

Rapport från praktiktjänstgöring vid Sveriges ambassad i Guatemala

Praktikplats:	Sveriges ambassad i Guatemala
Praktiktjänstens längd:	31 augusti 2009 – 18 januari 2010 (heltid)
Handledare:	Andre ambassadsekreterare Pontus Rosenberg
Kontaktuppgifter:	pontus.rosenberg@foreign.ministry.se Tel: +502 2384 7300 Embajada de Suecia, Apartado Postal 966-A, Av. La Reforma, Zona 9, Ciudad de Guatemala

1. Sveriges ambassad i Guatemala

Sveriges ambassad i Guatemala är en regional ambassad vars geografiska verksamhetsområde utöver Guatemala omfattar Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Belize och El Salvador.

Arbetet på ambassaden är främst inriktat på utvecklingssamarbete med fokus på frågor om demokrati, freds- och konfliktlösning och mänskliga rättigheter. Inom ramen för detta arbetar man delvis med bilateralt utvecklingssamarbete. Med tanke på att den guatemalanska staten bedöms som svag kanaliseras dock stor del av det svenska utvecklingssamarbetet i Guatemala via multilaterala institutioner så som FN-organisationer och EU:s gemensamma biståndssamarbeten. Detta utvecklingsfokus återspeglas tydligt i ambassadens personalsammansättning där hälften av personalstyrkan är anställda av utrikesdepartementet och den andra hälften av Sida. Ambassadens utvecklingsfokus genomsyrar dock båda dessa avdelningar då man i Sidas verksamhet ansvarar för renodlade biståndsprojekt medan man vid utrikesdepartementets avdelning främst fokuserar på att föra en politisk dialog som främjar utvecklingen i regionen. För de båda avdelningarna arbetar både utsänd personal från Sverige samt lokalanställda.

2. Presentation av praktiktjänstgöring vid Svenska ambassaden i Guatemala

Under min praktiktjänstgöring vid Svenska ambassaden i Guatemala har jag haft en bistående funktion till andre ambassadsekreteraren Pontus Rosenberg vars arbetsuppgifter främst är inriktade på ambassadens politiska och ekonomiska rapportering om regionen och som således fyller en central roll i de politiska dialogen mellan olika aktörer i Centralamerika samt

hemma i Sverige. De arbetsuppgifter jag tilldelades vid ambassaden hade skiftande karaktär med tanke på de breda funktioner som en ambassad fyller som utlandsmyndighet, men de kan sammanfattande beskrivas som analys- och rapportskrivande, mötesrapportering, deltagande i olika sammanhang där den politiska dialogen är i fokus samt i viss utsträckning även administrativa uppgifter.

Under 2009 har Sveriges utlandsmyndigheter haft en särskilt framträdande roll som samordnare i egenskap av det svenska ordförandeskapet i EU. Ordförandeskapet har inneburit att ambassaden ansvarat för att koordinera och kommunicera en gemensam EU-dialog i frågor som rör Guatemala. Detta arbete upptog stor del av min praktiktjänstgöring i form av närvarande vid de regelbundna möten som hålls med övriga EU-länders representation i Guatemala samt deltagande i de europeiska ambassadernas rapportering om landets politiska situation till EU-institutioner.

Under min praktik har ambassaden i Guatemala tillsammans med Svenska Institutet genomfört ett regionalt seminarium om människohandel. Ett projekt inom vilket jag gavs möjlighet att ansvara för stora delar av planeringen och genomförandet av seminariet. Seminariet hade deltagare från ett flertal centralamerikanska länder samt föreläsare både från Sverige och Guatemala. Fokus för konferensen var i första hand hur man arbetar med frågor kring människohandel inom olika delar av rättssystemet i Centralamerika. Utöver detta syftade projektet även till att skapa en plattform för ökad dialog mellan aktörer från olika samhällseliga institutioner, samt från olika länder, som kommer i kontakt med detta transnationella problem i sitt yrke.

Under praktiken fick jag även ansvar för att skriva en rapport om ett aktuellt ämne som skickades till utrikesdepartementet i slutet av min praktikperiod. Ämnesområdet för denna rapport var kvinnlig politisk representation i Guatemala med fokus på debatten kring införandet av ett kvoteringsystem. Rapporten innebar ett analytiskt arbete och en informationsinsamlingsprocess som sträckte sig över hela perioden jag arbetade hos ambassaden i Guatemala.

3. Sammanfattning av erfarenheter av praktikperioden

Jag känner mig lyckligt lottad som fick möjlighet att ta del av ambassadens arbete i Guatemala under hösten 2009. Arbetet har stundvis varit utmanande och ständigt varit väldigt intressant. Särskilt intressant har jag upplevt möjligheten att få inblick i hur samspelet mellan olika internationella institutioner, samt hur relationerna mellan det internationella samfundet och de lokala institutionerna, kan se ut i en kontext där både bilaterala och multilaterala biståndssamarbeten är en betydande del av det politiska livet. Det samlade intrycket efter att ha praktiserat vid ambassaden i Guatemala är mycket positivt och det är med massor av goda minnen jag lämnar ambassaden och de kollegor jag har arbetat med under denna period.

