

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Guatemala

september 2008 – december 2012





REGERINGEN

KOPIA

Regeringsbeslut

III:4

2008-09-18

UD2008/29330/AME

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)

105 25 Stockholm

Strategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala 2008 – 2012

1 bilaga

Ärendet

Genom beslut 2008-01-31 (UD2008/896/AME) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala under perioden 2008-2012.

Sida har i skrivelse överlämnat ett förslag till strategi för stödet till Guatemala under perioden.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en strategi för det svenska stödet till Guatemala att gälla 18 september 2008 – 31 december 2012 i enlighet med *bilagan*. Strategin ska styra stödet till Guatemala under angiven tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Guatemala under perioden 18 september 2008 – 31 december 2012.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

Sara Ramírez



Kopia till:

- UD-RS
- UD-IH
- UD-UP
- UD-USTYR
- UD-MU
- UD-SP
- UD-FMR
- UD-AME**

Fi/BA
 JU-PO
 SB-SAM
 Ambassaden Guatemala

Kopians överensstämmelse
 med originalet intygas

Yvonne Westin

[Faint mirrored text from the reverse side of the page, including the words "Kopians överensstämmelse med originalet intygas"]

[Faint signature and stamp from the reverse side of the page]

[Faint signature and stamp from the reverse side of the page]

[Handwritten mark or signature in the bottom left corner]

2008-09-15

Strategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala 2008–2012

Sammanfattning	2
Del 1. Samarbetets mål och inriktning	3
1.1 Övergripande mål för samarbetet.....	3
1.2 Inriktning och omfattning.....	4
1.2.1 Samarbetsområden	5
1.2.2 Biståndsformer	7
1.2.3 Dialogfrågor.....	8
1.2.4 Omfattning (volym)	9
1.3 Genomförande.....	9
1.3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer	10
1.3.2 Samstämmighet, harmonisering och koordinering.....	11
1.4 Uppföljning.....	11
Del 2. Bakgrund	11
2.1 Sammanfattande landanalys.....	11
2.2 Sammanfattande resultatanalys	14
2.3 Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen.....	16
2.4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet.....	17
2.4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet	17
2.4.2 Samstämmighet för utveckling	17
2.4.3 Andra svenska relationer.....	18
2.4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll	19
2.5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet	19

Sammanfattning

Denna strategi är styrande för Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala. Den grundar sig på regeringens politik för internationellt utvecklingssamarbete, politiken för global utveckling, Parisdeklarationen samt EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet. Fredsavtalen från 1996 utgör utgångspunkt för det svenska stödets mål, inriktning och prioriteringar.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala är att skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsbekämpning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

Strategins övergripande processmål är ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom, en mer effektiv givarsamordning samt ökad tillämpning av programansatser i syfte att det samlade utvecklingssamarbetet med Guatemala ska nå önskade resultat.

Strategiska frågor för dialog är en ökad politisk vilja för insatser som leder till tydliga framsteg inom fred, försoning, mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning och inkludering med särskilt fokus på kvinnor, barn och urfolk samt det guatemalanska samhällets ägarskap för denna process. Fredsavtalens fortsatta relevans ska framhållas i dialogen.

Utvecklingssamarbetet ska pga. den post-konfliktsituation som Guatemala befinner sig i präglas av långsiktighet vad gäller mål, med flexibilitet vad gäller samarbetsformer och metoder.

Mot bakgrund av de positiva resultat som det svenska utvecklingssamarbetet har visat under perioden 2001-2007 i förhållande till fredsavtalens genomförande ska övergripande mål och inriktning från föregående strategiperiod kvarstå. Utvecklingssamarbetet koncentreras till tre samarbetsområden: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner samt hälsa. Inom samarbetsområdena ska däremot en fortsatt koncentration genomföras liksom en ändring av samarbetsformer och metoder genom att en mer programbaserad ansats eftersträvas

Det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala under perioden 18 september 2008 – 31 december 2012 ska omfatta omkring 170 miljoner kronor årligen.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1.1 Övergripande mål för samarbetet

Det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala ska, i enlighet med målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU), bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, liksom, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete, bidra till att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor.

Guatemala saknar en strategi för fattigdomsbekämpning (PRS). Utgångspunkten för det svenska utvecklingssamarbetet utgörs istället av fredsavtalen från 1996 som betraktas som Guatemalas mest förankrade och fullständiga utvecklingsagenda. Avtalen har utformats i nationellt samförstånd med syftet att bekämpa den strukturella ojämlikheten genom att bygga ett nytt, rättvist, demokratiskt och inkluderande Guatemala. Det svenska stödet ska anpassas efter den guatemalanska regeringens prioriteringar och planer när dessa sammanfaller med fredsavtalen.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala är att skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsbekämpning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Fokus ska ligga på att tydliga framsteg sker inom fred, försoning¹, mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning, social jämlikhet och inkludering², samt jämställdhet mellan könen med särskilt fokus på situationen för kvinnor, barn och urfolk.

Strategins övergripande processmål är ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom, en mer effektiv givarsamordning genom förbättrad operativ samordning samt en ökad tillämpning av programansatser i syfte att det samlade utvecklingssamarbetet med Guatemala ska nå önskade resultat.

