Studies (Demos), Jakarta

Detta verk är licensierat under Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 2.5 Sverige licens. För att se en kopia av denna licens, besök <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/> eller skicka ett brev till Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA. Material som publiceras i Merdeka & ÖsttimorInformation kan också publiceras i <http://www.globalarkivet.se>.