NS: Hej. Du slyssnar på EBA-podden, en podcast om bistånd. Välkomna till EBA-podden. Jag heter Nina Solomin. EBA står för expertgruppen för biståndsanalys, en statlig kommitté som oberoende utvärderar och analyserar svenskt bistånd. I regeringens utrikesdeklaration tidigare i år, så slogs det fast att Sveriges mål med biståndspolitiken är att minska fattigdomen och att ett väldigt viktigt fokusområde som lyftes fram var demokrati och mänskliga rättigheter. Det här är inte nytt. Så har det varit även tidigare i svensk biståndspolitik, men den nya biståndsministern Peter Eriksson har kanske betonat det ännu mer än tidigare, att just demokratiutveckling är en superviktig prioritering för svenskt utvecklingssamarbete. Men då kan man fråga sig vad är demokratibistånd egentligen, om man försöker bli mer konkret och på vilket sätt är det kopplat till målet med att minska fattigdomen? Och hur mäter man egentligen resultatet av demokratibistånd? Nu säger jag välkommen till Fredrik Uggla, professor i latinamerikastudier vid Stockholms universitet och ledamot av expertgruppen för biståndsanalys. Du har både forskat om demokratisering och så har du också arbetat utomlands ett par år med demokrati och mänskliga rättigheter. Var då någonstans?

FU: Just det. Jag jobbade tre år i Bolivia för SIDA på sektionen för utvecklingssamarbete som det då hette i La Paz. Och sedan tre år i Kairo där jag var ansvarig för programmet för demokrati och mänskliga rättigheter mellan 2010 och 2012, alltså under den arabiska våren.

NS: Bredvid Fredrik sitter Helena Bjuremalm, biträdande enhetschef för demokratienheten på SIDA. Välkommen.

HB: Tack så mycket.

NS: Du har också arbetat med demokratiutveckling en hel del.

HB: Jag har bland annat jobbat i Kenya som regional rådgivare för demokrati och mänskliga rättigheter i Östafrika, Afrikas horn. Så jag har framför allt jobbat med mina kollegor då som jobbade på ambassaderna, men så har jag också jobbat på SIDA här i Stockholm och på IDEA som är ett internationellt demokratiinstitut.

NS: Jag tänkte att vi skulle börja med att bena ut lite vad demokratibistånd faktiskt är. Fredrik, vad ägnar sig Sverige åt framför allt?

FU: Ja, i Sverige … om man tar den enklaste definitionen av det som är stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och gott styrelseskick. Alltså, det som motsvarar OECD:s sektorskod, 151, så är det … det är en mycket stor del av svenska biståndet. Det är den största sektorn. Den ligger på 28 procent av SIDA:s totala bistånd. Det totala biståndet är betydligt större än till exempel hälsa eller utbildningsbistånd. Till och med större än den humanitära sektorn.

NS: Alltså, bara demokratistöd? Eller vad är det för kod?

FU: Ja, inom det här så ligger även sånt som är förvaltningsstöd. Stöd till en lagstyrd och demokratisk förvaltning. Stöd till oberoende journalism, stöd till kvinnors rättigheter. Mycket av den … det som vi förknippar med demokrati, men som kanske inte ligger i det som vi ibland vill se som kärnan i demokrati. Om vi tänker att kärnan i demokrati är de representativa institutionerna, då kanske vi tänker mindre grupp av insatser, det vill säga stöd till politiska partier och stöd till demokratiska val och liknande och det är en betydligt mindre del då. Men man kan också se det bredare. Den länge tongivande skolan vad gäller … inom statskunskapen kring hur vi kan nå till en demokrati den betonar moderniserings betydelse, nämligen det att det är när länder utvecklas socialt och ekonomiskt som de blir redo för demokrati. Och utifrån det här perspektivet, så kan även stöd till ekonomisk utveckling, stöd till utbildning bereda marken för demokrati. Och sett till det perspektivet, så blir det svårt att dra någon gräns för mellan utvecklingssamarbete i stort och demokratistöd.

NS: Ja, då blir det väldigt brett, ja.