Strategiska frågor för dialog är att betona vikten av en politisk vilja för en politik som leder till tydliga framsteg inom fred, försoning, mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning och inkludering med särskilt fokus på kvinnor och urfolk. Det guatemalanska samhällets

¹ Med försoning avses en samhällelig process som involverar rättvisa, gottgörelse och upprättelse, ett ömsesidigt erkännande av lidande i det förgångna och ändring av destruktiva attityder och beteenden mot konstruktiva relationer för en hållbar fred.

² Inkludering innefattar också rätten för tidigare exkluderade grupper att behålla sin kulturella särart.

ägarskap för denna process ska lyftas fram. Fredsavtalens fortsatta relevans ska framhållas i dialogen med betoning på behoven av en förvaltningsreform och en skattereform samt statens ansvar för det. Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv inklusive barnrättsperspektivet vägleder svenskt utvecklingssamarbete med Guatemala, liksom värnandet om respekten för de politiska, medborgerliga, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. I planering, genomförande och uppföljning av utvecklingssamarbetet ska följande övergripande principer gälla:

Det svenska utvecklingssamarbetet inriktas på initiativ som fokuserar på den väpnade konflikten grundorsak: den övergripande exkluderingen av stora delar av befolkningen, särskilt kvinnor och urfolk. Kvinnors och urfolks åtnjutande av mänskliga rättigheter och deltagande inom alla samarbetsområden ska prioriteras. Parisdeklarationen och EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet ska vägleda allt svenskt utvecklingssamarbete. Sverige eftersträvar harmonisering, samordning och komplementaritet i förhållande till andra bilaterala och multilaterala aktörer. OECD/DAC:s principer för gott internationellt engagemang i sviktande stater och situationer samt EU:s rådsresolutioner kring sviktande situationer i utvecklingsländer är tillämpbara i Guatemala.

Av den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar i utvecklingssamarbetet (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjandet av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling) är demokrati och mänskliga rättigheter samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling utgångspunkten för hela programmet. Utvecklingssamarbetet ska dessutom utformas så att det bidrar till ett hållbart och rättvist utnyttjande av naturresurserna samt minskar fattiga människors utsatthet för naturkatastrofer och klimatförändringar genom att detta beaktas genomgående i hantering av insatsportföljen.

1.2 Inriktning och omfattning

Målen för fredsavtalen omfattar bl.a. en demokratisering av staten genom att bryta en historisk diskriminering av urfolk, modernisering av rättsväsendet för minskad straffrihet samt statens ansvar för upprätthållande av mänskliga rättigheter och utveckling för samtliga medborgare. Fredsavtalen anger även att staten ska motverka korruption, främja medborgarnas aktiva ekonomiska deltagande och ekologiskt hållbart nyttjande av naturresurser, förbättra produktiv kapacitet och investeringar i infrastruktur samt skapa ett moderniserat

nationellt inkluderande hälsosystem som omfattar såväl preventiv hälsovård som sjukvård och rehabilitering.

1.2.1 Samarbetsområden

Utvecklingsarbetet koncentreras till följande samarbetsområden under strategiperioden: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner samt hälsa. Volymmässigt är det mest prioriterade samarbetsområdet demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter.

Valet av samarbetsområden utgår från land- och resultatbedömningens slutsatser om behovet av omfattande strukturförändringar, behovet av ett ökat förtroendet mellan medborgare och stat samt att öka statens förmåga att bedriva en aktiv förändringspolitik i överensstämmelse med åtaganden i fredsavtalen.

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Svenskt mål:

- (i) En mer representativ stat med stärkt kapacitet och tydligare ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå.
- (ii) Stärkande av kvinnors, urfolks och barns fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter och förbättrade mekanismer för demokratiskt deltagande.
- (iii) Minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering.

Inom samarbetsområdet bör stödet för att uppnå mål (i) innehålla insatser som bidrar till ökat förtroende, representativitet och legitimitet för det politiska partisystemet, exempelvis i form av insatser för ökat valdeltagande vilka tidigare påvisat goda resultat, samt ett stärkt civilt samhälle. Vidare bör stödet innehålla insatser som stärker lokala och centrala myndigheters kapacitet att fylla sina grundläggande funktioner, däribland implementeringen av fredsavtalen.

För att uppnå mål (ii) bör stödet innehålla insatser som bidrar till att kvinnors, urfolks och barns åtnjutande av de mänskliga rättigheterna garanteras i ökad utsträckning i samband med alla viktiga politiska beslut. Stödet ska också verka för att statliga och kommunala budgetallokeringar garanterar dessa gruppers rättigheter. Insatserna ska bidra till att ILO:s konvention 169 om urfolks rättigheter efterlevs i större utsträckning. Stödet bör innehålla insatser genom enskilda

organisationer och statliga organ för ett ökat deltagande och inflytande för kvinnor och urfolk i politiska beslutsprocesser på central och lokal nivå. Därutöver bör stödet också innehålla insatser som bidrar till att HBT-personers rättigheter respekteras i större utsträckning.

För att uppnå mål (iii) bör stödet innehålla insatser som tidigare visat sig vara framgångsrika genom att bidra till att den institutionella kapaciteten att bedriva rättsundersökningar och utreda organiserad brottslighet inklusive människohandel, förbättras, exempelvis genom enskilda organisationer, samt FN:s internationella kommission mot straffrihet, CICIG. Vidare bör stödet innehålla insatser som bidrar till att kvinnor, män och barn som drabbats av övergrepp under den väpnade konflikten får tillgång till rättvisa, gottgörelse och upprättelse och att de nationella aktörer som arbetar för att minska straffriheten stärker sin förmåga.

