

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Colombia

januari 2009 – december 2013





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:3

2009-01-15

UD2008/36934/AME

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
Valhallavägen 199
105 25 Stockholm

Strategi för utvecklingssamarbetet med Colombia 2009-2013

1 bilaga

Ärendet

Genom beslut 2008-03-27 (UD2008/7307/AME) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Colombia under perioden 2009-2013.

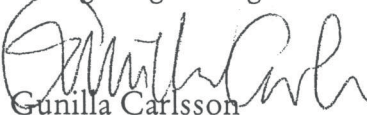
Sida har i skrivelse överlämnat ett förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Colombia under perioden.


Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en strategi för det svenska stödet till Colombia att gälla 1 januari 2009 – 31 december 2013 i enlighet med *bilagan*. Strategin ska styra stödet till Colombia under angiven tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Colombia under perioden 1 januari 2009 – 31 december 2013.

På regeringens vägnar


Gunilla Carlsson


Elisabeth Eklund

coll. J

KOPIA



REGERINGEN

Kopia till

SB-SAM

UD-RS

UD-IH

UD-UP

UD-USTYR

UD-MU

UD-SP

UD-FMR

UD-AME (Ramirez)

Fi-BA

Ambassaden Bogotá

Kopiens överensstämmelse
med originalet intygas

Sara Ramirez

[Handwritten mark]

2008-10-30

Strategi för utvecklingsamarbetet med Colombia 2009-2013

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	4
1.2.2 Biståndsformer	5
1.2.3 Dialogfrågor.....	6
1.2.4 Omfattning (volym)	7
1.3 Genomförande.....	7
1.3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer	8
1.3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering	8
1.4 Uppföljning.....	9
Del 2. Bakgrund	9
2.1 Sammanfattande landanalys.....	9
2.2 Sammanfattande resultatanalys	12
2.3 Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen.....	14
2.4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet.....	16
2.4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet	16
2.4.2 Samstämmighet för utveckling	17
2.4.3 Andra svenska relationer.....	17
2.4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll	18
2.5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet	18

Sammanfattning

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Colombia är att fattiga människor har förbättrat sina levnadsvillkor och att en hållbar fred har uppnåtts med ett brett samhälleligt deltagande.

Utifrån erfarenheter från föregående strategiperiod, analys av andra givares utvecklingssamarbete och bedömning av Sveriges komparativa fördelar har två samarbetsområden identifierats: 1) Fred och säkerhet, 2) Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning.

Strategins processmål är att det svenska utvecklingssamarbetet har en fokuserad insatsportfölj.

Strategiska frågor för dialog är a) en förhandlad fredsprocess med ett brett samhälleligt deltagande, b) respekt för mänskliga rättigheter, och jämställdhet, och c) verka för att det politiska, ekonomiska och sociala utanförskapet minskas för marginaliserade colombianer.

Det svenska utvecklingssamarbetet tar sin utgångspunkt i den interna väpnade konflikten i landet. Trots brist på förtroende mellan de för konflikten relevanta aktörerna ser Sverige en förhandlingslösning som den enda vägen mot hållbar fred, försoning och utveckling. För att uppnå detta krävs en stark fredsvilja och processer som garanterar sanning, rättvisa och gottgörelse. Erfarenheter från det svenska utvecklingssamarbetet har visat att arbete för fred, mänskliga rättigheter och demokrati samt en kombination av bistånd och politisk dialog givit goda resultat. Sveriges brobyggande roll och breda kontakter har varit viktiga för påverkan. Utvecklingssamarbetet ska genom strategin stärka landets förutsättningar att bekämpa orsakerna till och effekterna av den interna väpnade konflikten.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Colombia skall uppgå till ca 140 miljoner kronor för 2009-2010 per år för att 2011-2013 ha vuxit till ca 155 miljoner kronor per år.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1.1 Övergripande mål för samarbetet

Denna strategi är styrande för Sveriges utvecklingssamarbete med Colombia och grundar sig bl.a. på politiken för internationellt utvecklingssamarbete, Sveriges politik för global utveckling (PGU), Parisdeklarationen, OECD/DAC:s riktlinjer för internationellt engagemang i sviktande stater och situationer, EU:s uppförandekod om arbetsdelning och komplementaritet samt allmänna rådets slutsatser om Colombia. Utvecklingssamarbetet tar sin utgångspunkt i den interna väpnade konflikt som pågår i landet.

Målet med PGU är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, medan det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. År 2007 beslutades att det bilaterala utvecklingssamarbetet med Colombia ska fortsätta på grund av den konfliktsituation som råder i landet.