FU: Just det, men om jag bara får flika in där. Det har att göra just med hur man ser på att demokrati kommer till. Där moderniseringsskolan vill se det här som ett lands större utveckling, ekonomiskt och socialt … under 1980-talet, så kom den att efterträdas ganska mycket av man betonade mycket mer aktörerna. De enskilda politikerna eller aktivisternas inställning. Att de ofta når kompromisser. Och under 1990-talet så föddes det här av en ganska institutionell syn där man betonar ofta viktiga centralt, välfungerande institutioner i samhället. Och var och en av de här tre ingångarna ger olika ingång för vad demokratibistånd skulle vara. Enligt den första skolan då kan stöd till allmän utveckling leda till demokrati. Den andra skolan då handlar det mycket mer om att stödja aktivister, civilsamhälleorganisationer, människorättsföreträdare och liknande och den tredje skolan … ja, då måste du stödja vissa institutioner. Centrala institutioner som domstolarna, som valmyndigheten.

NS: Och det låter som i dag är det framför allt punkt två och tre där som du nämnde som är …

FU: Ja, det är väl där vi har hamnat, men inte inom forskningen. Forskningen betonar nog alla tre delarna i ungefär lika stor uträckning. Däremot har de som nu talar om demokratibistånd inifrån utvecklingssamarbetets perspektiv kommer nog mer betona aktörerna och institutionernas betydelse.

NS: Helena, vill du tillägga någonting i den här uppbeningen?

HB: Nej, jag kan bara hålla med Fredrik om … jag menar, det är bara att titta på till exempel hur många definitioner det finns av demokratibegreppet. Det är väl 400, 500. Så det faller sig ganska naturligt att demokratibistånd inte heller låter sig boxas in i en liten fin, svart låda. Utan det rör sig, precis som Fredrik sa, att det kan handla om att bygga upp institutioner, till exempel offentlig förvaltning, statistikmyndigheter, revisionsmyndigheter, men det kan också röra sig om enskilda människors deltagande. Jag kan bara ge några exempel. Om jag börjar i den änden vi sa moderniseringsspåret, så till exempel så kan elektrifiering av landsbygden ha väldigt starkt demokratiserande effekter bara av den anledningen att är det … finns det gatlyktor i byn, så kan en kvinna som vill vara med på ett möte gå iväg på kvällen därför att hon behöver inte vara rädd.

NS: Eller man kan ladda mobilen.

HB: Man kan ladda mobilen. Du kan surfa, skaffa information, inför det här mötet du ska gå på och våga göra ett inlägg och göra din röst hörd. Sen finns det andra typer av stöd som handlar mer om själva förutsättningarna för demokrati. Då tänker jag framför allt på födelseregistrering. Utan att vara registrerad, att du finns som individ, så kommer du aldrig kunna få ett ID-kort. Du kommer inte kunna gå i skolan. Du kommer inte kunna ställa upp i ett val eller rösta i ett val för du finns inte, och det är fortfarande ett problem i en del länder.

NS: Hur stort problem då?

HB: Jag har inte exakta siffror, men kanske att det kan röra sig om kanske tio procent av barn som föd i utvecklingsländer.

NS: Jaha, som är papperslösa i sitt eget land?

HB: Ja, precis. De finns inte. Och då kan de inte heller bli en politisk medborgare. Sen finns det annat som är mer direkt, till exempel FN:s organ för jämställdhet som stödjer väljarregistrering för till exempel kvinnor i [hör inte 0:07:05] Kongo nu i valet senast. De lyckades få närmare hälften av kvinnorna registrerade, så att de kunde rösta. Så det är mer så här konkret. Sen finns det också stöd till unga politiker för att de ska kunna få inflytande inom sina partier och så småningom kunna bli valda. Det jobbar de svenska partianknutna organisationerna mycket med. Sen kan jag också nämnda säg fackföreningar. Jätteviktigt. Framför allt kanske för att organisera migrantarbetare som sällan har en röst. De är långt hemifrån. Jobbar i ett annat land under svåra förhållanden och mäktar inte riktigt med att organisera sig, så jag håller med om den uppdelningen. Och tror att man kan säga att SIDA framför allt då, som du sa, arbetar nog mer med institutionsutveckling och stöd till så här enskilda människor och deras organisationer.

NS: Men till exempel när du arbetade i Kenya då som rådgivare för demokratifrågor, vad gjorde du rent praktiskt på dagarna?

HB: Ja, [skrattar] jag försökte göra regionen mer demokratisk.

NS: Fyllde i blanketter?

HB: Nej.