Dialogfrågor kopplade till samarbetsområdet är statens ansvar för såväl försoningsarbete och bekämpande av historisk samt nutida straffrihet som att genomföra en förvaltningsreform och en skattereform.

Sverige ska arbeta aktivt för en effektivare givarsamordning inom sektorn.

Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner

Svenskt mål: Ett ökat aktivt ekonomiskt och socialt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, främst urfolk och kvinnor.

För att uppnå målet inom samarbetsområdet bör stödet bl.a. innehålla insatser som bidrar till att fler individer som tillhör urfolk, kvinnor och unga i fattiga regioner har tillgång till verktyg för att förändra sin situation, exempelvis mikrokrediter vilka tidigare visat sig vara framgångsrika. I arbetet för att främja en hållbar utveckling har den privata sektorn en viktig roll att spela. Ekonomisk tillväxt och ökad internationell handel är betydelsefullt för fattigdomsminskning. Insatser som stärker och skapar möjligheter för näringslivet i Guatemala och som leder till ökad internationell handel kan bidra till en sådan utveckling. Stöd till utvecklandet och stärkandet av lokalt näringsliv, med särskilt fokus på småföretagande och landsbygdsutveckling, ska därför ingå inom samarbetsområdet. Stödet ska bidra till människovärdiga arbetsförhållanden samt till en hållbar naturresursanvändning och därigenom i förlängningen till förebyggande av effekterna av naturkatastrofer. Ett konfliktförebyggande perspektiv är av särskild betydelse för insatser som berör jordäganefrågan.

Dialogfrågor kopplade till samarbetsområdet är institutionalisering av det nationella jordregistret samt handels- och företagsklimatfrågor med särskilt fokus på ett hållbart jordbruk och småföretagande som inkluderar kvinnor och urfolk.

Hälsa

Svenskt mål:

- (i) Ökad tillgång till kvalitativ hälso- och sjukvård för fattiga människor, med särskilt fokus på primärhälsovård.
- (ii) En minskad barn- och mödradödlighet samt ökad sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR).

Målen är utformade i linje med uppsatta mål i fredsavtalen på hälsoområdet; en jämlik och universell rätt till bästa uppnåeliga hälsa. För att uppnå målen (i) och (ii) inom samarbetsområdet hälsa bör stödet exempelvis innehålla insatser genom hälsoministeriet och enskilda organisationer som bidrar till ökad kapacitet hos ministeriet, ökat lokalt deltagande i utformning av hälsosystemet, stärkt lokal kapacitet och tillvaratagande av traditionellt medicinskt kunnande, förbättrad nutrition och minskad kronisk undernäring hos barn under fem år, samt ökad tillgång till adekvat service och vård för personer som utsatts för könsrelaterat våld. Till detta kommer användningen av insatser som tidigare påvisat goda resultat för minskad barna- och mödradödlighet. Dessa förbättringar förutses kunna bidra till att öka förtroendet för och legitimiteten hos staten.

Dialogfrågor kopplade till samarbetsområdet är jämställdhet med betoning på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, könsrelaterat våld och främjande av universell tillgång till hälsa inklusive minskad mödradödlighet.

1.2.2 Biståndsformer

För måluppfyllelse inom demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter krävs såväl finansiella investeringar som kapacitetsförbättringar och attitydförändringar. Flexibilitet är viktigt då det handlar om att stödja strategiska processer när tillfälle så uppstår.

Samarbetsportföljen koncentreras för att öka effektiviteten och uppnå bättre komplementaritet med andra givare. Programansatser eftersträvas inom samtliga samarbetsområden. Strategiskt stöd för att stärka kapaciteten hos staten i Guatemala ska fortsatt vara ett viktigt inslag i det svenska samarbetet.

Avsaknad av programinitiativ och kapacitet hos staten för att ta itu med strukturproblem i samhället gör att andra samarbetskanaler än staten är nödvändiga. Det guatemalanska civila samhället, FN-systemet och andra multilaterala organisationer är därför centrala aktörer för utvecklingssamarbetet. I de fall där FN-systemet och andra multilaterala aktörer är genomförare ingår kapacitetsstärkande av staten. Dialogen är ett avgörande instrument för resultatuppfyllelse inom detta område. Samfinansiering med andra givare ska kontinuerligt övervägas inför beslut om insatser inom alla samarbetsområden.

Inom samarbetsområdet hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner ska programinsatser eftersträvas i nära samordning med andra givare. Samarbetskanaler förutses vara nationella myndigheter (centralt, regionalt och lokalt), privata aktörer, civila samhället, samt i lämpliga fall multilaterala banker och FN-systemet.

Hälsosektorn är det samarbetsområde som har bäst förutsättningar för ett sektorprogram tillsammans med andra givare. Sverige ska fortsatt driva frågan om sektorprogram samt utgå från regeringens hälsoplan och hälsobudget när dessa sammanfaller med prioriteringarna i fredsavtalen. Stödet förutses kanaliseras direkt genom nationella myndigheter eller genom multilaterala organisationer.