Det långsiktiga målet för svenskt utvecklingssamarbete med Colombia är:

Att fattiga människor har förbättrat sina levnadsvillkor och att en hållbar fred har uppnåtts med ett brett samhälleligt deltagande.

Colombia har ingen fattigdomsstrategi (Poverty Reduction Strategy - PRS), däremot en utvecklingsplan och en strategi för internationellt utvecklingssamarbete (Strategy for International Development Cooperation, SIDC). Inriktningen på det svenska utvecklingssamarbetet med Colombia sammanfaller i stor utsträckning med SIDC:s tredje område: försoning och demokratisk samhällsstyrning.

Utifrån erfarenheter från föregående strategiperiod, analys av andra givares utvecklingssamarbete och bedömning av Sveriges komparativa fördelar har två sektorer identifierats som relevanta för att bidra till det övergripande målet:

- 1) Fred och säkerhet
- 2) Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

Utvecklingssamarbetet ska vara rättighetsbaserat, dvs. ett rättighetsperspektiv ska tillämpas, och ska vägledas av fattiga människors perspektiv på utveckling. I praktiken innebär ett

rättighetsperspektiv att utvecklingssamarbetet ska präglas av de fyra principerna – icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande. De tematiska prioriteringarna mänskliga rättigheter och demokrati, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling ska genomsyra alla insatser. Här ska FN-resolutionerna 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och 1820 om sexuellt våld mot civila i konflikter beaktas. Även den tematiska prioriteringen miljö och klimat ska beaktas och integreras där relevant, men ges inget särskilt fokus i strategin på grund av behovet av koncentration. Andra viktiga aspekter att iakttas i genomförandet av strategin är konfliktkänslighet, offers rättigheter, barnets rättigheter (i enlighet med FN-resolution 1612 om barn i väpnade konflikter).

Processmålet är att det svenska utvecklingssamarbetet har en fokuserad insatsportfölj. Arbetet syftar därigenom till att säkerställa utvecklingssamarbetets effektivitet och tillämpningen av Parisdeklarationen.

Genom att fokusera på färre och större insatser bedöms det möjligt att minska antalet insatser med minst en tredjedel. Utvecklingen av insatsportföljen ska styras genom konkreta mål i den årliga verksamhetsplaneringen och den årliga resultatrapporteringen.

Följande frågor har identifierats som särskilt strategiska frågor för dialog:

- a) En förhandlad fredsprocess med brett samhälleligt deltagande;
- b) Mänskliga rättigheter och jämställdhet;
- c) Verka för att det politiska, ekonomiska och sociala utanförskapet minskas för marginaliserade colombianer.

1.2 Inriktning och omfattning

1.2.1 Samarbetsområden

Det svenska samarbetet inriktas dels på insatser som skapar incitament för en förhandlingslösning, vilka delvis är av kortsiktig natur, dels insatser för att göra freden hållbar, vilket innehåller mer långsiktigt syftande insatser för att undanröja konfliktens och våldets orsaker och effekter samt för att bygga institutioner för fred och stärkt demokrati.

Följande mål har identifierats för sektorn **fred och säkerhet**: *En förhandlingslösning på den interna väpnade konflikten har uppnåtts genom en brett förankrad samhällelig process.*

Inom sektorn ska Sverige främja dialog mellan aktörerna i den interna väpnade konflikten, om och när det finns önskemål om detta från berörda parter. Utvecklingssamarbetet ska stärka dialog och fredsbyggande kapacitet hos de organisationer som har möjlighet att bidra positivt till processen.

Utvecklingssamarbetet ska även bidra till observation och verifiering av möjliga avmobiliseringsprocesser och fredsavtal, samt till integrerade regionala humanitära, fredsbyggande och försoningsinriktade program för hållbar fred.

Följande mål har identifierats för sektorn **mänskliga rättigheter, demokratisk samhällsstyrning**: *Mänskliga rättigheter respekteras i en miljö där demokratisk samhällsstyrning och respekt för rättsstatens principer efterlevs.*

Stödet ska fokusera på personer och grupper särskilt påverkade av konflikten (inklusive MR-försvarare, kvinnor, barn, urfolk och afro-colombianer och internflyktingar) och tillämpa ett differentierat angreppssätt för att bemöta de specifika behoven och rättigheterna hos olika grupper. Skydd av internflyktingar ska ges särskilt utrymme inom samarbetsområdet och även omfatta behovet av att stärka det förebyggande arbetet. Utvecklingssamarbetet ska arbeta brett för att påverka offentliga institutioner att skydda och respektera mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt och för att de ska öka ansträngningarna för jämlikhet, jämställdhet och resursfördelning. Utvecklingssamarbetet ska även främja en mer representativ och deltagande demokrati och stärka initiativ för offrens rätt till sanning, rättvisa och gottgörelse. Kvinnors representation och tillgång till rättvisa skall ge särskilt utrymme inom dessa processer. Stöd till ansträngningar att förbättra civil kontroll över militära institutioner ska ges för att stärka god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, och för att förbereda Colombia för en postkonfliktsituation.