NS: Nej, men vad gör man som en sån där rådgivare? Åker runt och pratar med politiker och tjänstemän, eller?

HB: Ja, jag gjorde lite allt möjligt. Jag kan väl ge något exempel. Till exempel vi gav stöd till en regional ungdomsorganisation som var en slags paraplyorganisation för nationella ungdomsorganisationer, lite typ Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer. Så det var en ganska tung organisation, men med unga människor som kanske inte hade jättestora förhoppningar att någon skulle lyssna på dem. Och genom stöd som vi gav från ambassaden i Nairobi, ett regionalt program, så fick de möjlighet att träffa företrädare för Östafrikanska motsvarigheten till EU, East African Community och talmannen i det parlamentet. Och de här ungdomarna de satt i ett fönsterlöst rum med stora dammiga heltäckningsmattor och såg väl inte jätteförhoppningsfulla ut att de här högdjuren skulle lyssna på deras förslag som de hade jobbat väldigt länge med. Men att se deras ansiktsuttryck när de inser att de här männen, för det var i princip bara män då som satt där och lyssnade, faktiskt tog till sig deras förslag och sa att de tänkte ta upp dem. Bland annat att se till att ungdomar skulle få mer att säga till om på den regionala nivån. Det var fantastiskt att få se.

NS: Jag förstår. Det blir väldigt konkret när man ser det på det sättet. Men okej, nu hade jag egentligen tänkt att fråga: ”Men blir inte demokratistöd lätt ett begrepp som låter jättebra, men där man kan stoppa in lite allt möjligt? Att det kan vara lite fluffigt?” Men jag tänker nästan så här, Fredrik, att du ska få svara på snarare hur lätt det är att mäta? För om demokratistöd kan vara alltifrån att dra in el i en by på landet till stöd till politiska partier, går det ens … det känns nästan som att det rinner mellan fingrarna. Går det att mäta? Hur utvärderar man sånt?

FU: Enskilda projekt går naturligtvis att utvärdera utifrån vad de hade för mål och man kan se i vilken mån de lever upp till målen. Nu ska det sägas att ett enskilt projekt kan i sig inte åstadkomma demokrati i ett land vilket naturligtvis [hör inte 0:10:08] problem, alltså vad är kopplingen mellan det enskilda projektet och den politiska utvecklingen i landet. Och det kommer att när vi talar om politiska fenomen, så är det ofta väldigt komplexa samband som … ja, när man ska [hör inte: 0:10:22] meterologi på något sätt. Det blåser någonstans och så blir det en hagelstorm någon annanstans, men oavsett det, det är klart man kan utvärdera det här. Däremot när man kommer upp på aggregatnivå. Man talar om allt demokratibistånd i ett land.

NS: Alltså, övergripande?

FU: Ja, övergripande nivå. Att vi lägger samman allting, då kan det ofta bli svårt och där har forskningen haft det påfallande svårt att hitta effekter. Det här har utforskats ganska flitigt. En av de första studierna som kom som bara var US Aids stöd, amerikanarnas stöd, den kom nu för en tio, tolv år sedan, den hittade positiva effekter systematiskt mätt, med statistiska metoder. Senare studier som dock tenderar att slå ihop alla biståndsgivare har inte funnit de här effekterna, forskning bland annat av Agnes Cornell vid Göteborgs Universitet har funnit att det är bara är vissa sammanhang som demokratibiståndet verkar ha en effekt och det är framför allt i enpartistater. De lyckas få enpartistater att bli något bättre, men inte att blir demokratiska. Så det är en mycket begränsad effekt då.

NS: Genom att till exempel stötta ett riksrevisionsverk eller någonting sånt?

FU: Ja, just det, absolut. Men man kan säga Sverige stöttade för länge sedan till exempel parlament i Vietnam och det har inte gjort Vietnam mindre enpartidiktatorisk, men möjligtvis något mer responsiv enpartistat, men det är fortfarande en diktatur. Men så den typen av effekter kan man tänka sig och kan man se, men det där har att göra med just precis det du sa, man lägger så många ägg i samma korg här. Både vad gäller olika typer av projekt och dessutom funderar man ofta när man talar om den övergripande utvecklingen i ett land, att slå samman alla biståndsgivare. Och det är inte alls säkert att det amerikanska biståndet och det franska biståndet och det tyska och det svenska och man kan tänka så många som helst. Väldigt många av de där har egna intressen och egna definitioner vad som är viktigt politiskt att uppnå i landet. Därför så är det ganska hopplöst att tänka sig att de här ska samverka mot ett politiskt utfall som man kan mäta uppfyllelsen av.