Den största utmaningen jag upplevde som praktikant vid ambassaden mötte mig i början av min praktikperiod då jag på kort tid skulle försöka få en bild av det Guatemalanska samhället och ett brett spektrum av politikområden i den centralamerikanska kontexten samt försöka anpassa mig till att bo i Guatemala City vilket stundom kan vara påfrestande på grund av den mycket svåra säkerhetssituation som råder i landet. Till en början kändes det nästintill överväldigande att ta in den informationsmassa som sköljer över en när man är ny på ett jobb och dessutom befinner sig i ett nytt land. Men, precis som vanligt när man tar sig an den utmaning det innebär att ge sig in i något främmande, så började bitarna så sakteliga falla på plats efter ett tag och jag kände mig mer varm i kläderna. Jag ser det som en mycket värdefull och relevant erfarenhet att få en inblick i hur yrkeslivet för en statsvetare kan se ut och att få komplettera den akademiska masterutbildningen med ett nedslag i praktiken. Med tanke på min inriktning i politik och utveckling har det känts särskilt givande att praktisera vid Sveriges ambassad i Guatemala som har ett så tydligt utvecklingsfokus. Jag har således upplevt att mina tidigare kunskaper inom området har varit högst relevanta för arbetet vid denna utlandsmyndighet.

4. Reflektioner kring internationella aktörers roll i en nationell kontext

I regeringens skrivelse *Sveriges politik för global utveckling* görs en kartläggning över hur den svenska biståndspolitik ska genomföras. I skrivelsen återkommer begreppet ägarskap som ett nyckelord för politikens implementering. Det är dock inte helt entydigt vad detta ägarskap innebär eller vilken aktörs ägarskap som sätts i första rummet. I skrivelsen lyfts bland annat multilaterala organisationer fram som viktiga normbildare. Samtidigt betonas att biståndspolitik ska vägledas av *fattiga människors perspektiv* samt att Sveriges utlandsmyndigheter ska återspegla den svenska regeringens agenda och anta en central roll i

genomförandet av det svenska utvecklingssamarbetet.¹ Frågor kring *vems* ägarskap som prioriteras i utvecklingssamarbetet samt vilken roll internationella aktörer spelar har dykt upp ett flertal gånger under min praktikperiod. Hur ser man i det guatemalanska samhället på externa aktörers roll i internpolitiska angelägenheter?

I Guatemala spelar det internationella samfundet en nyckelroll och dess position i det guatemalanska samhället ges ofta mycket tyngd. I samband med att jag arbetade vid ambassaden fick jag uppleva detta ett flertal gånger då olika aktörer i det guatemalanska samhället kontaktade ambassaden för att söka dess offentliga stöd i olika frågor, ofta frågor som kopplas till brott mot mänskliga rättigheter. Funderingar kring de internationella aktörernas roll kom också upp i samband med att jag arbetade med rapporten om kvoteringsdebatten i Guatemala. En av de organisationer som är drivande i debatten och som arbetar för genomförande av en kvoteringsreform är ett kvinnligt politiskt nätverk som heter *Más Mujeres, Mejor Política*. Drivande aktörer i detta nätverk är bland annat ett antal kvinnliga ambassadörer som givits en framträdande roll. De anses ge tyngd åt temat och skapa legitimitet åt reformförslaget. I litteratur kring den ökade spridningen av kvoteringsreformer i ett flertal länder runt om i världen påpekas att förekomsten av internationella aktörer då reformförslag om kvotering initieras i utvecklingsländer är mycket vanligt.² Min uppfattning var att trots att könskvotering är en internpolitisk angelägenhet, som dessutom ofta uppfattas som kontroversiell i samhällen som Guatemala där traditionellt bundna patriarkala strukturer har stort genomslag i den politiska kulturen, så har dessa ambassadörers profil i frågan sällan problematiserats. Under en av de intervjuer jag genomförde för att samla in material till rapporten ställde jag därför frågor kring internationella aktörers roll i allmänhet och deras påverkan i kvoteringsfrågan i synnerhet. Intervjun genomfördes med Sandino Asturias vid forskningsinstitutet CEG (Centro de Estudios de Guatemala). Under intervjun uttryckte han att det generellt inte ses som problematiskt att internationella aktörer driver denna fråga för att påverka den nationella kontexten. De internationella aktörernas roll uppfattas snarare som okontroversiell och positiv.³

Hur kan man då förklara relationerna till det internationella samfundet i det Guatemalanska samhället? Som nämns ovan upplevde jag ett antal exempel på politiska aktioner som

¹ Regeringens skrivelse Skr. 2007/08:89, *Sveriges politik för global utveckling*, (2007), sid 51-52

² Dahlerup Drude, *Increasing Women's Political Representation; New Trends in Gender Quotas*, i *Women in Parliament: Beyond Numbers*, (revised edition) red. Julie Ballington och Azza Karam, (2005), sid 148

³ Intervju med Sandino Asturias från CEG, 2009-11-17

genomfördes av internationella aktörer under min praktikperiod, aktioner som ofta relaterar till mänskliga rättigheter och där både guatemalanska och internationella aktörer betonade det internationella samfundets roll som central i Guatemalas internpolitik. Det finns olika förklaringsmodeller som skulle kunna vara tillämpbara för att besvara frågan och som alltså berör temat kring vems ägarskap som åsyftas i utvecklingssamarbeten och vad som kan förklara att liknande politiska aktioner får genomslag.

