

Research Program on

**HUMAN RIGHTS and
PEACE-BUILDING**

Stockholm School of Theology
Sweden



Rättighetsperspektivet och fredsbyggande

Om mänskliga rättighetsperspektivet i fred
och säkerhet och konfliktkänslighet i mänskliga
rättighetsperspektivet

Human Rights Based Approach and Peacebuilding.
Two-Track Methods: The Human Rights Perspective
in Peace and Security, and Conflict Sensitivity in the
Human Rights Perspective.

Ingmar Armyr

Research Paper Series No. 7

2015

Rättighetsperspektivet och fredsbyggande

Om mänskliga rättighetsperspektivet i
fred och säkerhet
och
konfliktkänslighet i
mänskliga rättighetsperspektivet

Human Rights Based Approach and Peacebuilding
Two-Track Methods:
The Human Rights Perspective in Peace and Security
and
Conflict Sensitivity in the Human Rights Perspective

Ingmar Armyr

Stockholm

2015

Paper No. 7

Research Paper Series

Research Program on Human Rights and Peace-Building

Stockholm School of Theology

Teologiska högskolan Stockholm

Åkeshovsvägen 29, SE 168 39 Bromma

Layout omslag: Sophia Tonneman

© Författaren

Tryck: Elanders Sverige AB, Vällingby, Sweden

ISSN: 1654-7322

ISBN: 978-91-88906-56-4

Innehållsförteckning

Summary	4
1. Inledning.....	6
2. Rättighetsperspektivet i fredsmäklande och pragmatisk principfasthet utifrån FN-stadgan sett från Dag Hammarskjölds tal och anföranden.	12
2.1 Introduktion	12
2.2 En historisk process mot fred baserad på rättigheter - utdrag från tal och anföranden av Dag Hammarskjöld.	15
3. Hur har den svenska regeringen behandlat samverkan mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande/fred och säkerhet i biståndet?	21
3.1 Introduktion	21
3.2 Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete.....	22
3.3 Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete.....	23
3.4 Biståndspolitisk plattform.....	24
3.5 Generell sammanfattning och bedömning	26
4. Vägar vidare - konkreta exempel, bevekelsegrunder och metodstöd.....	27
4.1 Några konkreta exempel	27
4.2 Några reflektioner och slutsatser	37
4.3 Sidans metodstöd ”HRBA and Peace Building”	45
Referenslista	47
Annex 1. HRBA and Peace Building, Sida, January 2015	51

Författare

Ingmar Armyr är tidigare senior programhandläggare, regional analytiker och rådgivare inom internationellt biståndssamarbete. Utbildad pedagog och ekonom. Han har arbetat nära tre decennier med mänskliga rättigheter i konfliktkontext i Latinamerika och i Östra Afrika inom internationella enskilda organisationer och inom svenska biståndsmyndigheten Sida, samt som fristående konsult.

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll.

E-post: ingmar.armyr@yahoo.se

Summary

This report is part of the Research programme on Human Rights and Peace-Building¹ at the Stockholm School of Theology and its project "Human Rights and Peace-Building²". The report builds specifically on reports number 4 and 5 and the book "An Unlikely Dilemma. Constructing a Partnership Between Human Rights and Peace-Building³" 2011, of the above mentioned project.

The report aims to

- give a better understanding of why and how human rights and peace building can mutually support each other within international development cooperation, and
- point at a concrete example (in English) from Sida⁴ of methodological development⁵ to support the strengthening of mutuality between human rights and peace building in international development cooperation.

The report is based on three different sources, a) speeches and reports from the former Secretary General of the UN 1953-1961, Dag Hammarskjöld, b) parallel reading of three policy documents covering the thematic area from the Swedish government 2010-2014, and c) concrete examples from professional experiences from the author's career in international development cooperation in the field of human rights and peace building in conflict settings.

In all the above-mentioned sources, focus is put on how the human rights agenda and the peace building agenda are related to each other and can be strengthened.

The report shows that

- it is clear that Dag Hammarskjöld was fully aware of the challenges and the dilemma of uniting the two agendas but that he also constantly struggled to keep the two agendas together, both to strengthen the UN at a strategic level and in his

¹ Stockholm School of Theology, Research Programme, <http://www.ths.se/site/index.php/in-english/research/research-program-on-human-rights-and-peace-building.html>

² Ibid.

³ Gunner, G, Nordquist, K-Å, *An Unlikely Dilemma. Constructing a Partnership Between Human Rights and Peace-Building*, 2011, THS, <http://www.ths.se/site/index.php/forskning/forskningsprogram-om-maenskliga-raettigheter-och-fredsbyggande/62-projektet-qmr-och-fredsbyggande-olika-agendor-men-samma-malq.html>

⁴ Sida – Swedish International Development Cooperation Agency, www.sida.se

⁵ See appendix of this report

concrete acting day to day as Secretary General at the time.

- it is clear that the political will to see the human rights and peace building agendas work together is present in current Swedish policy documents, but it is also clear that the concrete consequences and entry points for methods to live up to this political will is lacking. Moreover it is shown that dividing the two agendas into two different policy documents is not helpful in creating a positive and uniting dynamic between them.

- concrete examples point at some different dilemmas and complications in combining the two agendas, but also point at the potentials and added value in combining them.

The main message of the report is that methods applicable to international development cooperation for combining human rights and peace building are just beginning to be developed and must be developed further. The report's entry point is that peace building has basically a process oriented character as a form of negotiation between powers on the ground (pragmatism), and that human rights has basically a principled character based on international agreements (idealism). Thus, processes meet principles. The challenge is to create methods where the processes of peace building are - within its logical limitations - given a more principled approach, and simultaneously create methods where a principled human rights approach - also within its logical limitations- is given a more process-like approach. The thesis is that the method of human rights based approach (HRBA), already well-known in development cooperation, could be applied for peace building as it is in other thematic areas. A human rights based approach (HRBA) will give a more process-like approach to the human rights agenda, and will give a more principled approach to the peace building agenda. Thus, when processes are given a character of principles, and principles are given a character of process, the cooperation between the two agendas in development cooperation may be strengthened.

1. Inledning

Den här rapporten pekar på hur en samverkan mellan fredsbyggande och mänskliga rättigheter kan stärkas. Exempelen som ges bygger både på mångåriga erfarenheter inom internationellt biståndssamarbete, som författaren dragit, och på andras kanske mer djuplodande reflektioner kring hur fredsbyggande kan stärka mänskliga rättigheter - och vice versa.

Men varför diskutera detta tema....??

Jo, när jag frågar personer som arbetar med fredstemat om varför mänskliga rättigheter inte tydligare utvecklas i resonemangen, blir svaret oftast något i stil med att: ”Jo, det skulle kanske vara bra... har inte tänkt så... kanske något att forska vidare kring...”

Eller, i de fall det finns någon hänvisning till mänskliga rättigheter, så blir svaret på frågan om hur denna hänvisning rent konkret har stärkt fredsbygget, otydligt. Det verkar finnas något som hindrar oss att omedelbart se, eller att utveckla värdet av, mänskliga rättigheter i fredstemat. Men också vice versa, något verkar hindra oss att utveckla värdet av fredstemat och konfliktkänslighet i mänskliga rättigheter. Men vad är det som hindrar? Min slutsats hittills är att respekten för mänskliga rättigheter av många upplevs som så självklar för fredsbyggande att det inte ens finns anledning att fördjupa sig i detta. Men är det så självklart och okomplicerat?

Andra, tvärtemot, upplever samverkan mellan fredsbyggande och mänskliga rättigheter som att försöka blanda olja och vatten. Aldrig mötas de två... fredsbyggandets pragmatiska medlande utifrån parter maktställning, och mänskliga rättigheternas juridiska principer som inte kan tummas på – kan de mötas, går det verkligen att mixa dessa? Dagens forskning på området, liksom den politiska verkligheten, slutar nog just nu mest med ett tveksamt frågetecken. Medling och/eller principer, två utgångspunkter för historiens utveckling – en utmaning som vi måste förhålla oss till. Och hur kan en samverkan ske?

För kruxet är att det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta, och att det dunkelt tänkta för ju inte utvecklingen framåt. Men just att dela upp gör det möjligt att föra ihop och hitta samverkan, vilket organisationsteorin⁶ hjälper oss att se. En jesuitpater i Colombia sa vid ett tillfälle: ”Det är först när vi får respekten för mänskliga

⁶ Ford, Armandi, Heaton, *Organization Theory – an integrative approach*, Harper & Row

rättigheter och fredsengagemanget att gå sida vid sida som vi får fred i Colombia”. I Zimbabwe nämnde en från exilen i Sydafrika återvändande zimbabwisk politisk analytiker att samverkan mellan att bygga fred och respekten för mänskliga rättigheter är en känslig fråga, i Zimbabwe, som borde kräva mycket uppmärksamhet. Det verkar med andra ord som att många som står mitt i komplexitetens centrum och gått på djupet med frågeställningarna kring mänskliga rättigheter i fredsbyggande och vice versa, upplever dessa som ytterst väsentliga eller till och med avgörande för framtiden. Detta är uppfordrande. För det är först när samverkan sker som en uthållig fred kan skapas, och en respekt för mänskliga rättigheter kan upprätthållas. Det är vår utgångspunkt i detta arbete.

Rapporten

- vill ge en bakgrund till varför en stärkt samverkan är nödvändig mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande verksamhet inom internationellt biståndssamarbete, och
- vill visa på ett konkret metodexempel som gjorts inom internationell biståndsverksamhet.

Rapportens bevekelsegrund är att ett rättighetsbaserat arbete⁷ inom fredsbyggande/fred och säkerhet är så mycket mer än att enbart nämna mänskliga rättigheter i målsättningar och arbetsinriktningar, så som alltför oftast sker. Arbetsformerna och metoderna är ofta fortsatt svagt utformade för ett rättighetsbaserat arbete inom fredsbyggande. Troligen är också kunskapen om den bakomliggande problematiken och den djupare förståelsen svag vad gäller innebörden av ett rättighetsbaserat arbete inom fredsbyggande/ fred och säkerhet. Möjligen beror detta på att det finns en ”blind fläck” hos alltför många policyskapare och aktivister på detta område som vid första anblicken upplevs självklart. Exempelvis förekommer sällan rättighetsperspektivets konkreta analyser av ”rights holders” (bärare av rättigheter) och ”duty bearers” (ansvariga), i analyser för fredsbyggande verksamhet.

⁷ Wikipedia: There are two stakeholder groups in rights-based development—the rights holders (who do not experience full rights) and the duty bearers (the institutions obligated to fulfill the holders' rights). Rights-based approaches aim at strengthening the capacity of duty bearers and empower the rights holders.¹

Däremot kan möjligen konfliktkänslighet alltmer ses som del av arbetet för mänskliga rättigheter genom de mer och mer vanliga ”Do No Harm”⁸-analyserna (DNH), även om balansen, samspelet och samverkan mellan DNH och rättighetsperspektivet inte alls är så utvecklade ännu.

Ett kompletterande begreppspär för att närma sig denna relation skulle kunna vara att utgå från begreppen ”negativ fred”⁹ (frånvaro av krig) och ”positiv fred” (möjlighet att leva ett fullvärdigt liv). Detta angreppssätt leder dock till delvis andra diskussioner än de som rapporten behandlar och fördjupas därför inte här, främst på grund av att begreppsparet inte uttryckligen hänvisar till respekten för mänskliga rättigheter. Man skulle dock möjligen inom begreppet positiv fred kunna utgå från skillnaden mellan en ”rättighetsbaserad positiv fred” (fred byggd på uttalad respekt för och uppfyllande av mänskliga rättigheter) och en ”behovsbaserad positiv fred” (fred byggd på människors behov av goda livsvillkor).

Rapportens utgångspunkt är att mänskliga rättigheter och fredsbyggande är två skilda koncept, men vilka kan samverka för att stärka varandra. För ”först när du vet hur du kan dela upp, kan du sammanfoga”. Först då kan de bli ett verkligt ”både och”. Fredsbyggande som förmåga att utifrån politiska realiteter bygga fred utifrån aktuell maktbalans (ibland kallat pragmatism), och integrerade värdemässiga principer som mänskliga rättigheter (ibland kallat idealism) kan i bästa möjliga mix¹⁰ sammansmältas till en gemensam metod.¹¹ Som två ögon som vart och ett ser sin partiella bild, men vilka i hjärnan smälts samman till en enda tredimensionell bild med betydligt högre värde än de två enskilda tvådimensionella bilderna. Fredsbyggande och Mänskliga rättigheter sammanvägt bildar ett tredimensionellt perspektiv av betydligt högre värde än de två var för sig. Det större långsiktiga värdet och hållbarheten över tid av denna samverkan är en av de

⁸CDA Collaborative Learning Projects, <http://www.cdacollaborative.org/programs/do-no-harm/>

⁹ Galtung, J, I boken *Är fred möjlig?*, 1975, bl.a. kapitel 1, ”Freds forskning-framtida möjligheter och krav”

¹⁰ Carother, T. *Aiding Democracy Abroad - The Learning Curve*, Carnegie Endowment 1999, C. uttrycker likande tankegångar om ett ”både och” avseende stöd till demokratiseringsprocesser inom internationellt biståndssamarbete: ”A position based on idealistic aspirations tempered by deeply realist considerations makes both sides uncomfortable. For democracy promotion, however, it is the only real choice.” (s 352).

¹¹ Begreppet ”*Twinning*” används för att beskriva en liknande samverkan i rapporten ”An Unlikely Dilemma. Constructing a Partnership Between Human Rights and Peace-Building”,

<http://www.ths.se/site/index.php/forskning/forskningsprogram-om-maenskliqa-raettigheter-och-fredsbyggande/62-projektet-qmr-och-fredsbyggande-olika-agendor-men-samma-malq.html>

huvudsakliga poängerna i denna rapports resonemang.

Rapporten menar att det börjar utvecklas metoder för denna samverkan som är anpassade för det internationella biståndssamarbetet, men som behöver utvecklas vidare^{12, 13}. Detta kan ske genom att fredsbyggande - som huvudsakligen är en process - får med ett rättighetsperspektiv¹⁴ en karaktär av principer. Samtidigt, respekten för mänskliga rättigheterna - som huvudsakligen är principer - får med ett konfliktkänsligt fredsbyggande en karaktär av process. Sammanvägt: när processen får drag av principer och principerna får drag av process, då kan fredsbyggande och respekt för mänskliga rättigheter lättare samverka i utvecklingsprocesser inom internationellt biståndssamarbete.

Relevansen för det internationella biståndssamarbetet att ytterligare utveckla metoder för samverkan mellan fredsbyggande och mänskliga rättigheter stärks exempelvis av den samverkan för internationell utveckling inom FNs ram som ligger högt på den internationella politiska dagordningen¹⁵. Relevansen stärks även av exemplet "Rights up Front"¹⁶, som huvudsakligen fokuserar på organisatorisk samordning inom FN systemet vilket presenteras bland annat med dessa ord:

"It is irrefutable, and needs repeating, that serious human rights violations are the best early warning of impending atrocities (min kursiv). If we fail to act early, the human, political and economic costs can be devastating as we know far too well. This calls for a more alert, flexible and coordinated UN System, both on the ground and at headquarters. This is what the Rights up Front initiative aims to accomplish." (Jan Eliasson, FN:s Generalförsamling, 17 december 2013)

¹² *Connecting Human Rights and Conflict Transformation – Guidance for Development Practitioners*, BMZ, 2011
http://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/downloads/giz2011_en_hr-and-conflict-transformation.pdf.pdf

¹³ *Negotiation Justice? Human Rights and Peace Agreements*, ICHRP, 2006
http://www.ichrp.org/files/summaries/29/128_summary_en.pdf

¹⁴ Human Rights Based Approach (HRBA), ofta kallat rättighetsperspektivet, är en metod inom internationellt utvecklingssamarbete som inom genomförandet av Sveriges politik för global utveckling (PGU) avser stärka den fattiges roll att förbättra sina levnadsvillkor med mänskliga rättigheter som grund. Metoden innebär bland annat att bindande internationella konventioner som är juridiska instrument görs mer processinriktade än juridikens ofta svart-vita bedömning, vilket underlättar förverkligandet av mänskliga rättigheter i utvecklingsprocesser. Se vidare sid 11 ff. "Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete"
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf>

¹⁵ *Human Rights in Peacekeeping*, Paneldiskussion 11 dec 2013, Svenska FN Delegationen i NY
<http://www.ipinst.org/events/panel-discussions/details/506-usg-haq-human-rights-part-of-united-nations-dna.html>

¹⁶ UN "Rights up Front", <http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.htm>

Denna rapport är en vidareutveckling av en rapport från 2008 inom THS forskningsserie¹⁷ skriven av samma författare ”No Shortcuts to Peace – International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding. A documentation and some reflections on a Human Rights-based approach to Peace and Security”¹⁸. Utifrån 2008 års rapport som slutar med en förhoppning om kommande metodutveckling av ett rättighetsbaserat arbetssätt inom fredsbyggande, tar denna rapport ett steg vidare. Detta gör den genom att i kapitel 1 och 2 ge en vidare fond för temat genom både några historiska och några aktuella dokument kring temat om fredsbyggande och mänskliga rättigheter, samt genom att i kapitel 3 ge några personliga, problematiserande erfarenheter från internationellt biståndssamarbete på området förutom att hänvisa till ett aktuellt metodarbete som utvecklats under senare år. Där ges exempel på avvägningar och konkret arbete för att ömsesidigt stärka både fredsbyggande och mänskliga rättigheter inom internationellt biståndssamarbete.