HB: Jag kan lägga till där att demokratibistånd, när vi pratar om det som är kärnan i demokratibistånd, då inte elektrifiering, utan mer kanske stöd till politiska partier, parlament, fri [hör inte 0:12:21] och så vidare. Det handlar väldigt mycket om att ändra kunskaper, attityder, beteenden. I och med att det handlar om hur människor uppträder, så är det väldigt svårt att isolera: ”Vad exakt gjorde att den där människan sa så i det läget i parlamentet och inte på det där gamla vanliga sättet?” Det är svårt för oss att säga att: ”Yes, det var tack vare någonting som SIDA bidrog till.” Men sen tycker jag också man ska vända på det och säga att man får vara ödmjuk i när man säger: ”Var det här ett resultat?” I en väldigt svår politisk miljö, så kan det vara ett fantastiskt resultat att det över huvud taget finns ett oppositionsparti i en kommun av 200, även om ingen röstar på det än. För att det är ändå något slags budskap om att det kan finnas någonting annat i det här landet, så småningom. Sen kan det ta jättelång tid. Biståndet kan bara göra så mycket. Kan inte välta upp och ner, men kan bidra till en förändring. Man får också vara ödmjuk i vad man kan förvänta sig.

NS: Men får jag bara fråga, är det också inte lite känsligt det här med att stötta olika små partier, oppositionspartier? Jag menar, kan man vara helt säker på att man satsar på rätt häst? Finns det inte exempel på att man stöttar ett parti som sen visar sig … när de väl kommer till makten så är inte de mer demokratiska?

FU: Dels så finns det naturligtvis en känslighet i att, som det svenska partistödet är utformat, att svenska politiska partier ger pengar till systerpartier. Det här kan leda till att det bara blir ett eller ett fåtal partier i ett land som erhåller svenskt stöd. Det är inte alltid de mest representativa eller de mest populära om vi så vill, men det där måste … Helena får svara på hur man nu … Nu har man dessutom ändrat utformningen av svenska partistödet och det har varit en 20-årig diskussionsfråga kan jag säga, om inte längre. Men den här politiska känsligheten som ligger i att man i demobiståndet där inne och försöker på något sätt påverka politiska utfall. Det handlar inte bara om hur det går för politiska partier. Det kan handla om hur landet kommer styras i framtiden och allting sådant. Det är naturligtvis känsligt. Det här är en politisk stridsplan egentligen, att arbeta med demokratibistånd i Egypten där det i dag är nödvändigt, men den egyptiska regimen kommer alltid se det som otillbörlig …

NS: Subversiv verksamhet?

FU: Subversiv verksamhet. Det är det vi ser nu att i land efter land att auktoritära ledare tar sig rätten att i mycket högre grad slå tillbaka mot demokratibistånd och civilsamhällestöd för oberoende medier och liknande. Låt mig bara avslutningsvis säga att det här jag sa att det är svårt att spåra effekter. Det finns det här, till exempel lär Viktor Orbán i Ungern erhållit stöd från en av de svenska partistiftelserna under sin tid som demokratisk ungdomsledare på 1990-talet och i dag, så är han snarare motsatsen till det man vill. Det är också det, precis som Helena var inne på, att demokrati är … politik är i sin natur oförutsägbart. Man stöder någon, men vilka effekter ger det egentligen?

NS: Det är svårt att veta när man gör, men man måste … man får ändå inte kasta in handduken. Vad säger du Helena? Om det här med att stötta partiet till exempel? EBA har för några år sedan kommit ut med en studie som visade att det här med partistöd det var inte så himla effektivt egentligen.