1.2.3 Dialogfrågor

Kombinationen av finansiellt stöd och politisk dialog är en förutsättning för att nå resultat inom utvecklingssamarbetet med Guatemala, vilket framgår av resultatanalysen. Sverige för en politisk dialog på flera nivåer såväl genom bilaterala relationer kopplat till biståndet som multilateralt.

I samarbete med FN och andra multilaterala organ och givare sker dialog för programstöd och andra samordningsprocesser. Dialog förs även kring specifika frågor som är relaterade till sakfrågor inom insatserna.

Dialog kring genomförande av Parisdeklarationen för ett effektivt utvecklingssamarbete förs huvudsakligen inom Dialoggruppen, som består av de åtta största bilaterala och de fem största multilaterala givarna. Kring fredsavtalen förs dialog med FN-organ, tidigare främst med FN:s övervakningskommission Minugua och senare år med UNDP samt den särskilda vängruppen under Norges ledarskap (i vilken bl.a. Sverige och USA ingick). Minugua och vängruppen har nu avslutat sitt arbete vilket gör att nya krav ställs på Sverige att spela en aktiv roll

för att framföra fredsavtalens relevans med betoning på de dialogfrågor som identifierats under respektive samarbetsområde.

1.2.4 Omfattning (volym)

Det svenska utvecklingssamarbetet under strategiperioden ska omfatta omkring 170 miljoner kronor årligen. Därutöver tillkommer stöd via särskilda anslag för eventuella humanitära insatser samt för enskilda organisationer.

1.3 Genomförande

En konfliktkänslig ansats är nödvändig inom alla samarbetsområden för att aktivt förebygga konflikter och stödja fredlig konfliktlösning. En kontinuerlig makt- och konfliktanalys genomförs för uppföljning av strategins inverkan på konflikten. FN:s säkerhetsresolution 1325 vägleder arbetet för kvinnors aktiva deltagande i fredsbyggandet och implementeringen av fredsavtalen i Guatemala.

Synergier ska eftersträvas mellan det svenska stödets olika delar för att uppnå bästa möjliga utvecklingsresultat. Identifiering av förändringsprocesser och -aktörer, såväl positiva som negativa, är avgörande för fredsavtalens genomförande och därmed för det svenska stödets måluppfyllelse. Sverige bör stödja försök till konstruktiva närmanden mellan det civila samhället och statliga aktörer för att genomföra fredsavtalen och försöka bredda stödet för reformprocesserna bland icke-konventionella biståndsaktörer som den privata sektorn.

Riskerna i strategins genomförande sammanfaller med de största utvecklingshindren: bristande politisk vilja och samförstånd, utbredd korruption samt organiserad brottslighet. Rådande konfliktnivå i Guatemala är också en risk. Genom att kombinera bistånd med politisk dialog samt integrera ett konfliktförebyggande och konfliktkänsligt perspektiv förväntas det svenska utvecklingssamarbetet kunna hantera riskerna.

Rådande situation i Guatemala gör det svårt att förutsäga utvecklingen under de närmaste fem åren. Pågående maktanalys samt en konfliktanalys som beaktar konsekvenser för utvecklingssamarbetet blir därför ett viktigt underlag. Nedan illustreras två möjliga scenarier för utvecklingen i landet och vilka konsekvenser detta kan få för utvecklingssamarbetet; ett positivt scenario och ett negativt scenario.

I ett positivt scenario för regeringen en politik för minskad fattigdom och ökad inkludering av urfolk och kvinnor som ger en moderniserad stat med större finansiell stabilitet bättre konflikthantering samt minskad straffrihet. Konsekvenserna för det svenska utvecklingssamarbetet blir då att Sverige stödjer staten i förändringsprocesserna och verkar konfliktförebyggande genom dialog med ickekonventionella biståndsaktörer (t ex privata sektorn). Det svenska stödet följer i detta scenario i allt större utsträckning regeringens utvecklingsplaner i mer programliknande samarbetsformer.

I ett negativt scenario försvagas statens förmåga och den politiska viljan, den organiserade brottsligheten förstärks och säkerhetsläget försämras. Detta ger negativ ekonomisk utveckling, ökad fattigdom och migration vilket skapar grogrund för revolter och auktoritära politiska lösningar. Konsekvenserna för utvecklingssamarbetet blir i detta scenario att biståndet riktas mot akuta humanitära behov, kris- och konflikthantering samt insatser för att skapa förutsättningar för en mer fattigdomsinriktad politik. FN-systemet och det civila samhället utgör i detta scenario huvudsakliga kanaler för det svenska utvecklingssamarbetet.

1.3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Synergieffekter och komplementaritet mellan Europeiska kommissionens och Sveriges utvecklingssamarbete, samt eventuella samfinansieringar, ska eftersträvas genom en intensifierad dialog. Samordning och svenskt påverkansarbete inom EU-kretsen är ett betydelsefullt komplement till samordning inom den vidare givarkretsen. Sveriges arbete såväl globalt som bilateralt mot korruption och organiserad brottslighet är viktigt.

Nationella myndigheter, svenska och guatemalanska enskilda organisationer samt FN-systemet kommer att utgöra Sveriges viktigaste samarbetspartner i utvecklingssamarbetet med Guatemala. I flera fall kan samfinansiering och/eller delegerat utvecklingssamarbete med andra givare bli aktuellt.

1.3.2 Samstämmighet, harmonisering och koordinering

Sverige ska verka aktivt för genomförandet av Parisdeklarationen och för en förbättrad samordning och harmonisering mellan givare, samt söka synergier med andra givare, främst inom demokrati/mänskliga rättigheter samt hälsa.