Kap 1 ger en historisk bakgrundsteckning utifrån FNs generalsekreterare 1953-1961 Dag Hammarskjöld och hans tydliga argumentering för att successivt stärka mänskliga rättigheterna i FNs fredsbyggande verksamhet. Avsnittet bygger på en genomgång av och urval från Dag Hammarskjölds tal med fokus på hur dessa tal och anföranden kan spegla en utveckling och stärkt roll för FN-stadgan och därmed för mänskliga rättigheter under tiden för Dag Hammarskjölds generalsekreterarskap. De mänskliga rättigheterna har sedan fortsatt att utvecklas under exempelvis Kofi Annans ledarskap inom FN. Genomgången belyser alltså en historisk process där mänskliga rättigheter lyfts fram och blir en central del inom fredsbyggandet och, vice versa, en process mot ett mer konfliktkänsligt rättighetsperspektiv.

Kap 2 tecknar dagsläget i synen på mänskliga rättigheter inom fredsbyggande internationell biståndssamverkan i den svenska kontexten. Denna presenteras utifrån en parallell läsning av den svenska regeringens policydokument för säkerhet och utveckling respektive för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom internationell biståndsverksamhet under perioden 2010-2014, samt utifrån en biståndspolitisk plattform beslutad av regeringen mars 2014. Man kan

¹⁷ Stockholm School of Theology, Research Programme, <http://www.ths.se/site/index.php/in-english/research/research-program-on-human-rights-and-peace-building.html>

¹⁸ Armyr, I, 2008, *No Shortcuts to Peace, International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding*, Rapport no 5, THS, http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no5.pdf

här se att det finns en övergripande vilja att ge mänskliga rättigheter en roll i den fredsbyggande verksamheten. Men konkret och på delmålsnivå är dock skrivningarna om MR-perspektiven svaga och kortfattade avseende konfliktsituationer, liksom skrivningarna är svaga om konfliktkänsligheten i arbetet för respekt för mänskliga rättigheter.

Sammanvägt dras slutsatsen att det hos den svenska statsmakten finns en generell förståelse och intresse för att respekt för mänskliga rättigheter och konflikthantering ska samverka. Samtidigt kan man se ett behov av konkretion och metodutveckling av samspelet mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande, då detta inte finns med i ovan refererade dokument. Skulle en gemensam policy skrivas för de båda områdena kunde de idag två skilda områdena behandlas på ett integrerat sätt där samverkan mellan dessa områden klargjordes. Detta kunde i så fall göras både på ett övergripande plan och vad gäller inriktningen på konkreta metodansatser.

Kap 3 vill avslutningsvis

- ge några *exempel*, både lyckade och mindre lyckade erfarenheter, från konkret internationellt biståndssamarbete i konfliktsituationer där mänskliga rättigheter i olika grad funnits med som en komponent i verksamheten.
- ge några *reflektioner* över bevekelsegrunderna för ett engagemang för fredsbyggande med ett rättighetsperspektiv inom internationellt biståndssamarbete
- samt ge en *beskrivning av hur Sida konkret*, inom ramen för ett generellt stärkt rättighetsperspektiv i sin verksamhet, utarbetade ett metodstöd för rättighetsperspektivet/HRBA och fredsbyggande inom internationellt biståndssamarbete.

2. Rättighetsperspektivet i fredsmäklande och pragmatisk principfasthet utifrån FN-stadgan sett från Dag Hammarskjölds tal och anföranden.

Nedan följer en beskrivning, utifrån FNs generalsekreterare (1953-1961) Dag Hammarskjölds tal och anföranden, som vill visa att mänskliga rättigheter/FN-stadgan och dess framväxande konkreta institutionella uttryck fick allt större betydelse inom FNs fredsmäklande och fredsskapande insatser under Dag Hammarskjölds tid som generalsekreterare. Dessa har sedan fortsatt att utvecklas under exempelvis Kofi Annans ledarskap inom FN. Det finns alltså en historisk process över tid att de mänskliga rättigheterna alltmer lyfts fram och blir en central del inom fredsbyggandet inom FNs ram, liksom det utvecklas ett alltmer konfliktkänsligt rättighetsperspektiv kanske uttryckt som en 'pragmatisk principfasthet'.

2.1 Introduktion

Dag Hammarskjöld kom till FN som dess generalsekreterare år 1953. Han kom till ett relativt ungt och nyskat FN. Kalla kriget var dagspolitikens realitet och FNs generalförsamling var en skådeplats för detta kalla krig där Dag Hammarskjölds roll att medla och hitta pragmatiska former för en fredlig samexistens var stående inslag på dagordningen.

Denne Dag Hammarskjöld sågs, när han tillträdde, som en opolitisk diplomat. Han hade tidigare varit konsultativt – ”opolitiskt”- statsråd i svenska regeringen, son till en partilös svensk statsminister under första världskriget med neutralitet som mål, akademiker, intellektuellt skarp och medlem av Svenska Akademin.

Boken "Vägmärken"¹⁹, hans postumt publicerade dagboksanteckningar, speglar en tänkande och reflekterande person som också påverkats av hans mors innerliga religiositet och tro. En person med mycket starkt patos för respekt för livet och livets värde. Ibland betecknad som mystiker, som sökte sig inåt i förståelsen av livet och dess mening och värde. En person som på posten som FNs generalsekreterare kom att kombinera en ytterst stark integritet, ett starkt patos för FNs grundläggande värderingar som de formulerats i den då tämligen unga FN-stadgan, en verbal förmåga och analytisk stryka, med personlig respekt för livets mening att göra det som ankommer på var och en under de dagar vi finns här på jorden.

Denne Dag Hammarskjöld kombinerade alltså egenskaper hos en person som driver värdefrågor, som är analytisk och strategisk, med egenskapen hos den person som är beredd att använda detta i världspolitiken och göra det till sin livsuppgift. Det då unga FN, vars stormaktsmedlemmar mest önskade en administrativ diplomat för att kunna driva sina egna politiska agendor, får alltså en generalsekreterare som ser FN stadgans värdegrund som ett rättesnöre bortom det dagliga politiska "käftandet" mellan stormakterna. Han ser denna stadgans värdegrund som en möjlighet att bygga på, för att successivt stärka dess roll och genomslag inom det alltmer mognande FN. Det dagliga medlandet inom FNs ram där stormakternas reala makt är det som måste vara grunden för att inte det totala kriget ska bryta ut, får med principer och metoder från stadgans värdegrund hjälp på traven att med strategiska och succesiva steg skapa en fredligare värld. För Dag Hammarskjöld var det en ytterst medveten strategi att, baserat på stadgans värdegrund utveckla metoder och redskap inklusive generalsekreterarens egen roll och agerande, skapa en "pragmatisk principfasthet". Han kom att kombinera ett pragmatiskt medlande med en principfast värdegrund baserad på ett rättighetstänk byggt på FN stadgan.

Dag Hammarskjöld var genom sin verbala och analytiska förmåga en intressant föredragshållare, och flera av de tal och anföranden han höll under tiden som generalsekreterare speglar en succesiv utveckling av ett rättighetsperspektiv i och med utvecklingen av den roll han själv hade som FNs generalsekreterare, och den roll som institutionen FN alltmer kom att utveckla.

¹⁹ Hammarskjöld Dag, *Vägmärken*, 1963, Bonniers

Den ovan nämnda postumt publicerade boken ”Vägmärken²⁰” som mer innehåller hans inre tankar och reflektioner speglar också, även om det inte är huvudfokus, de frågeställningar som finns i att just kombinera en principfast hållning baserad på en grundläggande värdering och en livsuppfattning om livets okränkbara värde med den dagspolitiska realiteten där den egoistiska makten styr. Att möta ondskan och förhandla, och samtidigt söka finna gemensamma värden om respekt för livet är en spännande läsning för varje rättssökande människa. Speciellt för den som själv i vardagen ställts inför dessa val: att uppleva sig tvingad att pragmatiskt tumma på principiella värden om allas lika värde för att med exempelvis maktmedel uppnå kortsiktig stabilitet, och samtidigt söka finna vägar för att få dessa värden om allas lika värde respekterade och bilda bas för ett långsiktigt gemensamt liv i rättvisa.

Denna utveckling av FNs stadgans roll och dess genomslag i den internationella samlevnaden och med dess värdegrund, kan ses genom de tal och de anföranden Dag Hammarskjöld höll under sin tid som generalsekreterare. Boken ”Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961²¹” utgiven 2005 till 100-årsminnet av Dag Hammarskjölds födelse, ger ett gott underlag för att se just denna utveckling. Bokens baksidestext anger tonen: ”Han krävde rättens ledarskap gentemot maktens: Endast med förankring i folkrätten kan fred uppnås och endast inom fredens ramar kan mänskliga rättigheter helt och fullt utvecklas.”

En slutsats man kan dra, och en anledning till varför denna historiska tillbakablick ger relevans för dagens arbete kring rättighetsperspektivet (Human Rights Based Approach – HRBA) och fredsbyggande, är att vi över tid kan se en succesiv förändring och utveckling där principerna om internationell rätt i konfliktsituationer alltmer har stärkt sin roll. Mänskliga rättigheters styrka, om än periodvis svårhanterade i konfliktiv internationell samvaro, har successivt vuxit och utvecklats sina redskap för starkare genomslag. I detta ljus bör även ses den utveckling som kan skönjas av ett tydligare rättighetsperspektiv/HRBA inom fred och säkerhet/konflikthantering inom internationellt utvecklingssamarbete. I det korta perspektivet kan stagnation eller motgång te sig svåra, men i det långa

²⁰ Ibid.

²¹ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, 2005, Atlantis

perspektivet över tid syns andra för rättighetsperspektivet i konfliktsituationer mer lovande och positiva utvecklingsmöjligheter.

Avsnittet nedan är en subjektiv genomgång av och urval från Dag Hammarskjölds tal utifrån boken ”Att föra världens talan” som nämnts ovan, med fokus på hur dessa tal och anföranden kan spegla en utveckling och stärkt roll för FN-stadgan och därmed för mänskliga rättigheter under tiden för Dag Hammarskjölds generalsekreterarskap. Hypotesen är dels att dessa tal och anföranden speglar den utveckling av FN som institution och stadgans roll i denna som skedde under Dag Hammarskjölds ledarskap, och dels att denna utveckling drivs av en medveten vilja att öka genomslaget för mänskliga rättigheter som sedan fortsatt kommit att utvecklas under senare år även inom internationellt biståndssamarbete främst under begreppet Human Rights Based Approach/HRBA.

2.2 En historisk process mot fred baserad på rättigheter - utdrag från tal och anföranden av Dag Hammarskjöld.

2.2.1 Inte seger utan fred.

Tidigt i Dag Hammarskjölds FN-gärning kan vi se en grundläggande och värdebaserad utgångspunkt som problematiserar en samlevnad mellan folk som är baserad på maktbalans och maktövertag. Detta genom att fokusera inte på seger, utan på fred (och frid). Detta skulle vi idag kanske kalla en positiv fred och samhällets utveckling, i motsats till en negativ fred baserad på maktövertag.

”Vi tillhör olika trosbekännelser och åskådningar. Händelser och tankar som för en del av oss förblivit själva grundvalen för vår tro, är för andra endast främmande inslag i människans andliga arvedel. Men gemensamt för oss alla, och över alla övertygelser, står dock den sanning en svensk skald en gång uttryckte, då han sade att människans högsta bön inte gäller seger utan fred.²²

²²Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 57, 2005, Atlantis

Skalden Erik Axel Karlfeldt, skriver i dikten "Hösthorn": "... den högsta av jordens böner/ropar ej på seger, men ber om frid".

(Ur tal i generalförsamlingens plenum 10 april 1953 efter valet till generalsekreterare)

2.2.2 En historisk process för att skapa internationell samverkan.

Ett rättighetsbaserat internationellt samhälle byggs successivt. Det kan inte kommenderas fram eller skapas genom ett konferensbeslut som en "Quick fix". En "erfarenhetens smältdegel" behövs över tid där mångas deltagande är en förutsättning.

"Men vi söker fortfarande efter metoder att få våra internationella institutioner att effektivare uppfylla det grundläggande syfte som uttrycks i Woodrow Wilsons ord - 'att vara nationernas öga för att bevaka det samfälliga intresset'. Jag betvivlar inte, att vi om fyrtio år också ska vara sysselsatta med samma strävan. Hur kan vi vänta oss något annat? Världsorganisationen är alltså ett nytt äventyr i mänsklighetens historia. Den behöver fulländas ytterligare i erfarenhetens smältdegel, och därvid finns inget surrogat för tid."²³

(Ur tal i maj 1956 vid 100-årsminnet av Woodrow Wilsons födelse – skaparen av Nationernas Förbund)

2.2.3 Tron på mänskliga insatsers kontinuitet.

Historiens gång och människans ansvar att bidra till ett mänskligare samhälle genom att lägga bit till bit, var ett grundperspektiv för Dag Hammarskjöld. I det ljuset kan man se metodutvecklandet av rättighetsperspektivet inom utvecklingssamarbetet (se vidare avsnitt 3.3) som en bit i denna process. En bit som bygger på tidigare erfarenheter och som kommer att utvecklas vidare i former anpassade till framtida behov och framtida internationell samverkan. Metoder för rättighetsperspektiven som HRBA i fredsarbetet är naturligen inget slutgiltigt, men ett tillägg och ett bidrag om än ofullständigt.

²³ Jämför aktuell debatt IDEA/FN: *Democracy and Human Rights - The role of the UN*, 2013
<http://www.idea.int/publications/democracy-and-human-rights/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=59125>

”... Jag tycker att det verkligen är så vi måste se på alla våra insatser för freden och för utvecklingen fram emot en värld av ordning och rättvisa. Bakom oss har vi det ansvar som faktiskt skapats av århundradens utveckling. Framför oss har vi årtusenden. Och inklämda mellan dessa århundraden och dessa årtusenden ligger några få år, som vi kan mäta i dagar, och veckor och år ... och dessa dagar är i själva verket ingenting jämfört med vad som ligger bakom oss och vad som ligger framför oss. Men de får mening av vad som ligger bakom oss, och de får mening genom vad de betyder för framtiden. Med andra ord, vad vi kan lämna vidare när vår arbetsdag är slut, är inte bara det vi lyckats foga till vad vi ärvt, utan det är hela arvet med det lilla tillskott vi lyckats åstadkomma.”²⁴

(Från ett tal i april 1958 vid FN-korrespondenternas lunch med generalsekreteraren inför den andra femårsperioden)

2.2.4 Nuets svårigheter är inte en anledning till att inte handla, om framtiden ligger inbäddad i denna handling.

Principfastheten att förkunna lag och rätt, även när det ser omöjligt ut i det korta perspektivet, får av Dag Hammarskjöld sitt starka stöd. Denna principfasthet kombinerades dock av en pragmatisk innovationsförmåga genom exempelvis utvecklandet av ”tyst diplomati” och FN-missioner som då var nyheter i fredsmäklandets metodbox.