1.2.2 Biståndsformer

Samarbetsformerna och valet av samarbetspartners ska avgöras genom att balansera två aspekter. Den ena är konfliktkontextens behov av anpassning och aktörsanalys inom ramen för det övergripande målet och sektorerna. Den andra aspekten är perspektivet att bygga kapacitet för hållbar fred och utveckling. Svenskt utvecklingssamarbete ska vara effektivt och resultatorienterat.

Huvuddelen av biståndet kommer även fortsättningsvis att kanaliseras genom multilaterala och enskilda organisationer.

Programstöd ska övervägas när det bedöms som möjligt och effektivt. Budgetstöd förutses inte bli aktuellt under strategiperioden. Svenskt utvecklingssamarbete med Colombia ska inte koncentreras geografiskt till ett eller flera specifika områden i landet. Att besvara varierande behov på olika nivåer (central, regional och lokal) ska tas i beaktande när svenska insatser bedöms.

Det pågår en humanitär kris med över tre miljoner internflyktingar i Colombia där majoriteten är kvinnor och barn. Det humanitära biståndet styrs av Regeringens politik för humanitärt bistånd (Skr.2004/05:52) och av den av regeringen antagna strategin för Sidas humanitära bistånd (Beslut UD2007/47656/SP från 2007-12-19). Det humanitära biståndets huvudsyfte är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet i omedelbar anslutning till katastrofsituationer. Biståndet styrs av nödlidande människors behov och bygger på principerna om humanitet, opartiskhet och neutralitet.

1.2.3 Dialogfrågor

För att förstärka finansiellt och tekniskt samarbete och uppnå avsedda resultat har ett antal dialogfrågor identifierats.

Dialogfråga	Huvudpartner
a) Behovet av en förhandlad fredsprocess med brett samhälleligt deltagande	Statliga institutioner och regering (nationell, regional nivå), civila samhället (även näringsliv och media) samt konfliktens parter
b) Mänskliga rättigheter, jämställdhet: relevansen av respekt för MR som utgångspunkt för att bygga hållbar fred och utveckling. Betoning på kvinnors roll	Statliga institutioner, regering (nationell och regional nivå) och civila samhället (även media)
c) Verka för att det politiska, ekonomiska och sociala utanförskapet minskas för marginaliserade colombianer	Statliga institutioner, regering och civila samhället, inklusive arbetsmarknadens parter

1.2.4 Omfattning

Det svenska utvecklingsarbetet med Colombia ska 2009-2010 uppgå till ca 140 miljoner kronor per år för att 2011 -2013 ha vuxit till ca 155 miljoner kronor per år.

Om en markant förändring av situationen i landet sker i linje med scenario tre nedan ska en strategiöversyn genomföras för att utreda om det finns anledning att göra förändringar i inriktning och volym.

1.3 Genomförande

Sverige uppfattas i Colombia som en trovärdig och oegennyttig samarbetspartner vilket underlättar för att driva kontroversiella och ibland svåra frågor som är centrala för att bygga hållbar fred. Genom ett samordnat angreppssätt där politisk dialog och utvecklingsarbete används på ett ömsesidigt förstärkande sätt ska Sverige fortsätta att upprätthålla breda kontakter och bygga broar såväl mellan det civila samhället och den colombianska regeringen som inom det civila samhället.

Förutsättningarna för genomförandet av utvecklingsarbetet med Colombia kan ändras genom utvecklingen i landet. Tre huvudsakliga scenarier med åtföljande handlingsalternativ ses i detta avseende som möjliga inför framtiden. Scenarierna påverkar i första hand förutsättningarna beträffande insatser inom samarbetsområdet fred och säkerhet.