Utvecklingsarbetet ska, då förutsättningar föreligger, sträva efter att stödja önskade förändringsprocesser genom guatemalanska myndigheter. Genom denna ansats kan ett ökat ägarskap hos landet nås.

1.4 Uppföljning

Mot bakgrund av konfliktnivån och Guatemalas sviktande situation är en uppföljning av strategin och översyn av prioriteringar utifrån skisserade scenarier nödvändig. En makt- och konfliktanalys ska genomföras för att analysera viktiga förändringsprocesser och -aktörer samt utvecklingshinder och utvecklingsarbetets förhållningssätt till dessa. En strategisk miljöanalys (SEA) genomförs inom hälsosektorn under strategiperioden för prioritering inom området.

Det svenska stödet till den nationella statistikmyndigheten kommer även fortsättningsvis att vara betydelsefullt i syfte att stärka nationella uppföljningssystem.

Millenniemalet och regeringens uppsatta mål för fattigdomsminskning ska vara i fokus för det internationella samfundets resultatuppföljning. På grund av den postkonfliktsituation som råder i Guatemala ska en halvtidsöversyn av samarbetets resultat genomföras under 2010. Översynen ska inkludera en avstämning av huruvida den svenska inriktningen på och kanalerna för utvecklingsarbetet är fortsatt relevanta. I syfte att förbättra resultatuppföljningen ska ökad vikt läggas vid förbättrade mekanismer för uppföljning och utvärdering.

Del 2. Bakgrund

2.1 Sammanfattande landanalys

Guatemala är ett multietniskt, mångkulturellt och flerspråkigt land. Fredsavtalen som undertecknades 1996 efter 36 års inbördeskrig innehöll reformer för att minska exkluderingen av stora befolkningsgrupper, särskilt urfolk och kvinnor, vilken har identifierats som grundorsaken till konflikten. Arbetet med att genomföra fredsavtalen har hittills lett till framsteg i form av instiftade lagar, etablering av nyckelinstitutioner, begränsning av militärens formella

makt, stärkt civilt samhälle, ökat valdeltagande samt bättre förutsättningar för folkligt deltagande. Urfolkens kollektiva rättigheter har stadfästas och statssanktionerade människorättskränkningar har minskat.

Framstegen har varit begränsade vad gäller nödvändiga reformer för en ökad inkludering. Ojämlig fördelning av jord och resurser mellan urbefolkningen och övriga befolkningen, ett lågt skatteuttag som försvårar sociala investeringar och fördelningspolitik samt korruption inom statsförvaltningen kvarstår. Statens oförmåga att bekämpa illegala säkerhetsstrukturer och såväl historisk som nutida straffrihet innebär konfliktrisker och är ett hinder för demokratisk utveckling.

Guatemala har på grund av ökad export, remissor och utländska investeringar haft en hög tillväxt under senare år, vilket pga. ojämlig inkomst- och resursfördelning inte har gynnat de fattiga. Det är inte sannolikt att Millenniemålen uppnås utan kraftiga förändringar i politiken.

Fattigdomen i Guatemala är geografiskt koncentrerad till landsbygden. Den ojämna fördelningen av jord, resurser och inkomstmöjligheter samt frånvaron av åtgärder för att minska denna är en grundorsak till den utbredda fattigdomen samt rådande konfliktnivå. Landets urfolk, 40-60 procent av befolkningen, lever i högre grad i fattigdom än den övriga befolkningen. 51 procent av guatemalanerna är fattiga däribland 15 procent extremt fattiga enligt siffror från FN 2006. De ekonomiska klyftorna mellan kvinnor och män är betydande.

Fattiga guatemalaner har sämre möjligheter till deltagande, inflytande och rättighetsutövande samt sämre tillgång till social basservice och rättstrygghet. Kvinnors och urfolks deltagande har stärkts under senare år, men deras representation inom regering och parlament är låg i internationell jämförelse. De politiska partierna brister dessutom kraftigt i representation av medborgarnas intressen.

Den guatemalanska statens oförmåga att leverera grundläggande skydd och social service såsom utbildning och hälso- och sjukvård är ett konkret problem som de fattiga upplever och ett tydligt uttryck för statens svaghet. Trots att barn- och mödradödlighet har minskat under senare år ligger den fortfarande på nivåer jämförbara med Latinamerikas fattigaste land, Haiti. Utbredning av kronisk undernäring hos barn – bland urfolksbarnen 69 procent – är större än i de flesta länderna söder om Sahara. Hiv/Aids-prevalensen ligger officiellt på en procent, men

statistiken är ofullständig. Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter är ett eftersatt område.

Jordägandefrågan är särskilt problematisk då den ojämna fördelningen bidrar till överexploatering av jorden, ökad miljöförstöring samt utsatthet inför naturkatastrofer. Bristen på produktiv sysselsättning, inte minst för unga, bidrar till omfattande migration som har negativa konsekvenser i form av minskat medborgerligt engagemang, ökad utsatthet och ökat ungdomsvåld.

Guatemala ligger i en utsatt region vad gäller naturkatastrofer. Regeringens kapacitet att möta brådskande humanitära behov är begränsad. Fattiga är extra sårbara inför naturkatastrofer, då de ofta bor i riskområden med undermålig bostadsstandard och jordtillgång.