”Det är lätt att säga att det är meningslöst att förkunna lagen när dess efterlevnad inte kan genomtvingas. Gör man detta glömmer man emellertid, att om lagen är framtidens ofrånkomliga lag, så skulle det vara att förråda framtiden om man inte förkunnade lagen enbart på grund av nuets svårigheter.”²⁵

(Ur tal i april 1957 inför American Jewish Committee i New York)

2.2.5 Gemensam säkerhet och maktgemenskap, som alternativ till maktbalans, baserad på folkrätten.

²⁴ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 52-53, 2005, Atlantis

²⁵ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 69, 2005, Atlantis

En grundtanke var tvistelösning på den internationella rättens grund i stället för maktbalans, vilket innebar att begränsa den arena där styrkan är ett argument. Att hävda rätten mot makten genom att föra in så mycket som möjligt under den internationella rättens domäner är en central tanke i Dag Hammarskjölds tal och anföranden.

”En tro ...*(på en värld av fred och ordning)*... må ha förefallit endast som en dröm för folkets ledare i en mäktig stat som kan behärska andra eller tro sig utom räckhåll för deras handlingar. Ett nytt läge inträder den dag man måste inse att man inte kan diktera för andra nationer och att man inte är oberoende av andra nationers handlingar.”²⁶

(Ur tal juni 1955 vid Stanforduniversitetet, California)

2.2.6 Utan de mänskliga rättigheterna får vi aldrig fred.

Principen om att mänskliga rättigheter och fredsbyggande går hand i hand är central hos Dag Hammarskjöld liksom den är central i många nutida politiska policydokument på området. I motsats till många nutida policydokument är det intressant att notera att Dag Hammarskjöld, övertygad och genomtänkt i sin inriktning, lyfter fram dilemma situationen i processen till att mänskliga rättigheter och fredsbyggande kan gå hand i hand. Det finns en tydlig skillnad i beskrivningen av målet om en fred byggd på folkrätten, och vägen dit. Internationellt biståndssamarbete är till sin natur processinriktat genom det förändringsmandat som ligger inbyggt i själva uppdraget, ”att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom²⁷”, varför just skillnaden mellan att beskriva målet och vägen dit här har betydelse.

”Vi vet att frågan om fred och frågan om mänskliga rättigheter är nära besläktade. Utan att de mänskliga rättigheterna erkänns får vi aldrig fred, och det är endast inom fredens ram som de mänskliga rättigheterna kan utvecklas helt och fullt. ... Dilemmat i vår tid, med dess ändlösa möjligheter till självfrigörelse, är hur man skall kunna växa ur rustningarnas värld och in i en värld med internationell trygghet, grundad på rätten. Den naturliga misstron mot möjligheterna till framsteg hämtar näring ur de oundvikliga bakslagen, och där misstron på det viset stärks, ökar detta i sin tur våra svårigheter.”²⁸

²⁶ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 62, 2005, Atlantis

²⁷ *Sveriges politik för global utveckling (PGU)*, <http://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/Internationellt-samarbete-/Politik-for-global-utveckling-PGU/>

²⁸ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 153-154, 2005, Atlantis

(Ur tal i april 1957 inför American Jewish Committee i New York)

2.2.7 Varje kompromiss med FN:s grundsatser och ideal innebär en försvagning av förtroendet och en förlust för framtiden.

Ett kortsiktigt resultat, hur lockande det än kan se ut för stunden, kan inte ges större värde än en långsiktig strävan som bygger på en stabil grund av internationell rätt. Denna inställning av kortsiktighet sätter i blyxtbelysning ”kriget mot terrorismen” som med sina metoder kan riskera fräta sönder just de värderingar som terrorismen riktar sig emot: mänskliga rättigheter och internationell rätt. Kortsiktigheten utmanar även det internationella biståndssamarbetets böjelser för snabba påvisbara resultat, till priset av att inte bearbeta det aktuella samhällets grundläggande strukturella obalanser²⁹. Citatet nedan belyser även behovet att utveckla metoder för det internationella biståndssamarbetet för att undvika, eller i alla fall minimera, kompromisser mellan åsidosättande av FN:s grundsatser/mänskliga rättigheter och snabba resultat.

”Organisationen har i det förflutna ofta ställts inför” - menar Dag Hammarskjöld - ”och kommer sannolikt i sitt fortsatta arbete att om och om igen ställas inför, situationer där en dagtingan med de sistnämnda grundsatserna kan synas göra det lättare att nå resultat vid förhandlingsbordet eller ge löften om att organisationen lättare ska lyckas i sina verkställande åtgärder för att lösa problem. ... Det är min bestämda övertygelse att alla resultat som köpes till priset av en kompromiss med organisationens grundsatser och ideal, antingen genom eftergifter för våld, genom åsidosättande av rättvisan, genom försummelse av gemensamma intressen eller genom förakt för mänskliga rättigheter, köpes alltför dyrt. Skälet härtill är att en kompromiss med organisationens grundsatser och syften försvagar den på ett sätt som innebär en förlust för framtiden som inte kan uppvägas av någon omedelbart vunnen fördel...”³⁰

(Ur inledning av årsrapporten 1959-1960)

2.2.8 Kraven på vår kapacitet för tålamod att leva tillsammans utan krig.

Den existentiella dimensionen av att ta ansvar, att orka tålamodet, finns med i Dag Hammarskjölds tal och anföranden redan från hans första år på sin post. I

²⁹ ONTRAC, Newspaper of INTRAC, No. 35, 2007 <http://www.intrac.org/data/files/resources/264/ONTRAC-35.pdf>

³⁰ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 72-73, 2005, Atlantis

motgångar finns alltid ett ”trots allt”, och ett ”trotsigt hopp”. Här kan man säkerligen finna en inspirationskälla hos kristna mystiker och tänkare han, så att säga, umgicks med genom sitt läsande och skrivande. Rimligen bör även det internationella biståndssamarbetet inom fredsbyggande och mänskliga rättigheter utmanas och inspireras av samma inställning.

”Fredens pris är högt. Jag tänker inte på rustningsbördan, vilken naturligtvis ingår i bilden, utan jag tänker framför allt på priset vad gäller kraven på vår kapacitet för tålmod och för osviklig målmedvetenhet. Processen att lära sig leva tillsammans utan krig i denna sönderslitna och förvirrade värld kommer att fortsätta att vara smärtsam och en konstant utmaning för resten av våra liv. Ändå vet vi vad valet gäller. Antingen lyckas vi eller står vi inför en katastrof.”³¹
(Ur tal maj 1954 vid University of California, Berkley)

För den som enkelt vill fördjupa sin kunskap om Dag Hammarskjölds tänkande är Inledningen till den citerade boken ”Att föra världens talan” sammanställd av Kaj Falkman³², en lättläst och sammanfattande källa.

³¹ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 202, 2005, Atlantis

³² Ibid.

3. Hur har den svenska regeringen behandlat samverkan mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande/fred och säkerhet i biståndet?

Nedanstående presentation är byggd på en parallell läsning av tre regeringsdokument, och söker beskriva hur den svenska regeringen under perioden 2010 till 2014 såg på samverkan mellan begreppen ”mänskliga rättigheter” och ”fredsbyggande”. Läsningen har skett vid ett samlat tillfälle även om dokumenten varit kända sedan tidigare.

3.1 Introduktion

Sveriges regering beslutade under perioden 2010-2014 om två policyer för biståndsverksamhet på områdena demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter³³ samt fred och säkerhet³⁴. Dessutom beslutades under 2014 om en för de samverkande regeringspartierna gemensam biståndspolitisk plattform³⁵ som redogör för det svenska biståndets inriktning.³⁶

För att se hur regeringen under denna period i dokumenten behandlat samverkan mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande/fred och säkerhet har en noggrann genomgång och parallell läsning av dessa styrdokument gjorts. Denna genomgång har enbart haft fokus på hur dokumenten behandlar samverkan mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande/fred och säkerhet. Främst har läsningen fokuserat på hur policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter behandlar fred och säkerhet, och hur policyn för fred och säkerhet behandlar mänskliga rättigheter. Dessutom har en jämförelse mellan ovan nämnda policyer och denna

³³ Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf>

³⁴ Fred och säkerhet för utveckling, Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/25/75/9bc39627.pdf>

³⁵ Biståndspolitisk plattform. <http://www.regeringen.se/sb/d/18423/a/236447>

³⁶ Riksdagsvalet 14 september 2014 innebar ett byte av regering

biståndspolitiska plattform gjorts med hänsyn till hur plattformen behandlar samverkan mellan mänskliga rättigheter och fred och säkerhet/konflikthantering.

Nedan följer en sammanställning av resultaten av denna parallella läsning. Avsnittet är upplagt så att respektive policy behandlas separat, men med hänvisning till och jämförelse med de övriga dokumenten. Dessutom finns kommentarer och bedömningar av hur samverkan beskrivs eller inte beskrivs. Avslutningsvis finns en övergripande sammanfattning och bedömning av det samlade resultatet av parallellläsningen.

3.2 Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete³⁷

Efter en läsning som fokuserat på hur policyn 'Fred och säkerhet för utveckling' behandlar mänskliga rättigheter, kan följande konstaterande göras:

- Mänskliga rättigheter finns tydligt med i Policy för säkerhet och utveckling som en "sektor" i form av 1) hänvisning till rättsstaten och i form av att 2) temat övergångsrättvisa nämns, samt som 3) en generell grund i och med att "... FN:s deklaration för de mänskliga rättigheterna och konventionerna om de mänskliga rättigheterna samt den internationella humanitära rätten utgör ramar för det internationella samfundets agerande i konflikter och postkonfliktsituationer."³⁸

- Vad gäller kvinnors rätt finns tydliga hänvisningar till FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 och 1820.

- På konkret nivå finns dock inga hänvisningar till att rättighetsperspektivet/HRBA ska integreras i eller som en process som ska genomsyra policyområdet. De konkretioner som finns tenderar därför att bli mer behovsbaserade³⁹ än rättighetsbaserade.

³⁷ Fred och säkerhet för utveckling, Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/25/75/9bc39627.pdf>

³⁸ Ibid. sid 10

³⁹ Behovsbaserad innebär här att av god vilja och behov, och inte som svar på en överenskommen rättighet, ge människor ett livsutrymme (se Sustainable Livelihood) för sin utveckling

- Policyn anmäler temat MR-Fredsbyggande inom ramen för övergångsrättvisa⁴⁰ men definierar i huvudsak frågan enbart till att gälla val av metod och tidpunkt⁴¹, dock konkretiseras inte vad detta innebär och hur avvägningarna ska ske, inte ens *att* en avvägning ska ske eller *att* det finns behov av metodutveckling.

3.3 Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete⁴²

Efter en läsning som fokuserat på hur policyn 'Förändring för frihet' behandlar fred och säkerhet, kan följande konstaterande göras:

- Fred och säkerhet inkluderas indirekt i policyn genom att rättighetsperspektivet ska gälla hela utvecklingssamarbetet, oavsett sektor.⁴³

- Kvinnors deltagande, reella makt och inflytande, i konflikthantering lyfts fram.⁴⁴

- Ett speciellt avsnitt (3.4.2) behandlar konflikt-och postkonfliktsituationer. Huvudsakligen refereras de teman som bör inkluderas (dock utan att gå in på hur avvägningar ska göras eller vilka metoder som bör användas) i verksamhet i konflikt- och postkonfliktsituationer:

- konstitutionella frågor kring valsystem och flerpartisystem
- brett folkligt deltagande, särskilt kvinnors deltagande
- reformer av rättssektorn i sin helhet
- demobilisering och återanpassning av soldater
- sannings- och försoningsarbete liksom motverkande av straffrihet
- rättvis fördelning av mark och resurser
- främja icke-diskriminering genom att verka för yttrandefrihet

⁴⁰ Ibid. sid 19 ff.

⁴¹ Ibid. sid 20-21

⁴² Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf>

⁴³ Ibid. sid 6

⁴⁴ Ibid. sid 21

-Rättighetsperspektivet och de fyra principerna⁴⁵ samt rättighetsperspektivets genomförande⁴⁶ beskrivs utförligt men ändå i generella termer dock utan några referenser till konfliktsituationer, eller konfliktkänslighetsanalyser.

- Kapacitetsutveckling av demokratins och rättsstatens institutioner (t ex offentlig förvaltning, valkommissioner, partisystem och rättsväsende ska ”... prioriteras inklusive parlamentets ... konflikthanterande... funktioner”.⁴⁷

Sammanfattningsvis bör man kunna säga att policyn för demokrati och mänskliga rättigheter lyfter fram konfliktfrågorna i sin generella inriktning. Dock lyfts detta fram i betydligt mindre grad i beskrivningen av rättighetsperspektivets/ HRBA konkreta uttryck i just konfliktsituationer. Undantaget är en kortfattad beskrivning om principerna för deltagande och icke-diskriminering i konfliktsituationer, där dock inte frågan om konfliktkänslighet i rättighetsarbetet finns med. Möjligen kan man också säga att policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter innehåller något mer av referenser till freds och konfliktfrågor, än vad policyn för säkerhet och utveckling innehåller referenser till mänskliga rättigheter.

3.4 Biståndspolitisk plattform⁴⁸

Efter en läsning som fokuserat på en jämförelse mellan den biståndspolitiska plattformen och ovan nämnda policyer med hänsyn till hur plattformen behandlar samverkan mellan mänskliga rättigheter och fred och säkerhet/konflikthantering, kan följande konstaterande göras:

- Generellt sägs om biståndets inriktning att: ”Regeringens tre tematiska prioriteringar demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen ligger fast och vägleder det svenska biståndets inriktning. De ska genomsyra allt bistånd, samtidigt som de särskilt ingår i två av de sex delmålen.”⁴⁹

⁴⁵ Ibid. sid 11-13

⁴⁶ Ibid. sid 28

⁴⁷ Ibid. Sid 30

⁴⁸ Biståndspolitisk plattform. <http://www.regeringen.se/sb/d/18423/a/236447>

⁴⁹ Ibid. sid 13

Av detta följer bland annat att mänskliga rättigheter ska genomsyra plattformens delmål 5, Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld.

- Sverige ska inom delmål 5 'Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld' bidra med ... insatser inom rättsområdet.⁵⁰

- Sverige ska också stärka efterlevnaden av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 och 1820 om kvinnor, fred och säkerhet, samt dessas uppföljningsresolutioner.

- Plattformen för fram att "Orsakerna bakom konflikter skiljer sig åt men kan röra exempelvis landäganefrågor, fördelning av intäkter från naturresurser eller brott mot grundläggande mänskliga rättigheter, exempelvis kopplade till religiös eller etnisk identitet."⁵¹

Denna skrivning innebär dock en oklarhet om innehållet av mänskliga rättigheter med risk för att begränsa begreppet mänskliga rättigheter och exempelvis här i begreppet mänskliga rättigheter exkludera rätten till land eller ursprungsbefolkningens rätt till samråd om naturresurser. Detta kan ge anledning att se denna inriktning som mer behovsbaserad än som rättighetsbaserad/HRBA, trots omnämmandet av mänskliga rättigheter.

- I avsnitt 6 under rubriken "Principer för ett effektivt och resultatriktat svenskt bistånd" nämns, lite apart, att "Sverige ska tillämpa en konfliktkänslig ansats i situationer med konflikt och storskaligt våld."⁵²

Oklart dock om denna konfliktkänslighet har med brott mot mänskliga rättigheter att göra eller inte.