I en text om hur man kan förklara hur internationella påtryckningar för efterlevnad av mänskliga rättigheter påverkar en stat skriver Sonia Cardenas om förklaringsmodeller som kan kopplas till två av de huvudinriktningar vi finner inom neoinstitutionalismens teoribildningar; sociologisk- samt rationalistisk institutionalism.⁴ Cardenas härleder tre dominerande förklaringsmodeller varav två kategoriseras utifrån en rationalistisk utgångspunkt. Den första teorin menar att internationella och nationella formella regelverk skapar incitamentsstrukturer inom vilka stater agerar i största möjliga utsträckning för att gynna sitt egenintresse. Om regelverken är utformade på så sätt att kostnaderna för att bryta mot mänskliga rättigheter är lägre än fördelarna så kommer staten också att bryta mot de internationella legala regimerna. Den andra förklaringsmodellen härleds även den till rationalistiska teoribildningar men här är stället maktrelationer i fokus. Man menar att stater agerar rationellt, men att deras agerande utgår från kalkyler om vilken strategi som gynnar dem beroende på sin nuvarande position gentemot andra stater. Detta är alltså ett geopolitiskt maktperspektiv där det relativa maktförhållandet mellan internationella aktörer och nationsstaten påverkar huruvida påtryckningar från de externa staterna får genomslag. Det tredje perspektivet Cardenas härleder ligger nära den sociologiska neoinstitutionalismen med dess konstruktivistiska ansats. Här talar man om hur den normativa kontexten påverkar staters agerande, snarare än att fokusera på rationella nytto-maximerande handlingar inom formella strukturer. Inom detta perspektiv betonas att spridningen av internationella normer kan öka acceptansen för interventioner som legitimeras genom argument om mänskliga rättigheter. Andra teoretiker som tillämpar denna normativa förklaringsmodell har talat om vikten av att internationella normer sammanfaller med lokala värderingar för att få legitimitet och betonar alltså de inhemska förutsättningarna snarare än som att ovan se till en historisk spridning av externa värderingssystem. Inom teoribildningen har också transnationella nätverk, och deras dynamiska socialiseringsprocesser, lyfts fram som centrala för att förklara en stats acceptans

⁴ Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2:a uppl, London: Continuum, (2005)

eller motstånd mot internationella påtryckningar för att uppfylla mänskliga rättigheter. Cardenas påpekar dock att man inom det normativa perspektivet inte motsätter sig rationalismens tanke om att politiskt agerande påverkas av ett egenintresse. Snarare problematiserar man vad som formar detta egenintresse istället för att, som inom rationalismen, se preferenser som exogena. Cardenas menar att man i studier kring staters relation till det internationella samfundet med fördel kan applicera en teoretisk syntes mellan de olika perspektiven och kombinera de olika förklaringsmodellerna för att skapa en bredare förståelse.⁵

Så, hur kan man då förklara den guatemalanska kontexten där den internationella närvaron ofta ses som relativt okontroversiell och i stor utsträckning positiv? För att få en mer omfattande bild av detta kan man för fallet Guatemala, i enlighet med Cardenas, tillämpa en teoretisk syntes. Således kan troligen alla de tre perspektiven som Cardenas redogör för ha applicerbarhet i hur den guatemalanska staten förhåller sig till det internationella samfundets roll i olika internpolitiska angelägenheter. Särskilt tydligt är statens svaga maktposition, men då inte bara i relation till andra stater, utan även i relation till transnationella ekonomiska intressen. Utöver de tre perspektiv som redogörs för i Cardenas text så kan även den historiska kontexten spela roll i det utrymme som ges internationella aktörer i Guatemala inom olika politiska sammanhang.⁶ Externa aktörer har haft en mycket framträdande roll i samband med att Guatemalas fredsavtal arbetades fram. De skrevs under 1996 efter en lång väpnad konflikt som skördade ett stort antal offer under 1900-talet. Från fredsförhandlingarnas inledande faser till det post-konfliktsamhälle som råder i Guatemala idag har man i den officiella politiken gett stort utrymme till internationella aktörer. En roll som kan problematiseras i relation till frågor om ägandeskap och lokal förankring i utvecklingssamarbeten.

⁵ Cardenas Sonia, Norm Collision; Explaining the Effects of International Human rights Pressure on State Behaviour, *International Studies Review*, Vol.6 No.2, (jun 2004), sid 213-231

⁶ Enligt den historiska neoinstitutionalismens grundtanke finns en spårbundenhet i institutioner som gör att beslut som fattas inom en institution antas påverka framtida institutionella strukturer. Se Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, 2:a uppl, London, Continuum, (2005), sid 71-85