Under senare år har Guatemala upplevt accelererad våldsnivå och större straffrihet, med högre årliga dödstal än under den väpnade konflikten. Avsaknad av ett fungerande rättsväsende i kombination med en privatiserad säkerhetsbransch där rika köper sig säkerhet, gör att fattiga drabbas hårdast av osäkerheten.

Attackerna och hoten mot MR-aktivister har ökat under senare år. Exkluderingen av stora befolkningsgrupper är också att betrakta som MR-kränkningar. Grupper som är särskilt stigmatiserade och utsatta för diskriminering är funktionshindrade, homo-, bisexuella och transpersoner samt hiv/aids-smittade.

Mordfrekvensen för kvinnor och barn hör till de högsta i världen. Mordfrekvensen är högst i städerna - landets rikaste delar - men offren är i huvudsak fattiga stadsbor. Det könsrelaterade våldet är omfattande och i stor utsträckning osynliggjort. Straffriheten för mord som i nuläget är ca 98 procent är ett resultat av flera orsaker: statens svaghet, utbredd korruption och en ökning av den organiserade brottsligheten. Narkotikahandel och människohandel samt olagliga adoptioner omsätter enorma belopp i Guatemala, vilket bidrar till snedvridning av resurser och korruption. Dessa krafter samverkar ofta med olagliga säkerhetsorganisationer och utgör parallella maktstrukturer i förhållande till den svaga staten.

Att fattiga varken får sina grundläggande behov tillfredställda eller ser sina intressen representerade av det etablerade politiska systemet bidrar till ökad misstro mot staten. Denna misstro utgör ett avgörande utvecklingshinder och genererar konfliktrisker.

De nationella förändringsaktörerna kan delas in i de fattiga själva och deras organisationer, staten, de progressiva delarna av den privata sektorn samt de delar av samhället som motverkar en förändring av maktförhållandena. Därutöver finns externa förändringsagenter i form av multinationella företag, givare och multilateraler. Givarna har en roll såsom dialogparter till den svaga staten. Den i januari 2008 nyttillträdda regeringen ledd av Alvaro Colóm har utlovat omfattande reformer för social och ekonomisk utveckling samt för ökad säkerhet och minskad straffrihet. Regeringen har dock en svag parlamentarisk ställning redan i början av sin mandatperiod.

2.2 Sammanfattande resultatbedömning

Fredsavtalen har varit plattform för det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala under den senaste strategiperioden (2001- 2007). De tre samarbetsområden som har prioriterats är i) stärkt rättsstat och demokrati och ii) diskriminering av kvinnors och urfolk samt dessa gruppers deltagande och rättigheter iii) ekonomiska strukturförändringar för att uppnå tillväxt med jämlik fördelning. Under perioden kanaliserades 757 miljoner kronor till Guatemala för genomförandet av strategin, vid sidan av stödet för humanitära insatser och för svenska enskilda organisationer.

Enligt en resultatutvärdering från 2006 har utvecklingssamarbetet legat väl i linje med strategins och fredsavtalens prioriteringar och relevanta samarbetsformer har använts. Det svenska samarbetet har bidragit till viktiga resultat länkade till fredsavtalens genomförande såsom strategiskt stöd till nya institutioner instiftade i och med fredsavtalen, men utvecklingssamarbetet har försvårats av svagt nationellt ägarskap. Betoningen var stark på sektorn demokrati och mänskliga rättigheter (samarbetsområden i och ii) dit drygt 80 procent av resurserna fördelades. FN-systemet utgjorde den största kanalen för det svenska biståndet (60 procent), främst stöd till institutionsuppbyggnad i och med fredsavtalen. Det civila samhället utgjorde den näst största kanalen. En koncentration har skett av ambassadens insatsportfölj och antalet insatser har minskat från 34 till 25 under strategiperioden.

Konkreta resultat som det svenska biståndet under 2001-2007 bidragit inom ramen för implementering av fredsavtalen är bl.a.:

- Ökat valdeltagande bland kvinnor, urfolk och landsbygdsbefolkning. Totalt ökade valdeltagandet i landet från 55 procent 2003 till 60,5 procent 2007, på landsbygden ökade deltagandet mest och uppgick 2007 till 75-80 procent.
- Stärkt statlig jämställdhets- och antidiskrimineringspolitik.
- Stärkt MR-lagstiftning, t ex ny adoptionslag och stärkt tillämpning av lagen om integrerat skydd för barn och ungdomar.
- Förbättrad nationell statistik och därmed bättre förutsättningar att rikta de nationella insatserna för ekonomisk och social utveckling.
- Mer representativa och institutionaliserade politiska partier, med tydligare regeringsprogram.
- Förbättrade förutsättningar att föra utredningar om historiska MR-övergrepp genom återställande av de nationella polisarkiven.
- Minskad barnadödlighet med 20-40 procent och minskad mödradödlighet med fem procent i de fem fattigaste regionerna samt ökad tillgång till mediciner och vaccin för fattiga människor.
- Med mikrokrediter har fattiga, däribland kvinnor från urfolken i extrem fattigdom, kunnat göra inkomstbringande investeringar samt förbättra sina bostäder.
- Modeller för förebyggande av ungdomsvåld utarbetade på lokalnivå.