Sammanfattningsvis bör man kunna konstatera att skrivningarna i den biståndspolitiska plattformen är ytterst kortfattade och periodvis ytterst generella och samtidigt periodvis detaljrika. Detta kan vara förståeligt med tanke på de svårigheter som funnits på politisk nivå att utarbeta denna gemensamma plattform. Den generella inriktningen från de båda refererade policydokumenten att fokusera både på mänskliga rättigheter och på konfliktsituationer finns dock kvar. Men det finns dock inte något ytterligare förtydligande eller någon precisering av hur

⁵⁰ Ibid. sid 37

⁵¹ Ibid. sid 36

⁵² Ibid. sid 41

samspelet mellan mänskliga rättigheter och konfliktfrågorna ska hanteras eller utvecklas.

3.5 Generell sammanfattning och bedömning

Först kan konstateras att generellt finns skrivningar om att mänskliga rättigheter gäller inom alla områden och delmål, att konfliktkänslighet generellt ska råda, och att väpnade konflikter relaterar till brott mot mänskliga rättigheter. Det vill säga att generellt finns det en uppfattning i allmänna termer om att mänskliga rättigheter och fredsbyggande samspekar.

Men konkret och på delmålsnivå är dock skrivningarna om MR-perspektiven svaga och kortfattade avseende konfliktsituationer, liksom skrivningarna är svaga om konfliktkänsligheten i arbetet för respekt för mänskliga rättigheter. Av detta följer exempelvis att konfliktfrågorna är mer beskrivna utifrån ett behovsbaserat perspektiv och mindre utifrån ett rättighetsbaserat perspektiv.

Sammanvägt bör man därför kunna dra slutsatsen att det hos svenska statsmakten finns en generell förståelse och intresse för att policyområdena mänskliga rättigheter och fred och säkerhet ska samverka. Samtidigt kan man se ett behov av konkretion och metodutveckling av samspelet mellan mänskliga rättigheter och fredsbyggande, då detta inte finns med i ovan refererade dokument. Skulle en gemensam policy skrivas för de båda områdena kunde de idag två skilda områdena behandlas på ett integrerat sätt där samverkan mellan dessa områden klargjordes. Detta kunde göras både på ett övergripande plan och vad gäller konkreta metodansatser.

Den organisatoriska uppdelningen mellan dem som arbetar för mänskliga rättigheter, respektive dem som arbetar för fred och säkerhet är en känd faktor i allt från FN-systemet till internationella NGOer, vilket också gäller UD och Sida. Denna uppdelning underlättar inte heller en naturlig samverkan mellan dessa två i praktiken näraliggande policyområden.

4. Vägar vidare - konkreta exempel, bevekelsegrunder och metodstöd

Nedan följer en beskrivning av bevekelsegrunder för och relevansen hos ett arbete med mänskliga rättigheter inom fredsbyggandet, liksom hos ett konfliktkänsligt arbete för mänskliga rättigheter. Beskrivningen är baserad dels på några konkreta exempel utifrån övertygelsen av värdet (inklusive framgångar och motgångar) av denna hållning, dels på ett eget bidrag i tidigare rapport⁵³ inom THS forskningsprogram om mänskliga rättigheter och fredsbyggande⁵⁴ och sedermera konkretion av den i rapporten beskrivna inriktningen i och med utarbetandet av ett metodstöd inom Sida om "HRBA and Peace Building"⁵⁵, vars första version kom september 2012. Kapitlet nedan både refererar till egna yrkeserfarenheter och händelser, och reflekterar samtidigt över dessa. Här ligger inbäddat en vilja till framtidsperspektiv – var finns vägar att gå vidare?

4.1 Några konkreta exempel

4.1.1 Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Bolivia agerar medlare. En pragmatisk principfasthet? Eller ett vanskligt företag?

En MR-ombudsman är en statligt tillsatt aktör på nationell nivå för att inom ett land värna internationellt överenskomna och nationellt ratificerade rättsprinciper, med målet att dessa ska respekteras, skyddas och uppfyllas. Detta ger en roll och ett mandat baserat på principer som ligger bortom dagspolitikens meningsmotsättningar. Denna roll kan också, om den sköts väl, ge en status och ställning av trovärdighet i samhället utöver den omedelbara rollen att värna

⁵³ Armyr, I, 2008, *No Shortcuts to Peace, International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding*, Rapport no 5, THS, http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no5.pdf

⁵⁴ THS, <http://www.ths.se/site/index.php/forskning/forskningsprogram-om-maenskliga-raettigheter-och-fredsbyggande.html>

⁵⁵ se vidare avsnitt 4.3 i denna rapport, och Annex 1.

överenskomna principer. I ett samhälle med olösta intressekonflikter, eller intressekonflikter som samhället inte klarar av att lösa med fredliga medel, kan denna MR-ombudsman vilja ta vara på sin speciella ställning och gå in som medlare i interna konflikter. Medlingen blir då ”det möjligas konst” baserad på aktuella maktförhållanden och rimliga utvägar som samhället klarar av⁵⁶. I bästa fall kan dessa framförhandlade utvägar ligga i linje med internationella överenskommelser, men inte alltid. Men om dessa framförhandlade lösningar med MR-ombudsmannen som medlare, inte orkar ända fram och inte speglar nationellt ratificerade åtaganden, förlorar då MR-ombudsmannen sin trovärdighet? För när allt sätts på sin spets blir medlingen mellan maktgrupper och att värna rättsprinciper en balanskonst. Går det bra blir framgången värdefull, och även rättsprinciperna kan få ett lyft, går det dåligt kan dock förtroende för både Ombudsman och rättsprinciperna raseras.

I Bolivia agerade MR-ombudsmannen konflikthanterare och medlare under andra halvåret år 2003 efter att gruvarbetare marscherat mot huvudstaden La Paz i protest mot regeringens diskriminering av fattig ursprungsbefolkning. Med dynamit från gruvornas vardagsslit i händerna är gruvarbetarna en traditionell maktfaktor, ofta i ”fight” för sina rättigheter. Gruvarbetarna sågs i detta läge som ”terrorister” av dåvarande makten med en president som pratar spanska med amerikans accent och i TV klappar indianbefolkningen bokstavligt på huvudet som en ”patron” av den gamla feodala sorten. Att en konflikt var på uppsegling var enkelt att notera när jag under juli månad 2003 landade i La Paz för tjänstgöring på ”biståndsambassaden”. Gruvarbetarnas marsch resulterade bland annat i en ockupation av huvudstaden som ligger på en bergssida på 3500 - 4000 meters höjd i Andernas höglänta områden, med i huvudsak endast en tillfartsväg. Huvudstaden avskärs därför tämligen enkelt från all yttre fysisk kommunikation. Svenska ambassadkontoret stängdes och skrämde svenska turister i La Paz blev fast på hotell och behov av akut stöd av befintlig Sida-personal under en veckas inlåst läge. Militären lyckades skydda vissa strategiska platser mot demonstranternas aktioner men demonstranterna höll vägen till flygplatsen avstängd, och ockuperade strategiska torg och platser i huvudstaden. För den som dock känner huvudstaden, kan

⁵⁶ Parlevliet M, Lamb G, and Maloka V, (eds) *Defenders of Human Rights, Managers of Conflict, Builders of Peace? National Human Rights Institutions in Africa*. Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town, 2005 http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5687~v~Defenders_of_Human_Rights_Managers_of_Conflict_Builders_of_Peace_National_Human_Rights_Institutions_in_Africa.pdf

koderna och kan hitta sin roll utanför den aktiva konflikten var det dock fullt möjligt att periodvis röra sig i staden vilket gjorde det möjligt för både journalister, fredsaktivister och ambassadpersonal att kunna agera under denna tid. När det blev tydligt att medelklassen ville fred - gruvarbetare med dynamit är inte att leka med - händer något speciellt. MR-ombudsmannen bedömde det möjligt att gå in och skapa en medlingssituation och bland annat underlätta för fredsdemonstrationer från ”vanligt folk”. Även medelklassen gick ut på gatorna för fred, huvudsakligen i sina mer fashionabla kvarter. Då avgick presidenten, för maktbalansen är rubbad, och flydde staden i helikopter – enda sättet att fysiskt lämna den avskurna staden helskinnad - och vidare till USA.

Det intressanta här är att MR-ombudsmannen inte uttryckligen baserar sitt agerande på MR-principer, utan använder sin goodwill och sin politiskt oberoende ställning för att samla samhället till en överenskommelse som i korthet innebar presidentens avgång och en därpå följande händelsekedja som följde landets konstitution. Men överenskommelsen och beslutet om presidentens avgång bestämdes av gruvarbetarnas maktdemonstrationer i ”gatans parlament”, och balanserades mot en växande vilja hos bredare grupper i landet att inte öka militärens motvåld mot demonstranterna och risk för ytterligare kommande interna våldsamheter. Man bör notera att MR-ombudsmannen agerade mer som medlare/fredsmäklare än att hävda MR-principer, även om medlingen kan ses som inspirerad av rättighetsprinciper. Rättsprinciper såsom rätten att göra sin röst hörd/deltagande, och att utkräva ansvar från makten att lyssna och agera utifrån de svaga och utsatta. I bästa fall ett agerande som skulle kunna beskrivas som en principfast pragmatism... eller pragmatisk principfasthet, hur man nu vill formulera strategin.

I detta fall kan man gratulera dåvarande MR-ombudsman Ana Maria Romero de Campero. Kruxet är dock att om denna medling inte hade fungerat, om freden inte kommit via den politiska medlingens väg och seger för ett ”gatans parlament” – hade då MR-ombudsmannen tömts på sin trovärdighet i att driva MR-principer och respekt för MR för lång tid framåt? Det vill säga, här uppstod en dilemmasituation och möjligen ett vanskligt företag för en institution som har ett tydligt MR-mandat att driva respekt för rätten, när denna institution går in på medlingens väg där maktpolitiska krafter står mot varandra även om medlingen kan ge stort utbyte om den lyckas. Samtidigt fanns vid denna tidpunkt inte många andra alternativ. Just MR-ombudsmannens roll som medlare i öppna nationella samhällskonflikter är

exempel på situationer där dilemmasituationer tenderar att uppstå. Dilemmat mellan att medla för att uppnå balans mellan maktgrupper, eller strikt följa MR-konventioner som är internationellt överenskomna och nationellt ratificerade.

För det internationella biståndssamarbetet finns här ett tydligt exempel på behov av metodutveckling och tydligare kriterier för hur dialogen bör föras för det relativt vanliga biståndsstöd som ges just till MR-ombudsmän i utvecklingsländer med starka interna konflikter. Vad bör dialogen om rättighetsperspektivet i konfliktkontext innehålla?

4.1.2 Integrering av rättighetsperspektivet och fredsbyggande, ... men inte fullt ut?

I flera centralamerikanska länder pågick interna väpnade konflikter under 1980 - 90 talet, vissa av dem sedan lång tid tillbaka. Fredsavtal slöts allteftersom i alla aktuella länder, och där Guatemalas fredsavtal från 1996 var sist ut. Under hela denna tid av väpnade konflikter, och även därefter, gick svenska biståndsmedel till olika aktiviteter som sökte stärka freden, huvudsakligen som ett stöd till mänskliga rättigheter. Stödet gick till allt från rena tekniska utvecklings-organisationer, till organisationer som direkt representerade en utsatt ursprungsbefolkning för att hävda sin egen rätt, till organisationer för formellt juridiskt stöd, till officiella organisationer och FN-systemet, och till MR-organisationer av skilda slag. En grundstrategi var att öka den samlade viljan att söka en fredens och rättens väg ut ur konflikten⁵⁷. Och denna ökade samlade vilja att söka fredens och rätten väg skulle till stor del baseras på stöd till praktisk verksamhet som kom utsatta människor till del.

Bland de olika organisationer som arbetade för mänskliga rättigheter fanns många olika typer av organisationer. Vissa var renodlade juristorganisationer som arbetade med juridiska processer där målet var att döma, fälla eller fria, svart eller

⁵⁷ *Conflict Management in Latin America, Experience from Swedish development cooperation*, 2003, Sida <http://sidapublications.citat.se/interface/frmoptimaker2.asp?doctype=3&order=createdate%20DESC&departmentid=298&topheight=55&headerheight=23&fotheight=0&leftframewidth=300&width=820&stylesheet=sida.css&frameout=0&language=11&login=True&username=sida&password=sida>

vitt, utifrån internationell folkrätt. Här kan nämnas exempelvis Interamerikanska Domstolen för Mänskliga Rättigheter. Man bör dock komma ihåg att domstolens mandat är juridiskt till försvar för mänskliga rättigheter, inte fredsstiftande/fredsmäklande i sig, även om man givetvis kunde se hur dessa mål samverkade. Andra organisationer som arbetade för mänskliga rättigheter, vilket var majoriteten, var inte i huvudsak befolkade av jurister men arbetade med mänskliga rättigheter som succesiva förändringsprocesser vilka inte byggde på juridiska domstolsfall där målet enbart är att fria eller fälla/ rätt eller fel. Denna verksamhet var inspirerad av och hade en grund i mänskliga rättigheter, men var alltså processinriktad. Den hade den utsattes eget deltagande och kraft för förändring baserad på nationellt ratificerade MR-konventioner som en av utgångspunkterna, och utkrävde ansvar både för tidigare oförrätter och för aktuella sociala och ekonomiska hinder för framtida förbättrade villkor för sig och sina barn. De siktade mot fred, men lika mycket mot respekt för den utsattes mänskliga rättigheter. Någon spänning mellan dessa mål upplevdes sällan. Dock i de formella fredsförhandlingarna, som i exempelvis Guatemala tog 6-7 år att genomföra, kunde i frågan om hur snabbt ett avtal skulle framförhandlas och hur mycket som skulle avhandlas innan avtalet kunde skrivas under, något av en målkonflikt skymtas. Fredsavtal som mål gav i det omedelbara perspektivet en något annan dynamik än respekt för mänskliga rättigheter som mål. Samverkan mellan dess mål var dock i exemplet Guatemala väldigt tydligt.

För mellan båda dessa verksamhetsformer, det vill säga formella juridiska avgöranden och succesiva förändringsprocesser för fred och respekt för mänskliga rättigheter, fanns ofta en känsla av samhörighet⁵⁸. Varför det inte fanns mer av spänning mellan fredsbyggande och arbete för respekt för mänskliga rättigheter, utom alltså möjligen i samband med att komma fram till resultat av de konkreta fredsförhandlingarna, har troligen att göra med att den formella medlingsprocessen för fredsavtal bara var en del av den i exempelvis Guatemalas fall under decennier förda kampen för successivt mer värdiga livsvillkor⁵⁹. Värdiga villkor främst för

⁵⁸ En liknande samhörighet men utan en regelrätt förhandlingsprocess för fred, vilket skapar en i vissa avseenden radikalt annorlunda utgångspunkt, fanns i Peru: *Stöd till sanning, rättvisa och gottgörelse, Röster om Sveriges utvecklingsarbete med Peru 1970-2009*, Sida 2010, s 52 ff.

<http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=2837&printfileid=2837&filex=4199941114025>

⁵⁹ THS, Forskningsrapport nummer 4: *Derechos Humanos y Construcción de Paz, Un mismo objetivo, agendas diferentes?* 2007, http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no4.pdf

utsatta människor inom ursprungsbefolkningen. Fredsprocessen, medlandet, byggde på en stark rörelse som inspirerats av mänskliga rättigheter och fredsprocessen blev på detta vis en integrerad del av arbetet för värdiga livsvillkor.

Dock kan man notera att en av de centrala ledarna i Guatemala för breda MR-grupper både före och under själva fredsprocessen, 10 år efter fredsavtalets underskrift något beklagade att fredsprocessen ”gick lite för fort”⁶⁰. MR-aspekterna och förändringsbehoven i landet var och är så stora att ”vi borde ha kommit längre innan fredsavtalet slöts”. Detta trots att den formella fredsprocessen tog 6-7 år, och trots att denne ledare var fullt medveten om att en fredsprocess inte orkar hålla på hur länge som helst. Här kan man möjligen urskilja, som nämnts ovan, en perspektivskillnad mellan en medlare som ser freden som ett resultat, och en MR-aktivist som ser respekten för mänskliga rättigheter för den utsatta befolkningen som resultatet. Kanske en skillnad på marginalen, men även efter 10 år, eller kanske först då, framträder tydligare skillnader i perspektiv mellan fredsfokus och MR-fokus.