HB: Ja, det beror på vad man menar med partistöd. Det kan vara väldigt effektivt på olika nivåer precis som Fredrik var inne på. De svenska partianknutna organisationerna har till exempel, om jag går tillbaka till det här programmet för unga politiker i Afrika, så är det flera av de här unga politiska aktivisterna som faktiskt har lyckats bli valda till parlament eller kommuner. Och det är ett fantastiskt resultat när man tittar på hur många ungdomar det rör sig om som har gått igenom de här utbildningarna, som handlar mycket just om jämställdhet och så. Sen vet jag att den utvärderingen sa att det är mer effektivt om flera partier går samman och arbetar tillsammans, men så jag tror både och behövs. Så att jag tror inte att det ena behöver utesluta det andra, utan ett parti i ett samarbetsland kanske känner mer förtroende för ett systerparti och vågar släppa in dem, att diskutera sånt som … jag tänker om just så här jämställdhet, att våga släppa in fler kvinnliga kandidater. Då lyssnar du säkert mer om det är någon som du känner en samhörighet med, än om det kommer någon som jobbar med alla partier. Därmed inte alls sagt att man inte också kan komplettera det med att jobba flera partier ihop. För det handlar återigen om det här med vill man jobba med individer, med organisationer, eller med hela systemet? Och jag tror det viktiga är att man jobbar strategiskt och kompletterande.

NS: Det är inte då … okej, demokratistöd kan spänna över mycket, men trots allt de här väldigt basic sakerna som handlar om fattigdomsminskning. Just, okej, dra in el, men jag menar bygga vägar, göra brunnar, vaccinera folk, dela ut myggnät, vad vet jag. Alltså, är inte de sakerna egentligen viktigare på behovsstegen, än demokrati?

HB: Jag tycker det är olyckligt att göra en sån … uppdela det som att det är svart eller vitt. Man kan säga … lyssna på Amartya Sen, han som skrev *Development as Freedome*, att massvält förekommer inte i demokratier just för att det finns fria oberoende media som kan rapportera att i det här distriktet svälter folk. Eller den politiker som är vald från det distriktet kommer att få höra det här nästa val. Så att också … jag tänker på en rapport från Världsbanken som är ett antal år gammal, *Voices of the Poor*, där det kom fram väldigt tydligt att det är de fattiga människor som hade intervjuats för den, 50 000 runt om hela världen, tog upp som det mest frustrerande, det var att vara maktlös, att: ”Ingen lyssnar på mig, ingen bryr sig om mig, jag vet inte var jag ska ta vägen med mina åsikter. Jag vet inte hur jag ska föra fram vad jag behöver.” Så att för mig handlar det snarare om att det här är någonting som måste gå hand i hand. Att människor som är fattiga ska kunna ha en röst. De ska kunna organisera sig och framför allt att deras intressen ska vara representerade genom politiska partier, i parlamentet, och i kommuner. Annars är det ingen som för deras talan.

NS: Fredrik.

FU: Jag skulle vilja lägga till till det där perspektivet som jag tror är väldigt viktigt att ha med sig. Risken för att demokratibiståndet avskärmar sig från de frågor som folk oroar sig för och därigenom betingas deras politiska deltagande. I dag talar vi mycket om populismens återkomst, om risken för extrempartier som kommer fram. Och de kommer fram med val. Det är för att folk röstar på dem och jag tror att demokratibiståndet måste i större utsträckning se nödvändigheten av att tala kring de frågor som folk oroar sig kring. Vilket inte alltid är, låt säga, uttrycks bäst i civila och politiska rättigheter. Det kan handla om sociala rättigheter. Det kan handla om arbetslöshet, annat. Och möjligtvis så är det i de delarna, speciellt när vi talar om medelinkomstländer. Peter Eriksson har pratat om Östeuropa, att det handlar om att demokratibiståndet måste tänka in att det inte bara kan vara en del av att bygga upp någon formell demokratiska institutioner, utan också ge svar på folks oro, folks behov, behov av att bli lyssnade, behov av att känna sig tillgodosedda. Och hur man ska kombinera det, det tror jag kräver delvis ett annat synsätt på hur vi bedriver den.

HB: Jag ska bara lägga till en kort fakta här. Det kan vara intressant bara att känna till att det samlade biståndet i världen som går just till politiska partier och parlament det är hela 0,0007 procent. Så jag tror inte man kan säga att det görs för mycket på det området.

NS: Tack Helena Bjuremalm, biträdande enhetschef för demokratienheten på SIDA. Tack Fredrik Uggla, professor vid Stockholms universitet och ledamot av EBA. På eba.se finns rapporten om partistöd att ladda ner liksom en massa andra spännande rapporter och dokument, typ 100 stycken. Och där kan ni också se våra seminarier i efterhand. Jag heter Nina Solomin. Tack för att ni har lyssnat och på återhörande.