1. Den interna väpnade konflikten fortsätter eller intensifieras: Stödet kvarstår som beskrivet inom ramen för denna strategi (fokus på dialogincitament, fredsagenda, mötesplatser, förhandlingsmetoder och format, vidgad aktörskrets, respekt för MR, jämställdhet, skydd av internflyktingar och utsatta grupper).
2. Förhandlingar inleds: Stödet anpassas till ökad tonvikt på incitament för förhandlingar, verifiering av framsteg, expertis, observation, delavtal (MR och IHL), förtroendebyggande åtgärder, förmedling av kunskaper och erfarenheter, stöd till fredsavtal.
3. Fredsavtal skrivs under och börjar genomföras: Stödet anpassas till ökad tonvikt på genomförande av fredsavtal, fortsatt verifiering och observation, avväpning, avmobilisering och återintegrering, försoning, sanningskommission (el. likn.), stöd till offer.

Riskerna för genomförandet av strategin sammanfaller i stor utsträckning med de utvecklingshinder och utmaningar som Colombia står inför, inom vilka brist på politisk vilja bland inblandade aktörer för en fredlig och förhandlad lösning på den interna väpnade konflikten kan ses som den mest avgörande, i samverkan med fattigdom i alla dess

dimensioner, samt organiserad brottslighet och korruption. Utvecklingssamarbetet ska utformas med medvetenhet om dessa risker. Sveriges ståndpunkt i frågor som korruption och den betydelse vi fäster vid transparens och ett effektivt hanterande av svenska medel ska vara tydlig och förutsägbar. Arbetet i den konfliktmiljö Colombia utgör innebär risktagande och Sverige skall i sitt utvecklingssamarbete genomgående analysera och bedöma dessa. Samtidigt som Sverige söker främja relationer och underlätta en dialog mellan civila samhället och staten och minska motsättningar, är det troligt att vissa insatser inte möter alla parter godkännande. Det är då särskilt viktigt att Sverige på ett öppet och tydligt sätt redovisar de värderingar utvecklingssamarbetet vilar på och de bevekelsegrunder som ligger bakom de enskilda besluten.

1.3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

EU-kommissionen är bland de mest betydelsefulla biståndsaktörerna i Colombia. Sverige ska vara en aktiv partner i det gemensamma europeiska utvecklingssamarbetet, utnyttja möjligheter till samordning mellan vårt bilaterala bistånd och EU-kommissionens, samt bidra till ökad biståndseffektivitet i det gemensamma europeiska utvecklingssamarbetet.

Andra tongivande aktörer är Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken.

FN-systemet har 23 organisationer representerade i Colombia. (Sverige är största givare till FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR)). FN och multilaterala organisationer, såsom Organisationen för Amerikanska Stater (OAS) tillhör Sveriges viktigaste partners. Särskilt värdefull är deras förmåga att skapa närvaro i landets olika regioner. Det svenska utvecklingssamarbetet ska utnyttja de möjligheter som finns till givarsamordning och harmonisering med andra givare och multilaterala aktörer genom exempelvis G24-gruppen¹, vängrupper och gemensamma finansieringsmekanismer.

1.3.2. Anpassning, harmonisering och koordinering

Processmålet är att det svenska utvecklingssamarbetet har en fokuserad insatsportfölj. Även OECD/DAC:s principer för engagemang i sviktande stater och situationer ska tillämpas i Colombia. Sverige ska söka en balans mellan sin oberoende och brobyggande roll och samstämmighet med nationella prioriteringar. Samarbete med statliga

¹ G24 är en grupp länder – ursprungligen 24 till antalet – som bedriver dialog med Colombias regering och dess civila samhälle i politiska frågor och kring utvecklingssamarbete,

institutioner ska bidra till god demokratisk samhällsstyrning med ett rättighetsperspektiv. Institutioner som bevakar medborgerliga och politiska rättigheter bör ges prioritet. Slutsatserna från det tredje högnivåmötet om biståndseffektivitet i Accra, 2008, blir därvid vägledande. Anpassning ska eftersträvas inte bara med stat och regering utan även med andra nationella prioriteringar, exempelvis det civila samhällets perspektiv. Svenska och colombianska enskilda organisationer har en viktig roll i att uppfylla det övergripande målet, särskilt vad gäller kapacitetsutveckling, överbrygga motsättningar samt i att övervaka och kräva god samhällsstyrning, respekt för rättsstatens principer och respekt för de mänskliga rättigheterna.

1.4 Uppföljning

Uppföljningen av strategins resultat sker främst årligen genom strategins resultatmatris och landrapporten. Rapportering om samarbetet med multilaterala organisationer och EU-kommissionen ska ske i syfte att bidra till Sidas samlade rapportering i enlighet med regleringsbrevet.