4.1.3 Definiera sig själv - som MR-organisation och/eller som fredsorganisation?

Avsnittet ovan hänvisar främst till Guatemala, och den där relativt integrerade synen på fredsbyggande och respekt för mänskliga rättigheter. En intressant jämförelse kan göras med situationen i Colombia med dess mångåriga väpnade interna konflikter, där perspektiven under en period var något annorlunda⁶¹. Under en period besökte jag växelvis Colombia och Guatemala. Jag hade då anledning att fråga civila samhällets organisationer om de själva ansåg sig vara en fredsorganisation eller en MR-organisation. Möjligen en provocerande fråga, men svaren vara intressanta. I Guatemala vara svaret ofta lite av ett frågetecken: ” – Vet inte, vi är nog lite av båda...?” I Colombia var svaret under denna period oftast blixtnabbt: ”- En fredsorganisation!” eller ”- En MR-organisation!”

⁶⁰ Armyr, I, 2008, *No Shortcuts to Peace, International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding*, sid 17, Rapport no 5, THS, http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no5.pdf

⁶¹ THS, Forskningsrapport nummer 4: *Derechos Humanos y Construcción de Paz, Un mismo objetivo, agendas diferentes?* 2007, http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no4.pdf

Självdefinitionen var under denna period generellt mycket olika i de två länderna. Utifrån de uppföljande svaren och resonemangen, och den relativa bredd som dessa organisationer samtidigt representerade, skulle jag vilja påstå att dessa svar var någorlunda representativa för respektive land. Om så, finns något värde för oss i denna information? Det skulle i så fall vara att eftersom en organisations självförståelse i mycket stor grad definierar och påverkar dess arbete, skulle arbetet mot målet om respekt för mänskliga rättigheter och arbetet mot målet om fred följa delvis skilda vägar om självdefinitionerna är olika. Detta skulle då ha konsekvenser för hur ett rättighetsbaserat fredsbyggandet kan utvecklas respektive inte utvecklas i respektive land. Den nationella fredsprocessen och dialogen i Colombia mellan freds- och MR-organisationer har sedan fortsatt, och möjligen har dessa skillnader successivt övervunnits.

Men den främsta lärdomen för en större biståndsfinansiär av denna skillnad i självförståelse skulle vara att det har betydelse att lyssna in om nationella organisationer ser sig som MR- eller fredsorganisation, eller både och. Även ett samtal i sig, det vill säga hur självförståelsen är, genererar värdefull kunskap hos alla som deltar. Samtidigt är det avgörande i ett sådant samtal att som extern dialogpartner ha klart för sig de olika grundläggande parametrar som definierar fredsbyggande respektive rättighetsperspektivet i konfliktkontext. Utan detta kan dialogen lätt förlora sin kompassriktning. Detta samtal kan också ge ökad förståelse för hur ett samhällets interna utveckling på olika sätt påverkar utformningen av ett rättighetsarbete i en konfliktkontext, hur inriktningen på dialogen mellan externa och nationella aktörer, liksom mellan nationella aktörer, kan utformas och samtidigt bli en bakgrund mot vilken biståndsstrategierna kan läggas upp och fokuseras.

4.1.4 Rättighetsperspektivets principer utan en ansvarstagande (icke-existerande) statsapparat i krigens Somalia

När det finns en stat som ratificerat flertalet av konventionerna om mänskliga rättigheter finns samtidigt en stat som kan hållas ansvarig. Rättigheter börjar ju med att någon, en stat, gör sig själv skyldig att uppfylla ett åtagande. Mot detta åtagande kan sedan ansvar utkrävas. Mänskliga rättigheter kan utkrävas i de fall en

stat som ratificerat konventioner inte skulle följa sina åtaganden. Men i de fall en stat inte existerar, kanske inte ens på papperet, eller i all fall inte har rimlig kontroll över sitt förväntade territorium blir ju läget annorlunda. En sådan situation påverkar givetvis möjligheterna och formerna för den verksamhet som syftar till ökad uppfyllelse av mänskliga rättigheter.

I exemplet Somalia, en stat utan en fungerande statsapparat som täcker hela landet, har denna fråga blivit aktuell. Det svenska biståndsstödet har som organiserande princip följt en specifik linje, av troligtvis flera möjliga, under många år. Dess grund var att stödja lokala ledare och lokala medlings- och uppbyggnadsprocesser som på ett eller annat sätt varit frånskild från den på vapenmakt baserade makten i landet, då främst lokala miliser eller allianser av miliser. För Sveriges del kom denna organiserande princip att först baseras på en Sida-intern strategi, som sedan alltmer kom att bli en öppen officiell princip. Både FN-baserade organisationer, EU och flera stora aktörer kom att omfamna denna grundprincip. Strategin hade utvecklats av och byggts på somaliska egna erfarenheter så som dessa kom att presenteras av somaliska intellektuella och representanter för civilsamhället på seminarier och i utvecklingsfora organiserade av internationella aktörer⁶², alla med en stor kapacitet för lyssnande och vilja att skapa kontextbaserad strategier.

Det speciella och intressanta i denna erfarenhet, avseende temat fredsbyggande och mänskliga rättigheter, är att rättighetsperspektivet om ansvarsutkrävande, deltagande och icke-diskriminering blev, utan att rättighetsperspektivet/HRBA vid denna tidpunkt fanns som ett samlat begrepp, en organiserande princip. Det vill säga, utan en statsapparat som skulle kunna göras ansvarig för situationen för mänskliga rättigheter i landet kunde det internationella biståndssamfundet ändå finna former som var inspirerade av och baserades på principer om uppfyllande av mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter blev grunden för en process för successivt uppfyllande, i Somalias fall på mycket lång sikt men ändå med en inriktning. Därmed kan man konstatera att fredsbyggande med ett rättighetsperspektiv inspirerade och ledde en utvecklingsprocess även i ett land som inte hade en fungerande statsapparat och som därmed inte som stat vid denna tidpunkt formellt kunde göras ansvarig.

⁶² FNs/UNRISD "War-torn Society Project" samt den svenska organisationen "Life and Peace" var föregångare i detta avseende.

Detta fortsatte i huvudsak fram till USA:s stöd till antiterrorismbekämpning som en del av 'kriget mot terrorismen' med Etiopien som ombud på marken och som dessutom intervenerade i landet. Etiopien ses som en av ärkefienderna för många i Somalia, och interventionen av etiopiska styrkor gav stöd åt en militär motoffensiv från somalisk sida där milisgrupper och shariadomstolar som funnits under lång tid fick spela en för somalierna stor och viktig roll. Grogrunden för Al-Shabaab, som bildades ur denna motreaktion, kunde inte varit bättre. Sedan utvecklats Al-Shabaab till en Al-Qaida anknuten organisation. Möjligheten att bygga upp ett samhälle på lokala och regionala civila ledare i en process av deltagande och ansvarsutkrävande fick dock därefter betydande svårigheter under många år.

Exemplet visar, som många påpekat, att den militärt grundade terroristbekämpningen - 'kriget mot terrorismen' - riskerar att fräta sönder just de värderingar som terrorismen riktar sig emot: mänskliga rättigheter och internationell rätt. Detta faktum har alltför mycket hindrat, och begränsat resultaten av det internationella biståndets ansträngningar för att stärka respekten för mänskliga rättigheter i väpnade miljöer. Det höga priset för denna sönderfräta tro på internationellt överenskomna och för alla och alltid gällande principer och värdegrund, kan inte överskattas. En generation av unga som söker efter en framtid som redan tidigare har gäckat deras förhoppningar, och upptäckten av att modernitetens välsignelser inte gäller dem, ser att även den grundläggande värderingen om allas lika värde inte gäller. Konsekvenserna av detta lever vi med idag i många väpnade konflikter. Dag Hammarskjölds uttalande⁶³ som citeras ovan under 2.2.7 känns aktuellt och fortsatt utmanande: "Det är min bestämda övertygelse att alla resultat som köpes till priset av en kompromiss med organisationens grundsatser och ideal, antingen genom eftergifter för våld, genom åsidosättande av rättvisan, genom försummelse av gemensamma intressen eller genom förakt för mänskliga rättigheter, köpes alltför dyrt. Skälet härtill är att en kompromiss med organisationens grundsatser och syften försvagar den på ett sätt som innebär en förlust för framtiden som inte kan uppvägas av någon omedelbart vunnen fördel..."

⁶³ Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, sid 72-73, 2005, Atlantis

4.1.5 Rättighetsperspektivet, i det lokala sammanhangets kulturella dynamik, samspelar med den aktuella nationella utvecklingsprocessen

Rättighetsperspektivet är långt ifrån enbart en princip för arbete med internationellt perspektiv. I den mellanmännsliga relationen och i lokala sammanhang finns samma dynamik och behov som det finns internationellt att leva upp till gjorda åtaganden, för att därigenom deltagande och öppenhet ska kunna minimera diskriminering och därmed stärka respekten för mänskliga rättigheter. Samma förhållningssätt som nämnts ovan kan alltså vara aktuellt även när vi har lokala intressekonflikter, också utan en väpnad kontext.

I Ecuador i början av 1980-talet fanns ett lokalt studentcenter/ kårhus/ allaktivitetshus för studenter. I landet hade just inrättats en ung demokrati efter allmänna val och man hade just fått sin förste civile president efter år av auktoritärt styre och en historia av klasskillnader och feodala patroner där makten bestämmer vad som är rätt. Studenterna driver i detta läge sin fullt rimliga agenda om medbestämmande över centret, vilket krockar mot en mer konservativ styrelse där studenterna inte hade inflytande på sammansättningen. Motsättningen gäller i grunden själva principen om medbestämmande - att få ansvara för programverksamheten och dess inriktning på centret. Studenterna vill ha en social och mer politisk inriktning där vardagsrealiteten för den fattiga befolkningen, vilket även inkluderar flera av studenterna själva, skulle bilda en utgångspunkt för verksamheten. Styrelsen vill ha en mer individualiserad inriktning på aktiviteterna och därmed inte ett så socialpolitiskt inriktat program. Motsättningen eskalerar och studenterna känner sig motarbetade i sina sociala aktiviteter till förmån för i huvudsak den fattiga befolkningen, såsom exempelvis studenternas frivilliga alfabetiseringskurser i slumområden.

I en ung ecuadoriansk demokrati på 1980-talet kan unga studenters medinflytande vara hett stoff. Vilken väg bör stödjas av en extern finansierande aktör? Studenternas principiellt rätta och rimligen framåtsyftande profil, eller den makthavande styrelsens mer försiktiga och individualiserade profil?

Temat om människorättsprinciper och/eller förhandling med makten, känns fullt relevant i dagens backspegel. Kunde medling och principer ha kunnat samverka? Eller är de som 'olja och vatten'? Motsättningen slutade under början av 1980-talet i att hela verksamheten lades ner, på kort sikt hittades ingen gemensam väg. I backspegeln, och med biståndssamarbetets förändringsmandat i blicken: - Hade det varit bättre att söka en väg utifrån den faktiska maktsituationen där styrelsen hade övertaget, trots att detta möjligen gjort att flera studenter då sett sig motarbetade och kanske några även lämnat verksamheten, men som hade inkluderat en principiell överenskommelse som exempelvis periodvisa väl planerade öppna forum med samtal om programverksamhetens innehåll? Det senare som en strategi för förändring baserat på deltagande, öppenhet och ansvarsutkrävande? Det skulle i så fall ha kunnat vara ett exempel på vad idag skulle kallats rättighetsperspektivets deltagande och ansvarsutkrävande, kombinerat med ett pragmatiskt accepterande av styrelsens faktiska maktstruktur. På sikt kunde möjligen detta ha minskat låsningen och ökat öppenheten och den gemensamma förståelsen av programverksamhetens inriktning. Skulle detta då ha varit ett exempel på en rimlig 'principiell pragmatism'?

4.2 Några reflektioner och slutsatser

Den övergripande slutsatsen av erfarenheterna från många år i fält inom internationellt biståndssamarbete i konfliktiva kontexter, är att resultat inom internationellt utvecklingssamarbete bäst genereras genom att ta vara på de internationellt överenskomna mänskliga rättigheterna. Men dessa måste både på kort sikt vara möjliga att genomföra – operationaliseringsbara – och på längre sikt genomföras så att de över tid i en aktuell maktsituation skapar hållbara lösningar. Detta underlättas inom internationellt biståndssamarbete av att göra de mänskliga rättigheternas principer processinriktade, genom värdebärande rättighetsperspektiv/HRBA, som komplement till den rent juridiska MR-dimensionen. MR-principer uttryckta som process möter därmed fredsmäklarens processinriktade pragmatism. På motsvarande sätt skapar fredsbyggande med ett mänskliga rättighetskänsligt perspektiv med deltagande, ansvarsutkrävande och öppenhet mer hållbara och över tid långsiktiga lösningar. Det vill säga möjligheten att inom internationellt biståndssamarbete hitta samverkan mellan fredsbyggande och respekt för

mänskliga rättigheter finns där, och ökar. Där finns bevekelsegrunden för att engagera mig för möjligheten att utöka rättighetsperspektivet i en konfliktkontext. Helt enkelt.

Men, utifrån denna personliga slutsats finns dock kruxet att så enkelt visar det sig inte vara i varje enskilt fall... Exempelen ovan visar med tydlighet att en komplex värld behöver komplexa, mångfacetterade svar. Ett samspel mellan processer, visst, men hur samspelet konkret ska ske är en fråga om fingertoppskänslighet, inte enkla formler. Och däri ligger vägen framåt. Inte enkel, inte Quick-fix, men en väg att gå...

Därför nedan några reflektioner för att öka nyanserna kring detta samspel. För först - som vi noterade tidigare⁶⁴ - när du vet hur du delar upp, kan du sammanfoga⁶⁵.

4.2.1 Hantera spänningar som kommer till ytan - förändringarna kan skapa mer spänningar än samhället klarar av att hantera

Många har vi sett samhällen där önskan om ökad respekt för mänskliga rättigheter och viljan till demokratiska reformer är stark, och där förändringskrafterna påverkar de flesta människors vardag. Men vi har också sett att många av dessa samhällen inte har mekanismer som kan hantera de önskade förändringarna på ett fredligt sätt. Förändringar som kan vara välgrundade och ha potential att ge ett bättre liv för många utsatta. Men förändringarna kan utvecklas på ett sätt som skapar mer spänningar än samhället klarar av att hantera. Institutioner och myndigheter med mandat att agera finns inte eller är icke-fungerande, och kulturella sociala mönster är ovana eller finns inte som kan hantera dessa förändringar. Och då motverkas själva förändringsprocessen, oavsett hur väl den kan motiveras. Utmaningen ligger ju i att ta hänsyn till att det också finns många krafter i samhället som vill icke-förändring, av många olika skäl. Och för att uppnå icke-förändring kan dessa krafter till och med välja den öppna konflikten som den

⁶⁴ Ford, Armandi, Heaton, *Organization Theory – an integrative approach*, Harper & Row

⁶⁵ Abiri, E, *Let's talk! – Human rights meet Peace and Security*, 2006, Sida
<http://sidapublications.citat.se/interface/frmoptimaker2.asp?doctype=3&order=createdate%20DESC&departmentid=298&topheight=55&headerheight=23&fotheight=0&leftframewidth=300&width=820&stylesheet=sida.css&frameout=0&language=11&login=True&username=sida&password=sida>

tror sig kunna vinna med maktmedel. Att man väljer den öppna, ofta väpnade, konflikten kan givetvis bero på många saker. Exempelvis på en svag tradition och/eller en ovilja att dela makt, och vinnaren tar i stället ”hela kakan”. Och förloraren skulle då missa hela kakan, vilket inte är ett alternativ. Därför måste en demokratiserande förändringsprocess byggd på mänskliga rättigheter för att ge resultat inkludera ett fredsbyggande och konfliktkänsligt perspektiv som söker hantera de spänningar som kommer till ytan under denna förändringsprocess. Men vi ser också att ett fredsbyggande baserat på ett rättighetsperspektiv, där exempelvis principerna om människors deltagande och icke-diskriminering stärks, kan öka samhällets möjlighet att hantera förändringar på ett konfliktkänsligt sätt.⁶⁶ Dessa perspektiv förutsätts då vara en integrerad del från början till slut i denna förändringsprocess.