Den politiska dialogen har enligt utvärderingen varit viktig för resultaten inom utvecklingssamarbetet, där Sverige profilerat sig kring frågor om mänskliga rättigheter, jämställdhet, inkludering samt nödvändigheten av strukturella reformer. Samstämmighet har existerat mellan Sveriges stöd via det civila samhället och till statliga institutioner, dock med begränsade synergieffekter då relationen mellan staten och det civila samhället generellt präglats av misstro, vilket försvårat ett konstruktivt samarbete. Utvecklingssamarbetet har varit mer inriktat på de politiska och medborgerliga rättigheterna och mindre inriktat på de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

Resultatutvärderarnas kritik mot det svenska stödet gäller mekanismerna för uppföljning och utvärdering som varit bristfälliga, samt avsaknaden av standardiserat system för indikatorer, vilket försvårat resultatuppföljningen. Dessutom har framstegen i utvecklandet av programansatser varit långsamma.

Sverige bör fortsatt stödja initiativ till strukturförändringar för ökad inkludering. En fattigdomsminskande politik bör stödjas genom mer långsiktighet och större programinriktning inom biståndet kombinerat med stöd till ett konstruktivt närmande mellan statliga aktörer och det civila samhället i strävan att genomföra fredsavtalen.

Rättighetsperspektivet bör fortsatt genomsyra alla samarbetsområden med starkare betoning på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter vilket innebär en inriktning på behovet av social service och inkomstmöjligheter. Stödet bör i högre grad inrikta sig på de fattigaste regionerna och den fattigaste befolkningen. Kombinationen mellan bistånd och politisk dialog är fortsatt viktig då den politiska viljan till förändring är avgörande i Guatemala. Uppföljningen av biståndets resultat bör ges större tonvikt.

2.3 Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen

Sverige var 2006 den fjärde störste bilaterala givaren efter USA, Spanien och Japan. Andra viktiga bilaterala givare är Nederländerna, Tyskland, och Kanada. Norge håller gradvis på att fasa ut sitt utvecklingssamarbete. Alla de stora FN-organen har närvaro i Guatemala, likaså Världsbanken och Interamerikanska Utvecklingsbanken. Europeiska Kommissionen har ett program i samma storleksordning som Sveriges. Huvudlinjerna i Europeiska kommissionens Guatemala-strategi 2007-2013 är social sammanhållning och ekonomisk tillväxt genom lokal- och landsbygdsutveckling. Prioriteringarna sammanfaller på flera punkter med Sveriges dvs. behovet av att stärka statliga institutioner, att skapa sysselsättning och fokus på urfolks rättigheter och deltagande. Den övergripande samordningen av utvecklingssamarbetet i Guatemala har hittills varit bristfällig. Samordningsmekanismer finns etablerade i Givarsamordningsgruppen, vars ordförandeskap roterar bland de bilaterala givarna. Biståndssamordningen har fungerat bäst inom sektorer med en tydlig politik och nationellt ägarskap; främst inom utbildnings- och hälsosektorerna. Flera av de stora givarna har närvaro inom utbildningssektorn. Inom hälsosektorn är givarskaran betydligt mindre även fast behoven inom sektorn är stora, vilket bidragit till slutsatsen att det svenska samarbetet ska verka inom hälsosektorn. Inom området vatten och sanitet, där Sverige tidigare haft ett mångårigt engagemang, är bl.a. Japan och Spanien närvarande, vilket lett fram till beslutet att inte prioritera denna sektor.

Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är det samarbetsområde i Guatemala med störst givarnärvaro men samtidigt med den minst fungerande samordningen. Detta kan kopplas till avsaknaden av en tydlig plan från regeringen, brist på bredare programansatser och stor bredd på genomförandekanaler. Inom rättssektorn finns flera andra givare närvarande. Ett flertal andra givare stödjer aktiviteter för folkligt deltagande och demokratiska institutioner, inte minst temat om inkludering av urfolk. Inom dessa områden agerar Sverige aktivt för en effektivare givarsamordning och goda möjligheter finns till samordning inom FN-systemet vilket ger förutsättningar för att i samverkan med andra nå hållbara resultat. Inom säkerhetssektorn är närvaron mer begränsad då en förutsättning för givarinsatser inom detta område är ett initiativtagande från Guatemala vad gäller sektorreform. Inom hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt är också en rad givare närvarande, men Sverige har hittills varit enda bilateral med att stödja regeringens egen politik för landsbygdsutveckling.

2.4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

De bilaterala relationerna mellan Guatemala och Sverige är relativt begränsade utanför utvecklingssamarbetet och den politiska dialogen. På regional och global nivå finns desto fler beröringspunkter inom andra politikområden, där Sveriges agerande kan påverka Guatemalas utveckling.

2.4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

Förhandlingar om ett associeringsavtal mellan EU och Centralamerika inleddes i juni 2007 och förväntas vara färdigförhandlat under 2009. Avtalet innehåller tre pelare: utvecklingssamarbete, politisk dialog och handel. Sverige verkar för att EU öppnar sin marknad för viktiga guatemalanska jordbruksprodukter som hittills inte omfattats av EU:s allmänna tullförmåner för utvecklingsländer, exempelvis bananer, rostat kaffe och socker.