Och detta kan vara en utmaning lika väl för människorättsaktivister som för de som vill icke-förändring, liksom för fredsmäklare som vill avancera framåt i den politiska dynamiken. Och för detta behövs stor lokal kunskap och fingertoppskänslighet.

4.2.2 Långsiktighet och kortsiktighet

Övergripande, och med något av ett meta-perspektiv skulle troligen denna rapport kunna delas i två organiserande kategorier som hänger ihop. En huvudkategori vars skiljelinje skulle gå mellan långsiktighet och kortsiktighet, och en närbesläktad vars skiljelinje skulle gå mellan helhetssyn och specialisering. Och beroende på hur var och en som reflekterar och agerar positionerar sig i dessa kategorier, kommer resultatet att påverkas.

Är långsiktighet det centrala blir frågorna annorlunda än för den som hellre ser kortare och gärna snabba, specialiserade, resultat⁶⁷. Och den som hellre ser helheter och värdesätter överblick kommer att hamna annorstädes än den som helst värdesätter specialiserade detaljer. Ofta hör långsiktighet och överblick åt, liksom

⁶⁶ Carothers, T. *Aiding Democracy Abroad - The Learning Curve*, sid 343, 341, 1999, Carnegie Endowment for international Peace, Washington D.C.

⁶⁷ Hammarskjöld Dag, *Vägmärken*, sid 13, ”Pröva inte vart varje steg för dej: endast den som ser långt hittar rätt.” 1963, Bonniers

kortsiktighet och specialisering, men inte alltid. Alla kombinationer är möjliga, om än inte lika vanliga. Min önskan i denna text är att visa på värdet av långsiktighet och överblick, hellre än i första hand kortsiktighet och specialisering. Detta för att erfarenheten visat att hållbarhet över tid kräver långsiktighet och överblick. Denna fråga blir viktig eftersom långsiktighet och överblick konstant utmanas av den politiska inhemska dynamiken både i vårt eget land, och internationellt. Krav finns konstant på snabba svar och snabba resultat. Men detta i en värld som förändras i grund och botten långsiktigt, och där samverkan mellan pragmatiskt medlande fredsbyggande och principiella rättighetsperspektiv, är långsiktig, och kräver överblick. Därför har under mina många års arbete, förekomsten eller inte förekomsten av långsiktighet och överblick blivit en organiserande kategori. För det påverkar resultatet i stor grad.

En parallell till detta om långsiktighet och överblick, är frågan vilket det internationella biståndssamarbetets långsiktiga avtryck i historien kan komma att bli? En hypotes skulle kunna vara att biståndssamarbetet var det som definierade ”internationell och globaliserad fattigdom” som ett ”Problem” och fick upp detta på den politiska agendan. Peter Englund beskriver som svensk historiker att ”Kanske var det inte förrän utplånandet av fattigdomen såg ut att kunna bli en verklig möjlighet som Den Fattige som Socialt Problem blir till⁶⁸.” och ”... männe är det så att först när Lösningen svagt går att ana i fjärran går Problemet att se?⁶⁹”

I paritet med detta skulle man kanske kunna hävda att internationellt biståndssamarbete erbjuder en ”Lösning” (om än enbart delvis) varför därmed problemet med internationell fattigdom lyfts fram på den större politiska agendan och aktioner såsom Milleniedeklarationen och kampanjer för att utrota fattigdomen blir verklighet? Och när Bill och Melinda Gates ger stora summor pengar för att minska fattigdomen är det politiskt Ok att säga att ”...Lösningen svagt går att ana i fjärran...⁷⁰”.

Oavsett riktigheten i detta, pekar det ändå mot att långsiktighet och överblick har betydelse för hur vi ser på tillvaron, och därmed vilka lösningar som blir aktuella.

⁶⁸ Englund, P, *Förflutenhetens landskap*, under rubriken Om fattigdomens historia, s 170, 1991, Atlantis

⁶⁹ Ibid. s 171

⁷⁰ Ibid.

För med långsiktighet och överblick kan värdet av samverkan mellan pragmatiskt medlande fredsbyggande och principiella rättighetsperspektiv uppmärksammas.

4.2.3 Periodvis kommer mänskliga rättigheter ”bredvid”, på sidan av, fredsbyggandet i internationellt biståndssamarbete – varför?

Varför tenderar respekten för mänskliga rättigheter att komma ”bredvid”⁷¹ i fredsbyggande i internationellt biståndssamarbete?

Här ska två olika, men samverkande, faktorer nämnas. Säkert kan det finnas fler.

Den ena faktorn är huvudsakligen organisatorisk. Exempelvis har FN-systemet genom OHCHR (Office of the United Nations High Commission for Human Rights) mänskliga rättigheter på en egen axel, och har politiska frågor och fredsagerande genom exempelvis DPA (United Nations Department of Political Affairs) och DPKO (United Nations Department for Peacekeeping Operations) på en annan axel. En naturlig konsekvens av att dela upp är ju att aktiviteter och även tänkande och strategier delas. Behoven av att knyta samman är stort, och görs även organisatoriskt, men det är inte alltid detta fungerar fullt ut. Flera studier⁷² har gjorts och initiativ tagits för att bearbeta denna fråga, varför jag inte går in på detta i denna rapport. Denna faktor har dock betydelse därför att detta fenomen av organisatorisk uppdelning även finns inom de flesta internationella biståndsorganisationer, både statliga och icke-statliga, varav Sida är ett tydligt exempel på denna uppdelning. De som inom Sida arbetar med Fred och Säkerhet (FoS) och de som uttryckligen arbetar med mänskliga rättigheter finns i skilda enheter, och har skilda policys att följa, med risk för fragmentisering och uppdelning av de nödvändigtvis samverkande perspektiven.

Den andra faktorn kan vara att mänskliga rättigheter som internationell rätt kräver

⁷¹ Uppfattningen om detta är en relevant fråga eller inte kan till och med höras från flera håll vilka inte ens uppfattat detta ”bredvid”. Då denna aspekt behandlas utförligt i andra delar av rapporten lämnar jag den aspekten utanför i detta avsnitt.

⁷² Exempelvis Hannum, Hurst, *Human rights in conflict resolution: the role of OHCHR in UN peacemaking and peacebuilding*, 2005. Tufts University, Medford, MA, USA.

för att kunna vara verksamt, ett fungerande rättssamhälle. Först när det finns ett samhälle som söker leva upp till internationellt överenskomna principer, kan ansvarsutkrävande bli verklighet. Annars tenderar principer och överenskommelser, må vara internationellt överenskomna, att bli overksamma. Detta på motsvarande sätt som det ofta är omöjligt att ovanifrån, utan övriga åtgärder, lagstifta bort sociala eller pedagogiska problem som har sin egen dynamik bortom lagstiftarens omedelbara kontroll. En nationell lag måste inom rimliga gränser både spegla uppfattningen i samhället liksom vara möjlig att juridiskt följa upp.

I de fall då statsapparaten är svag eller overksam skapar detta givetvis problem för denna juridiska aspekt av uppfyllandet av mänskliga rättigheter, eftersom mänskliga rättigheter som enbart juridiskt koncept fungerar dåligt när rättsstaten är svag eller icke-existerande. Även med ratificerade konventioner men utan förutsättningarna på marken för uppföljning, blir dessa givetvis svåra att följa upp med juridiska medel. Mänskliga rättigheter kan inspirera och anges som källa, men då en fungerande stat eller rättsystem inte finns på plats eller på annat sätt inte styr och påverkar den politiska realiteten, måste mänskliga rättigheter ofrånkomligt också uttryckas på annat sätt.

Det är mot denna bakgrund som rapporten har lyft fram möjligheten att mänskliga rättigheter i processform som rättighetsprinciper integreras i själva processen för fredsbygget. Exempelvis genom att kvinnors eller ursprungsbefolkningars deltagande integreras i själva fredsprocessen, som en del av fredsprocessens egen dynamik, men detta med tydlig hänvisning till att denna rätt till deltagande är i enlighet med internationella överenskommelser. Till detta hör givetvis även processer som stärker ansvarsutkrävande, öppenhet och icke-diskriminering. För alla fredsmäklare vet att ju bredare förankrat ett fredsavtal är, desto starkare är det, vilket är ett ytterligare exempel på hur rättighetsprinciperna och fredsmedlandet kan stärka varandra.

En intressant parallell till ovan resonemang finns hos Johanna Mannergren Selimovic⁷³ som menar att det är besvärligare att förstå försoning som ett konkret

⁷³ Mannergren Selimovic, J, *Efter kriget – den svåra vägen till försoning*, s 31, s 25, Världspolitikens dagsfrågor 2014/3, Utrikespolitiska Institutet

mål att uppnå, och mer konstruktivt att förstå försoning som en process - som en del av ett pågående samhällsbygge. På liknande sätt kan mänskliga rättigheter som enbart juridiskt system där skyldig och icke skyldig slutgiltigt ska avgöras (svart mot vitt) vara komplicerat att hantera i en konfliktiv, ofta väpnad, förändringsprocess, medan mänskliga rättigheter som en process uttryckt genom ett rättighetsperspektiv (HRBA) kan vara mer konstruktivt som en del av ett pågående samhällsbygge.

4.2.4 Risken att vara för allmän

I samtal och i presentationer som rör samverkan mellan fred och mänskliga rättigheter finns fall där både freds- och utvecklingsorganisationer hänvisar till att verksamheten i största allmänhet syftar mot både fred och respekt för mänskliga rättigheter⁷⁴. Men vad betyder en hänvisning till fred och rättvisa om dessa organisationer inte samtidigt konkret hänvisar till, och vilar på, internationell rätt och konkreta analyser? Visst kan det vara bra att som måltavla ha ”fred och rättvisa”, det får en rörelse att ske.

Men det finns en uppenbar fara. Exempelvis kan fredsorganisationer som visserligen fokuserar ”fred och rättvisa” men utan hänvisning vare sig till konkreta mänskliga rättigheter eller till rättighetsperspektivets konkretisering av ansvarig stat (duty bearers) och bärare av rättigheter (rights holders), ”), skapa en ”vindflöjelliknande” rörelse utan stadga och tyngd vad gäller dess arbete för mänskliga rättigheter. Trovärdigheten kan därmed stå på spel.

En liknande fara kan finnas när mänskliga rättighetsorganisationer som vill arbeta med ”fred och rättvisa”, inte ställer frågor om hur arbetet kan göras mer konfliktkänsligt. Hur hållbart blir arbetet och är kontextanalysen tillräcklig? Detta skulle exempelvis kunna ske genom den enkla testfrågan: - Vilka erkända system eller medel finns för att få rättigheterna uppfyllda i den verksamhet vi stöder eller själva bedriver? Finns erkända system - bra, nyttja dem! Finns inte erkända system

⁷⁴I vissa fall drivs ”fredsagendan” även utan referens till mänskliga rättigheter vilket möjligen kan ha sina (kortsiktiga?) strategiska fördelar. Jämför Ingelstam L, Mellbourn A, *Fred Säkerhet Försvar*, 2014 http://www.fredsagenda2014.se/wp-content/uploads/2014/02/Fred_sakerhet_forsvar_webb.pdf

Denna rapportens fokus är dock på internationellt biståndssamarbete vars mandat är att ett rättighetsperspektiv ska genomsyra verksamheten.

- börja då bygga dessa!

Detta blir då en form av konflikthantering och konfliktkänslighet i arbetet för respekt för mänskliga rättigheter. Ett sätt att söka skapa eller stärka formerna för stärkande av mänskliga rättigheter och bygga system som kan ta hand om en ökad konfliktgrad under förändringsprocessen. Ett sätt att kombinera fredsbyggande och mänskliga rättigheter. Den mänskliga rättighetsorganisation, liksom fredsorganisation, som har denna förståelse och strategiska analys över sin verksamhet, har minskat sin ”vindflöjelliknande” rörelse betydligt.

Sammanfattningsvis kan man säga att generellt bör det finnas ett stort mått av fredstaktik när mänskliga rättigheter ska värnas, och på samma sätt måste det finnas ett stort mått av mänsklig rättighetstaktik när freden ska hävdas. Detta för att samhällsbygget långsiktigt ska bli hållbart. Internationellt biståndssamarbete har privilegiet att kunna ha ett val att göra: valet om hur insatserna ska ske och läggas upp. Därför blir ansvaret så mycket större.

4.2.5 Hemläxan - politikernas uppdrag till biståndssamarbetet åter till politikerna

Möjligen skulle även det mångåriga internationella biståndssamarbetets erfarenheter på detta område kunna föras åter till den politisk/diplomatiska agendan. Det vill säga föras åter till dem som ursprungligen gav uppdraget, och satte målen och inriktningen för detta biståndssamarbete. För nog borde även politiska ambitioner och politiska viljeuttryck i potentiella konflikter behöva utsättas för en test utifrån mänskliga rättighetsperspektivet/ HRBA respektive utifrån konfliktkänslighet/Do No Harm, såsom de utvecklats inom internationell biståndssamverkan. Det är rimligt att anta att det skulle innebära stora mänskliga vinster om konfliktkänsligheten ökade i det politiskt diplomatiska arbetet för respekt för mänskliga rättigheter, och om respekten för mänskliga rättigheter ökade inom den politiskt diplomatiska freds- och säkerhetsagendan. Svenska politiker har ju gett biståndets aktörer i uppdrag att alltid verka konfliktkänsligt. Detsamma borde ju även gälla politikerna själva. Hur skulle exempelvis den politiskt styrda EU-östutvidgningen kunna göras konfliktkänslig i relation till Ryssland? Och hur skulle terroristbekämpningen i Somalia kunna göras i enlighet med rättighetsprinciperna? Här finns ofrånkomligen en oerhörd potential för en

konfliktkänsligare och mer rättighetsbaserad utveckling. Dessvärre är hindren för detta uppenbara. Politiker tenderar sällan att vilja underordna sig kontrollsystem utanför sig själva, även om detta delvis förekommer internationellt inom FNs ram och nationellt exempelvis av ett lands konstitutionsutskott eller liknande.

4.3 Sidas metodstöd ”HRBA and Peace Building”

I samband med att Sida under 2010-talet utvecklade ett internt digitalt handläggningssystem för biståndsinsatser, skulle även olika webbaserade interna stödfunktioner utarbetas. En av dessa stödfunktioner berörde hur arbete med ett rättighetsbaserat arbete/ HRBA kunde utformas inom samtliga Sidas olika verksamhetsområden. Som en del av detta metodstöd inkluderades då ett metodstöd för ”HRBA and Peace Building”. Arbetet leddes av Sida-anställd personal tillsammans med en referensgrupp av extern och intern ämneskunnig personal, samt en extern konsult. Det utarbetade materialet finns som bilaga (Annex 1) till denna rapport.

Grundprincipen för metodstödet är att det inom internationellt biståndssamarbete alltmer kända och använda rättighetsperspektivet/HRBA, även ska inkludera fredsbyggande eller med Sidas aktuella beteckning och avgränsning ”Fred och Säkerhet” (FoS), och vice versa. Utgångspunkten är att av internationella biståndssamfundet kända begrepp och kända analysinstrument är lättare att använda än att skapa nya för varje område, även om det kan finnas risk att begreppen inte helt kan anpassas fullt ut.

Behovet av metodstöd på området hade nämnts under flera år, både på ambassader och på hemmamyndigheten, men hade inte varit möjligt att utveckla tidigare. I samband med utvecklingen av ovan nämnda stödfunktioner öppnades dock denna möjlighet. Tidigare hade THS Forskningsprogram ”MR och fredsbyggande – olika agendor men samma mål”⁷⁵ refererats till vid skilda tillfällen, inklusive Rapport 5 från detta program, ”No Shortcuts to Peace – International Development

⁷⁵THS, <http://www.ths.se/site/index.php/forskning/forskningsprogram-om-maenskliga-raettigheter-och-fredsbyggande.html>

Cooperation, Human rights and Peacebuilding. A documentation and some reflections on a Human Rights-based approach to Peacebuilding”⁷⁶ som har speciellt bäring på metoder inom internationellt biståndssamarbete.

Det metodstöd Sida utvecklade har sedan följts med intresse exempelvis av både forskare på området och av FNs rådgivningsverksamhet på landnivå inom fredsbyggande och mänskliga rättigheter. Mot denna bakgrund bör man kunna konstatera att stödet svarar mot ett upplevt behov, men att det säkerligen kommer att behöva utvecklas vidare. En ytterligare pedagogisk bearbetning att göra materialet ännu mer lättfångat och lättläst är ett av behoven. Metodmaterialet som bifogas som Annex 1 denna rapport, ”HRBA and Peace Building, Sida, January 2015” är den version som fanns vid tiden för rapportens publicerande.

⁷⁶ Armyr, I, 2008, *No Shortcuts to Peace, International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding*, Rapport no 5, THS, http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no5.pdf

Referenslista

Abiri Elisabeth, *Let's talk! – Human rights meet Peace and Security*, 2006, Sida
<http://sidapublications.citat.se/interface/frmoptimaker2.asp?doctype=3&order=createdate%20DESC&departmentid=298&topheight=55&headerheight=23&fotheight=0&leftframewidth=300&width=820&stylesheet=sida.css&frameout=0&language=11&login=True&username=sida&password=sida>
(senast besökt februari 2015)

Armyr, Ingmar, *No Shortcuts to Peace, International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding*, 2008, Rapport no 5, THS,
http://www.ths.se/site/images/stories/forskning/paper_no5.pdf
(senast besökt februari 2015)

Biståndspolitisk plattform <http://www.regeringen.se/sb/d/18423/a/236447>
(senast besökt februari 2015)

Carothers, T. Aiding, *Democracy Abroad - The Learning Curve*, 1999, Carnegie Endowment for international Peace, Washington D.C.

Connecting Human Rights and Conflict Transformation – Guidance for Development Practitioners, BMZ, 2011
http://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/downloads/giz2011_en_hr-and-conflict-transformation.pdf.pdf
(senast besökt februari 2015)

Englund, Peter, *Förflutenhetens landskap*, 1991, Atlantis

Falkman, Kaj, red. *Att föra världens talan – tal och uttalanden av Dag Hammarskjöld, Generalsekreterare i Förenta Nationerna 1953-1961*, 2005, Atlantis

Fred och säkerhet för utveckling, Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete,

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/25/75/9bc39627.pdf>

(senast besökt februari 2015)

Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete,

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/51/01/39f49fde.pdf>

(senast besökt februari 2015)

Galtung, Johan, *Är fred möjlig?*, 1975, kapitel 1, "Freds forskning - framtida möjligheter och krav"

Gunner, Göran, Nordquist, Kjell-Åke, *An Unlikely Dilemma. Constructing a Partnership Between Human Rights and Peace-Building*, 2011, THS,

<http://www.ths.se/site/index.php/forskning/forskningsprogram-om-maenskliga-raettigheter-och-fredsbyggande/62-projektet-qmr-och-fredsbyggande-olika-agendor-men-samma-malq.html>

(senast besökt februari 2015)

Hammar skjöld, Dag, *Vägmärken*, 1963, Bonniers Förlag

Hannum, Hurst, *Human rights in conflict resolution: the role of OHCHR in UN peacemaking and peacebuilding*, 2005. Tufts University, Medford, MA, USA.

Human Rights in Peacekeeping, Paneldiskussion 11 dec 2013, Svenska FN Delegationen i New York <http://www.ipinst.org/events/panel-discussions/details/506-usg-haq-human-rights-part-of-united-nations-dna.html>

(senast besökt februari 2015)

IDEA/FN: *Democracy and Human Rights - The role of the UN*, 2013

<http://www.idea.int/publications/democracy-and-human-rights/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=59125>

(senast besökt februari 2015)

Ingelstam L, Mellbourn A, *Fred Säkerhet Försvar*, 2014

http://www.fredsagenda2014.se/wp-content/uploads/2014/02/Fred_sakerhet_forsvar_webb.pdf
(senast besökt februari 2015)

Mannergren Selimovic, J, Efter kriget – den svåra vägen till försoning, Världspolitikens dagsfrågor 2014/3, Utrikespolitiska Institutet

Negotiation Justice? Human Rights and Peace Agreements, 2006, ICHRP
http://www.ichrp.org/files/summaries/29/128_summary_en.pdf
(senast besökt februari 2015)

ONTRAC, *Newspaper of INTRAC*, No. 35, 2007
<http://www.intrac.org/data/files/resources/264/ONTRAC-35.pdf>
(senast besökt februari 2015)

Parlevliet M, Lamb G, and Maloka V, (eds) *Defenders of Human Rights, Managers of Conflict, Builders of Peace? National Human Rights Institutions in Africa, 2005, Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town*
http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5687~v~Defenders_of_Human_Rights_Managers_of_Conflict_Builders_of_Peace___National_Human_Rights_Institutions_in_Africa.pdf
(senast besökt februari 2015)

Conflict Management in Latin America, Experience from Swedish development cooperation, 2003, Sida.
<http://sidapublications.citat.se/interface/frmoptimaker2.asp?doctype=3&order=createdate%20DESC&departmentid=298&topheight=55&headerheight=23&fotheight=0&leftframewidth=300&width=820&stylesheet=sida.css&frameout=0&language=11&login=True&username=sida&password=sida>
(senast besökt februari 2015)

Stockholm School of Theology, Research Programme on Human Rights and Peace-Building. <http://www.ths.se/site/index.php/in-english/research/research-program-on-human-rights-and-peace-building.html>
(senast besökt februari 2015)

Stöd till sanning, rättvisa och gottgörelse, Röster om Sveriges utvecklingsarbete

med Peru 1970-2009, Sida 2010, s 52 ff.

<http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=2837&printfileid=2837&filex=4199941114025>

(senast besökt februari 2015)

Sveriges politik för global utveckling (PGU) <http://www.sida.se/Svenska/samarbetar-vi/Internationellt-samarbete-/Politik-for-global-utveckling-PGU>

(senast besökt februari 2015)

Förenta Nationerna. “Rights up Front”

<http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.htm>

(senast besökt februari 2015)

January 2015

A Human Rights Based Approach to Peace Building

Purpose and Framework

In Colombia, the demobilisation of the para-military groups, accused of severe human rights abuses, led to a deep divide in society on the issue on whether justice or peace should come first. Some argued that amnesty for the paramilitary was necessary for peace to be possible, while others meant that this would enforce a history of impunity. Development cooperation, including the work of the Swedish Embassy, was heavily affected by this dilemma. This case is not unique and the majority of Sweden's partner countries are in a situation of violent conflict or post conflict where human rights and peace are both important to poverty reduction.



Universal human rights, peace and human security are all key components of the global agenda to eradicate poverty. The purpose of this brief is to provide guidance to staff on how to:

- Apply a Human Rights Based Approach (HRBA) to peace-building; and
- Apply a HRBA in a conflict sensitive way.

What are then the differences and similarities between these concepts? To start, a brief definition of the concepts is given and then they are compared.

In Sweden the interpretation of a HRBA has been elaborated in the [Policy for Global Development \(PGD\)](#) and the government's [Aid Policy Framework](#) (section 3.2.2.). Sida staff can access further information and HRBA tools on Sharepoint. Applying a human rights based approach entails:

- Assessing how the initiative will further the realisation of human rights as laid down in the UN Human Rights Conventions and how it will ensure to do no harm.
 - Planning and monitoring how the values and principles underpinning these UN Conventions (non-discrimination, participation, accountability and transparency) are applied in the programme design and processes
 - Developing capacities of those who have power and formal obligations to protect, respect and fulfil human rights obligations
-

- Empowering men, women, girls and boys (with hope, assertiveness, knowledge, skills, tools, communication channels, legal mechanisms etc.) to enable them to address their situation and claim their rights individually and collectively

The aid policy framework also has six aims, one of them is “Safeguarding human security and freedom from violence”, with focus on a) Reduced vulnerability to conflict and for relapse into conflict b) Greater human security in conflict and post-conflict situations c) A reduction in gender-based violence.

The Interdependence of Human Rights, Peace & Security

As explained above, a human rights based approach takes its starting point in the values and principles underpinning the UN human rights conventions; non-discrimination, participation, accountability and transparency.

Peace, on the other hand is usually seen as the absence of direct personal violence – negative peace – or when used in a more comprehensive way – positive peace – which is the absence of direct and indirect structural violence and social justice.ⁱ Security can be referred to its latin origin as the absence of threat and usually relates to state security. The more recent concept human security is more human centred and as comprehensive as positive peace in that it is usually defined as the freedom from fear, freedom from want and freedom to take action on ones behalf.

Comparing the areas, at a first glance it is obvious that the two bear similarities. Universal human rights, human security and positive peace are all three overarching visions, where all rights are fulfilled and direct and indirect violence is absent. However, in practice the promotion of peace and security is many times focused primarily on article 3, the right to life, of the Universal Declaration on Human Rights and thereby negative peace and the absence of violence. This brief will mainly focus on this narrower, and more operational, approach to peace-building and take its point of departure in the absence of armed violence or fear of armed violenceⁱⁱ. Similarities and differences are illustrated below and, as shown, there is a strong interdependence between the approaches.

Table 1: Implications of HRBA and Peace & Human Security Approaches in Conflict and Post-conflict Environments

Factor	HRBA	Peace and Human Security
Actors	Individual or group centred – rights holders – and state-centred – duty bearer.	States, armed or non-armed groups, powerful groups, potentially powerful groups and individuals, and conflict affected women, men, boys and girls.
Core principal	Rights are universal to all individuals and groups and they are indivisible.	Peaceful dispute resolution, impartiality.
Relation to “conflict”	Confronting/challenge those abusing HR and claiming rights. Supporting and monitoring duty bearers – non-violent conflict a tool for change. The approach might threaten the privileges of powerful groups and in the short run accelerate levels of conflict.	Conflicts and conflicting interests exist in all societies and most are solved/managed in a non-violent way. Focus is on preventing and stopping violent conflict to create conditions conducive for human security.

Factor	HRBA	Peace and Human Security
Approach/time-line	Principled approach: Promotion of Human rights, as principles, is oriented towards outcomes – the fulfilment of rights. However, HRBA adds a process dimension and highlights four key principles.	Pragmatic: Process oriented in order to achieve outcome – taking into account the balance of power when solving dispute issues - stop the violence, and prevent recurrence of violence.
Methodology	Achieving better life for poor people and fulfilment of HR standards. If necessary, demand the fulfilment of rights and report on abuses.	Find common ground and reconcile conflicting actors – dialogue and agreements with actors accused of human rights abuses if necessary.
Interdependence	War and insecurity, through their destructive nature, have a strong negative impact on political, social and economic rights. Armed conflict and insecurity are in other words root causes of challenges to HR.	Human rights abuses can cause the eruption of violent conflict or prolong existing armed conflicts. HR abuses are in other words root causes of violent conflict and insecurity.
Conflicting interdependence	Building peace can include accommodate actors that have committed crimes and abused human rights. It downgrades the principles of universality and indivisibility. Furthermore, it might help create a culture of impunity.	Demanding rights and confront actors and duty bearers might increase tension and the risk of violent conflict. Thus, a HRBA might trigger violent retribution or violent conflict and thereby be self-defeating in relation to article 3, the right to life, among others rights.
Enforcing interdependence	Addressing core drivers of conflict and building peace, for example access to land and defending the rights to culture and language of actors with less access to influence and power, is also to have a HRBA.	A HRBA and the promotion of human rights address many of the underlying causes/drivers of conflict. For example, strengthening social and economic rights through improved service delivery of duty bearers helps prevent violent conflicts.

Recent years' development debate in relation to these two areas has been centred on their conflicting interdependence and methodologies, and how to find common ground. However, and as illustrated above, in spite of challenges the two areas are complementary. Suggestions have been made by Gunner & Nordquist (2011) to try to have an *integrative* approach or to *twin* the efforts of HR and peace-building.ⁱⁱⁱ *Twinning* is mainly to acknowledge how efforts in HR can pave the way for changes in peace-building or vice versa, as the mentioning above on land or group rights illustrates. Integration is when a project or programme promotes both areas. In the next section, examples will be given on both integration and twinning.

HRBA and Peace & Security in Practice

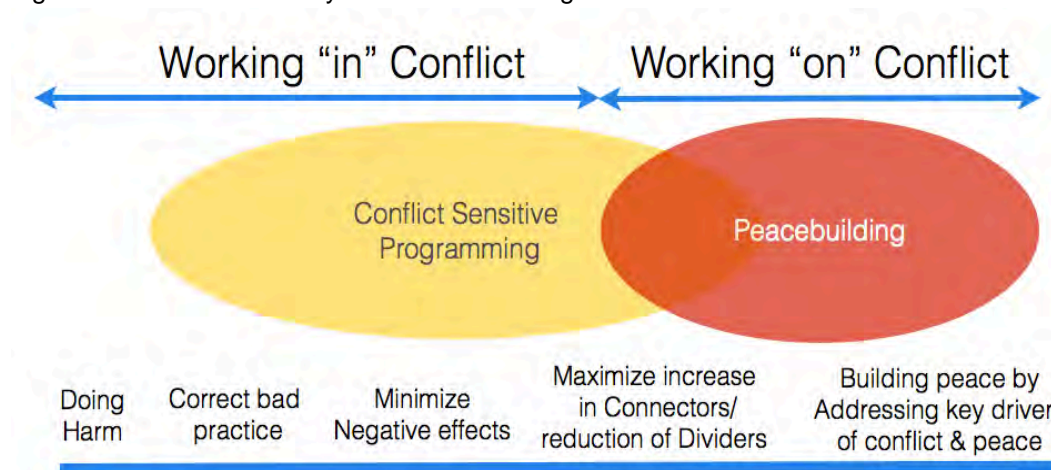
This section will take one step further going from concepts to presenting tools and approaches that can be used in designing, assessing and implementing interventions.

Working “in” and “on” conflict

What is the contextual setting where HRBA and peace-building should be related? The figure below illustrates the difference between working “in” and “on” conflict. Working “in” conflict, the first approach, means promoting development and human rights in a country

where tensions are rising, armed conflict is ongoing or a post conflict phase has started, which is the situation in which 70-80% of Sida's partner countries are suffering. The main objective might not be focused on peace-building, which is the case when working "on" conflict. This second approach demands a conscious effort to address key drivers of peace and conflict in society. For example, the access to conflict resources such as diamonds or arms, the distribution of power between different stakeholders, or decrease the exclusion of rebelling groups.

Figure 1: Conflict Sensitivity and Peace-building or "in" and "on" Conflict



A common assumption is often that peacebuilding, by definition is conflict sensitive, but this is not the case. In practice, peace-building can be conflict insensitive. This figure is a slightly adjusted version of the one produced by CDA Collaborative Learning Projects (www.cdainc.org) in DNH Guidance Note: Peace-building and DNH, September 2011.

Why is the difference between "in" and "on" conflict important for the interphase between a HRBA and peace-building? It illustrates the essence of understanding the conflict dynamics in order to avoid unintended negative impact – doing harm. Development cooperation aims at changing power relations where power is contested and contributes with resources in resource scarce contexts. In spite of the aspiration to "Do Good", examples are numerous of development cooperation interventions, including peace-building and human rights initiatives, that have played into conflict lines and increased violence, for example in Afghanistan, Colombia and Zimbabwe. Good intentions cannot replace a thorough contextual understanding.^{iv}

Avoiding Doing Harm – HRBA to Peace-building and Conflict Sensitive HRBA

The approach to prevent doing harm, endorsed by Swedish Government policy and the OECD-Development Assistance Committee, is to design conflict sensitive initiatives. HRBA is about demanding rights, reporting abuse and, when necessary, confronting duty bearers. This the process will most likely play into conflict lines and the distribution of power. A key recommendation to HRBA practitioners is therefore that when designing, implementing and doing follow-up on initiatives, to integrate a conflict sensitivity analysis.