2.4.2 Samstämmighet för utveckling

Sveriges agerande globalt i migrationsfrågor och i dialogen med USA, som är målet för merparten av de guatemalanska migranterna, skulle kunna påverka Guatemalas situation. Dessutom förutses en politik som bidrar till ökade sysselsättningsmöjligheter i Guatemala kunna minska

de negativa konsekvenserna kopplade till migrationen. Detta är en fråga för både utvecklingssamarbetet och andra politikområden. Sverige kommer att arbeta aktivt på global och bilateral nivå mot transnationella fenomen som korruption och organiserad brottslighet. Sekonderingen av svenska brottsutredare till FN:s straffrihetskommission CICIG är en värdefull insats på nationell nivå.

Agerande på såväl global som regional nivå för hållbart nyttjande av naturresurser och motverkande av klimatförändring kan ha avsevärda effekter för Guatemala, som är sårbart för naturkatastrofer och som har utmaningar inom miljöområdet. Skydd av vatten och skogsområden med rik biologisk mångfald, hållbart nyttjande av jorden, effekter av klimatförändringarna samt stärkande av offentliga institutioner som arbetar med miljöfrågor är akuta frågor för landet. Energifrågan är också central då Guatemala är den största konsumenten och producenten av el i Centralamerika varvid enbart en bråkdel kommer från förnyelsebara energikällor. Likaså är Sveriges arbete för ansvarfullt företagande på global nivå viktigt för Guatemalas fattiga, då många av de multinationella företagen i Guatemala inte tillvaratar denna grupps intressen.

2.4.3 Andra svenska relationer

Flera svenska folkrörelser har närvaro i Guatemala, medan antalet svenska ekonomiska aktörer i Guatemala är mycket begränsat liksom handelsutbytet. Ett investeringsskyddsavtal mellan Guatemala och Sverige trädde i kraft 2005.

Givet den begränsade svenska närvaron i Guatemala blir det viktigt att verka via globala och regionala kanaler vid sidan av en stimulering för en framtida ökning av utbytet, exempelvis genom handelsfrämjande. Exempelvis kan Exportrådet bidra till att främja Guatemalas handelsrelationer och öka utbytet med svenska företag och organisationer. Svenskt näringsliv har en hög kompetens avseende hållbar förädling av naturresurser och socialt ansvarstagande i vidare mening såsom attityd till korruption, diskrimineringsfrågor och samarbete med fackföreningar. Sverige bör även genom EU verka för att söka bidra till en hållbar utveckling i Guatemala inom områden som handel, miljö, migration och säkerhet.

2.4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll

Sverige har tack vare sitt långvariga engagemang i fredsprocesserna i Centralamerika ett högt förtroendekapital att förvalta i förhållande till de guatemalanska aktörerna. Sverige kan på ett trovärdigt sätt driva på genomförandet av fredsavtalen. Såväl aktörer i det civila samhället som inom staten ser Sverige som en viktig allierad i drivandet av svåra frågor i den guatemalanska kontexten. Dessutom har Sverige komparativa fördelar genom att vi saknar egna ekonomiska och geopolitiska intressen i regionen. Sammantaget bidrar det till att Sverige uppfattas som en seriös och opartisk samarbetspartner. Sverige har därutöver ett långvarigt jämställdhetsarbete i Guatemala samt ett nationellt arbete med sexuell och reproduktiv hälsa samt rättigheter, inte minst i relation till ungdomar.

2.5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Utifrån resultat- och landanalysen dras slutsatserna att fredsavtalen från 1996 är fortsatt viktiga att ha som utgångspunkt för det svenska utvecklingssamarbetet. Avtalen har utformats i nationellt samförstånd med syfte att bekämpa den strukturella ojämlikheten genom att bygga ett nytt, rättvist, demokratiskt och inkluderande Guatemala.

Utvecklingssamarbetet ska bygga vidare på de framsteg som skett genom fredsavtalens genomförande och fokusera på utestående åtaganden. En betydelsefull del kommer att bestå av att stödja nödvändiga strukturella reformer för att minska de politiska, ekonomiska och sociala klyftorna samt riktade insatser för att öka den ekonomiska inkluderingen till de regioner som har högst fattigdom med fokus på urfolk och kvinnor. Stöd till specifika insatser för att stärka kvinnors och urfolks deltagande, utövande av sina rättigheter och agerande som förändringsaktörer blir centralt. Det blir också viktigt att stödja insatser som ökar förtroendet mellan medborgare och stat och som möjliggör för staten att axla sitt ansvar för att genomföra en politik för fattigdomsminskning och konfliktförebyggande.

Givet dessa utgångspunkter ska det svenska utvecklingssamarbetet inriktas på tre sektorer som är avgörande för att genomföra fredsavtalen dvs. i) Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, ii) Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga områden samt iii) Hälsa. Sverige ska även inrikta sig på att minska konfliktriskerna och uppnå konkreta resultat för fattigdomsbekämpning. Inom dessa områden har Sverige komparativa fördelar och strategiska och relevanta program är redan under uppbyggnad. I enlighet med strategins övergripande

processmål ska Sverige arbeta aktivt för en effektivare givarsamordning, särskilt inom sektorn demokrati och mänskliga rättigheter.

På regional och global nivå kommer stöd till förebyggandet av naturkatastrofer samt hållbart nyttjande av miljö och naturresurser att bli en viktig fråga. En förbättrad givarsamordning är nödvändigt för att nå resultatuppfyllelse av utvecklingssamarbetet. Den guatemalanska regeringens och statens centrala roll för måluppfyllelsen ska noga understrykas.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2008

Artikelnummer: UD 08.079