This can be done by applying a conflict sensitive approach. Sida's Human Security Advisers or Help Desk can be consulted for support in this regard. By doing so, the initiatives can be slightly re-designed to correct bad practice, minimize negative effects and increase possible positive spin-off effects on peace and human security (strengthen what connects people and weaken what divides them). It is important to note that being conflict sensitive is not about avoiding change – essential to development – but to find ways of doing things differently, through a conflict-sensitive implementation, in order to avoid doing harm. Still, risks need to be taken and not all unintended negative impacts can be avoided.



The opposite is also true - peace-building initiatives will touch upon issues core to a HRBA. Without a careful analysis, these initiatives might have a negative impact on non-discrimination, for example excluding women from peace processes, or weaken accountability through general amnesties to perpetrators. This will be developed further below in relation to the four key principles of Sida's application of a HRBA.

HRBA Analysis and Peace and Conflict Analysis - Finding Opportunities for Integration or Twinning of Initiatives

An important entry point for finding concrete options for action is to utilize easy-to-use and focussed tools for analysis when preparing for and designing initiatives – an approach much more ambitious than just avoiding doing harm. Several of the overview studies of HR and peace-building recommend integrating a HRBA analysis of rights holders and duty bearers with peace and conflict analysis – and this is an important opportunity for Sida or its partners when working to apply a HRBA in conflict settings.

Both approaches integrate a power or stakeholder analysis component and institutional capacities to respond. Integrated, these analyses can provide options for action and a constructive path ahead. Questions can be:

- What are the claims from rights holders and the response from duty bearers? How do these claims and responses relate to the key drivers of peace and conflict?
- How will those with power react to the proposed change and how can powerful actors be engaged, actors with less power be empowered and the influence of possible spoilers be limited?
- Based on the above questions: Which would be the initiatives with the highest relevance given the HR and conflict contexts and how can change be promoted in an effective, sustainable and conflict sensitive way given the stakeholders?

As illustrated above in the table, there is a strong interdependence of causes and effects between the two areas. Through a systematic analysis it is possible to find options for integrated projects or to see how initiatives can complement each other (twinning). A joint HRBA and peace & conflict analysis could, for example, ask the questions:

- How can initiatives to decrease discrimination or weak participation of an ethnic minority also be designed to address discrimination as a driver of conflict?
-

- How can security sector reform initiatives within a peace-building context be implemented with a rights based approach, for example improved transparency to increase accountability as well as improved institutional capacity as duty bearer?;
- How can women's meaningful participation be strengthened in local or national peace processes and how to improve the quality and longevity of peace by avoiding gender blindness?
- How methodologies or timing can be adjusted, as proposed by Swedish Government policy, in a constructive dialogue between national and international actors.

As an example of linking HRBA and peace-building, Sida's Strategic Conflict Analysis of Afghanistan (2012) illustrates a range of strong relations between HRBA, peace and conflict and proposes special efforts within the sector of human rights.

Conclusions on HRBA and Peace-building - Principle by Principle

The main recommendation of this brief is for staff to combine tools for HRBA analysis and peace & conflict analysis when assessing, supporting and evaluating development cooperation contributions. Possible steps can be to:

- a) Analyse the current situation in the country carefully, assuming that HRBA and peace-building have a positive and negative interdependence;
- b) Assess the claims of rights holders and the response and capacity of the duty bearers and how these relate to the key drivers of peace and conflict. Based on this analysis, find practical approaches and options avoiding mutual negative impacts and exploring mutually enforcing opportunities. Ask how peace-building can apply HRBA and the promotion of human rights can be conflict sensitive. Key issues to reflect upon, during assessment, according to Swedish policy is the choice of timing and methodology;
- c) When the HRBA is made conflict sensitive and applied to peace-building, the following opportunities can be utilised:
- d) Integration: Initiatives can be supported that integrate both HRBA and peace-building by addressing mutual root causes. For example, programmes that address both uneven land distribution (HRBA) and the conflicts caused by this distribution (peace-building).
- e) Twinning: Initiatives can be supported where human rights and peace-building are complementary paving way for one and another. For example, when a programme on disarmament, demobilisation and re-integration of combatants (DDR - peace-building) is paving way for a programme in support of claims (HRBA) by war victims, and vice versa, in a planned and harmonized way, for example, by carefully documenting, during the demobilization, the former combatants and their participation in the conflict.

When the context change and/or when preparing for a new phase of a strategy or programme, a re-assessment of the current situation (1) is needed.

Finally, peace-building should always be implemented in relation to the four HRBA principles. The table below illustrates some important aspects of working "in" and "on" conflict and possible questions to ask:

Table 2: The four HRBA Principles “in” and “on” Conflict

Non-discrimination

“In” conflict – effects of conflict on HR	<p>Before or during violent conflict, powerful actors will seek to mobilize people based on different political or ethnic identities and discriminate others. Furthermore, conflict dynamics will make many individuals and groups more vulnerable such as persons with disabilities, elderly and children. This is obvious in relation to the recruitment or exploitation of children in war, abuses of and sexual violence against women and the overrepresentation of men among lethal casualties.</p>
“On” conflict – HRBA when building peace ^v	<p>When promoting peace, not only powerful groups shall be approached but also potentially powerful and the general public as well as conflict affected groups. By including both “key” people with access to power and “many people”, the wider society, peace-building is made more effective with a HRBA dimension.</p> <p>It is also necessary to take into consideration and ensure women's participation. Women are often important actors in peace-building in society, but are neglected, for example, during formal negotiations. Furthermore, addressing discrimination e.g. of ethnic minorities, a root cause of both conflict and HR abuse will be targeted.</p>
Questions to ask when working “in” and “on” conflict	<ul style="list-style-type: none"> - What are the root causes of discrimination and how can HR and peace-building interventions help address them? - When promoting peace, the powerful actors need to be included as well as the actors with less access to influence and power. How can this be done? - In what way can women be empowered to participate? - How can the rights of people with special needs, for example disabled people, be integrated into analysis and how can they be supported - How can persons with disabilities, elderly and ethnic minorities be supported to resist violent conflict and benefit from protection?

Transparency

“In” conflict – effects of conflict on HR	<p>“The first victim of war is truth” is a classic saying. When military operations start dominating political life, secrecy is the result in the interest of “national security”. This has implications for the civil service and for state transparency and accountability. Studies confirm, especially after 11 September 2001, that transparency has decreased. In addition, there is a tendency of many peace processes to be pursued by an elite without transparency.</p>
“On” conflict – HRBA when building peace	<p>When supporting peace processes, avoid the pitfall of treating secrecy as a pre-condition for negotiated peace. Both elites and society at large need to and have the right to be informed and participate in a reconciliatory process in order to be effective and to have a HRBA lens.</p>

Furthermore, by promoting transparency throughout the conflict process, fear as core driver of conflict can be addressed and more actors can help prevent or manage the outbreak of violence. In addition, lack of transparency feeds corruption during conflict which both threatens HR and peace by providing resources to violence.

<p>Questions to ask when working “in” and “on” conflict</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Who has access to information and in what way is it used in relation to the conflict? Is it misused for propaganda reasons? - When promoting transparency from a HRBA, there is a risk of affecting an eventual peace process. How can this be mediated? Transparency is important for effectiveness, but timing is also an issue. What are the implications of timing in your context? - Access to information is essential for justice, reconciliation and peace. Are there opportunities to support initiatives on documentation?
---	--

Participation

<p>“In” conflict – effects of conflict on HR</p>	<p>Due to the discriminatory and secret character of violent conflict, opportunities for meaningful participation many times decrease dramatically. This is especially true for minorities, civil society and women. However, women's participation can sometimes increase due to changed gender relations, but frequently with high costs and systematic abuses. A participatory democratisation process may also be hampered.</p>
<p>“On” conflict – HRBA when building peace</p>	<p>Broad participation during peace processes are central both from a rights perspective and for the sake of effective and durable peace-building. Women, youth and communities in the geographic periphery tend to be excluded from peace processes. Special efforts need to be made for the participation of women, distant communities and the “future” generation, without whom peace will be more difficult to achieve and maintain. It is also important to address the vulnerabilities and needs of female, male and child combatants after war. They have the right to participate and can, if excluded, become a threat to peace.</p>
<p>Questions to ask when working “in” and “on” conflict</p>	<ul style="list-style-type: none"> - In order to have broader participation, both from a rights and a peace perspective, capacity building of civil society is essential. This is much more challenging during conflict and there is a need to be both flexible and willing to take risks. How can support to build capacity in civil society be made flexible while taking calculated risks? - It is important to include a broad spectrum of the population, in order to increase the likelihood of sustainable HR and peace. From a peace perspective, potentially powerful and democratic groups are especially important as presenting a future alternative to “warlordism” and strongmen dominance. How can these groups be supported? - The UN Resolution 1325 specifically highlights the importance of women's participation at all levels of decision-making for conflict-resolution and peace negotiations. Are there ways of strengthening women's participation?

Accountability

“In” conflict – effects of conflict on HR	State fragility during and after violent conflict and lack of transparency contributes to low level of accountability of duty bearers. Many times, parallel systems are built for justice and social and economic security through civil society organisations, which decreases the pressure on the state to provide.
“On” conflict – HRBA when building peace	State-building and peace-building have tended to become synonymous. However, state control is usually a disputed issue. Therefore, an inclusive and accountable state is important both from a rights perspective, as duty bearer, and from a legitimacy and peace perspective. By applying a HRBA on state building, the likelihood increases that the process also builds peace. Furthermore, accountability for human rights abuses should not be left aside, but carefully analysed during peace processes. The issue of “justice or peace first” must be handled and it cannot be an issue of “one or the other”.
Questions to ask when working “in” and “on” conflict	<ul style="list-style-type: none">- State-building is very difficult during on-going armed conflict. A power-analysis can help deem if it is at all possible as the state itself might be contested. During post conflict, state building is essential based on the existing consensus in order to help create a capable duty bearer and durable peace. Are there options for supporting state building?- During post-conflict and armed conflict, if the overall environment is supportive, local democratic governance could be a useful entry point for peace building and HR. Are there possibilities to strengthen local governance?- Capability of civil society to “voice” rights claims are important. However, the capacity of the state is also important. Otherwise development contribution might contribute to future conflict. In what way can state-building and civil society support be balanced?- Post conflict processes many times result in reforms of the constitution, parliament, civil service etc. Can this process provide a window of opportunity to strengthen the state's adherence and capacity as duty bearer?- Transitional justice offers a vehicle in fragile states to address both justice and peace-building needs and provides possible solutions to the dilemma “justice AND peace”. In spite of this, a long term perspective for a permanent system of rule of law is important. How can transitional justice be supported while aiming at rule of law?

Further Reading and references

[Bistandsplattformen samt Sidas 2-pager om konfliktkänslighet](#)

On conflict sensitivity and the Do No Harm methodology, visit www.cdainc.com to download the mentioned publications:

- Do No Harm Checklist (A4), CDA, 2007
- Do No Harm Handbook, CDA, 2004
- Mary, B. Anderson, Options for Aid in Conflict: Lessons from Field Experience, CDA, 2000 (download from web page above).

On the relationship between human rights/HRBA and peace-building:

- Göran Gunner & Kjell-Åke Nordquist, *An Unlikely Dilemma: Constructing a Partnership between Human Rights and Peace-Building*, Pickwick Publications, 2011

On HRBA:

- The United Nations has established a website called the 'Practitioners Portal on HRBA' – www.hrbaportal.org - which brings together a number of HRBA projects from different countries and sectors with the aim of mainstreaming information and understanding about HRBA.

On women and persons with disabilities

Disability and the post-conflict agenda [here](#)

Involvement of Persons with Disabilities in Conflict Resolution and Peacebuilding Efforts [here](#)

ⁱ Johan Galtung, *Violence, Peace, and peace Research*, Journal of Peace research, 1969.

ⁱⁱ Peace-building and the promotion of peace and human security are here used synonymously. In reality, there are different definitions and interpretations of these concepts. However, for the purpose of this operational brief these differences are of less concern. If peace-building is mentioned in this brief it relates to the promotion of peace and human security before, during and after armed violence, be it so a formal violent conflict with stated incompatibilities or other types of organized violence, for example organized crime.

ⁱⁱⁱ Göran Gunner & Kjell-Åke Nordquist, *An Unlikely Dilemma: Constructing a Partnership between Human Rights and Peace-Building*, Pickwick Publications, 2011, *Synthesis Report - Review Study on Human Rights*, OECD-DAC Joint Working Group on Human Rights and Conflict, OECD-DAC, 2008

^{iv} *Conflict and Fragility: Do No Harm*, OECD, 2009: 1–202., Björn Holmberg, *Civilsamhälle i väpnad konflikt: En rapport kring möjligheter samt svårigheter att stärka civila samhällen i konfliktländer*, Sida, 2012

^v This column refers to some of the conclusions of the *Reflecting on Peace Practice (RPP)*, CDA Collaborative Development Project, 2003 and Paffenholz, Thania, *Civil Society & Peace-building – A Critical Assessment*, Lynne Rienner, 2009

Research Paper Series

1. Göran Gunner, Kjell-Åke Nordquist, *Mänskliga rättigheter och fredsbyggande – skilda agendor men samma mål?* 2007
2. Kjell-Åke Nordquist, *The Crossroads of Human Rights and Peace-Building. An ongoing debate.* 2008
3. Jaana Rokka, *Att konfronteras med sitt våldsamma förflutna för en hållbar fred – Israel och Palestina.* 2008
4. Göran Gunner, Kjell-Åke Nordquist (redactores), *Derechos Humanos y Construcción de Paz. Procedimientos de seminarios en Colombia y Guatemala 2007.* 2008
5. Ingmar Armyr, *No Shortcuts to Peace. International Development Cooperation, Human Rights, and Peacebuilding.* 2008
6. Augusto Castro and Augustinho de Vasconcelos, *Justice and Reconciliation – Two Contexts, Two Reflections.* 2008
7. Ingmar Armyr, *Rättighetsperspektivet och fredsbyggande. Om mänskliga rättighetsperspektivet i fred och säkerhet och konfliktkänslighet i mänskliga rättighetsperspektivet / Human Rights Based Approach and Peacebuilding. Two-Track Methods: The Human Rights Perspective in Peace and Security, and Conflict Sensitivity in the Human Rights Perspective.* 2015



Frågan om “rättvisa” och “fred” och hur dessa besläktade begrepp ska kunna samverka på ett meningsfullt sätt i praktiken, efter till exempel väpnade konflikter och krig, är en ständig källa till diskussion och skilda förhållningssätt hos såväl praktiker som forskare.

Ingmar Armyr samlar i den här rapporten ett antal reflektioner utvecklade under en lång följd av år som professionell biståndsarbetare, å ena sidan, och engagerad läsare av bland annat Dag Hammarskjölds texter, å den andra. Kanske oftare än man kan tro, kan läsningen av Hammarskjöld ge inspiration till en fördjupad reflektion av förhållandet mellan rättvisa och fred. Armyr vägleder läsaren in i en sådan reflektion, där praktiska erfarenheter sätts i relief mot förtätade texter.

In an inspired and thoughtful reflection on the linkage between human rights and peace-building, Ingmar Armyr brings in this report his long-term service within international development to work into a frame of reference that relates, among others, to Dag Hammarskjöld.

The report takes its point of departure in the debate between the concepts of “justice” and “peace” – a global debate based on a dichotomy that simplifies realities and for that reason does not make justice towards any of the two. An open mind for the qualities of both peace and justice is the approach from which this report is written. In this way it enriches the reader in sometimes surprising ways.

The Research Program on Human Rights and Peace-Building at Stockholm School of Theology is studying both theoretical and empirical connections between human rights and peace processes. The program includes minor studies as well as comparative global projects.

The Research Paper Series within the Research Program consists of studies and reports written in connection to the Program’s ongoing work.



Stockholm School of Theology is an ecumenical, Swedish university college providing teaching and research in the fields of theology and human rights. The School has long experience from international cooperation and research, established with universities as well as development organizations. For further information about research and education at Stockholm School of Theology, see www.ths.se.