Resultatuppföljningen ska ske genom att bevaka uppföljningen av SIDC, den colombianska regeringens utvecklingsplan, fattigdomsmått samt Millenniemålen. Colombias kapacitet för uppföljning av fattigdomssituationen är god, men existerande mått har kritiserats för att underskatta och inte fånga upp alla aspekter av multidimensionell fattigdom. Vad gäller mänskliga rättigheter och internflyktingproblematiken spelar rapporter från FN-organen stor roll. Den tabell som utvecklats för att särskilt följa upp multidimensionell fattigdom utifrån indikatorer på mänsklig säkerhet, demokratisk samhällsstyrning, ojämlikhet m.m. bör användas. Vid en markant förändring av situationen i landet såsom undertecknande av fredsavtal, ska en uppföljning ske för att undersöka behovet att revidera strategin. Om ingen väsentlig förändring äger rum, skall en halvtidsöversyn göras.

Del 2. Bakgrund

2.1 Sammanfattande landanalys

Fattigdom och konflikt är samverkande faktorer som ömsesidigt förstärker varandra. Arvet från de koloniala institutionerna i Colombia, ojämlikhet och begränsad ägande- och arbetsrätt, ledde under 1900-talet till låg kapacitet för konfliktlösning, brist på försörjningsmöjligheter, samt hög koncentration av ekonomisk och politisk makt. Dessa särdrag lade grunden för den interna väpnade konflikten. Under 1980- och 90-

talen drabbades Colombia av två fenomen som ledde till en intensifiering av konflikten: 1) ökad drogproduktion samt 2) ett misslyckande av regeringens ansträngningar att tillgodose behoven av en fungerande rättsstat och en offentlig sektor i medborgarnas tjänst. Våldet har fått stora fattigdomskonsekvenser såväl för individer som för samhället i stort.

Colombias nuvarande regering har varit framgångsrik i att med militära och polisiära medel, få ned våldsnivåerna, särskilt i de större städerna. Säkerhetssituationen fortsätter dock alltså att vara kritisk i många områden och våldsnivåerna, inklusive det könsrelaterade våldet är fortsatt mycket höga. Den interna väpnade konflikten i Colombia fortgår och många strukturella orsaker till konflikten finns kvar. Även om betydande militära framgångar uppnåtts av den nationella armén gentemot FARC-EP och trots att ELN anses vara mycket försvagad har ingen av grupperna besegrats. Regeringens starka ställning och militära framgångar har ökat tron på en militär seger över gerillan inom regeringen men även bland befolkningen. Utrymmet på den politiska dagordningen för en politiskt förhandlad lösning på konflikten är för tillfället liten. Dock varnar organisationer inom det civila samhället som arbetar för fred för den militära strategin och dess konsekvenser på lång sikt; en eventuell militär seger över FARC innebär inte ett slut på de konflikter som ligger till grund för de väpnade konfrontationerna av idag. Polariseringen inom samhället är stark och det är av stor vikt att värna om mångfalden av analyser och röster gällande konflikten.

Avmobiliseringen av drygt 30 000 män, kvinnor och barn ur de paramilitära styrkorna har bidragit till sänkta våldsnivåer. Resultaten är dock varierade, med positiva förändringar i vissa delar av landet, medan vissa avmobiliserade har återgått till väpnade och kriminella aktiviteter i andra regioner. Rättsprocessen mot de paramilitära ledarna har öppnat upp möjligheter att få tillgång till sanningen om paramilitärens brott liksom deras relationer med olika aktörer i samhället. Offren och deras organisationer har dock kontinuerligt hotats och det finns ett behov av att stärka deras ställning.

Den interna väpnade konflikten och bristen på mänsklig säkerhet har skapat en humanitär kris, med massakrer, försvinnanden, barnsoldater, offer för personminor och kidnappningar. Internflyktingarna utgör den största gruppen offer – omkring 200 000 nya personer flyr varje år och det finns över 3 miljoner internflyktingar totalt. Barn, kvinnor och etniska minoriteter är särskilt påverkade. Det könsrelaterade våldet har på senare tid synliggjorts och fått ökad uppmärksamhet. Konflikten har

också haft effekt på det politiska systemet och på valresultat då väpnade illegala grupper har påverkat och begränsat demokratin. Konflikten har försvårat värnandet av rättsstatens oberoende och har skapat problem med att upprätthålla rättsstatens principer. Konflikten har vidare haft negativa konsekvenser för tillväxt och sysselsättning.

Colombia är ett medelinkomstland med betydande ekonomiska och mänskliga resurser samtidigt som det präglas av en extremt ojämlig fördelning av jord och resurser liksom politisk och ekonomisk makt och inflytande. Klyftorna drar skarpa gränser mellan individer, regioner, etniska grupper, liksom mellan män och kvinnor. Trots ökade offentliga utgifter har en tillfredsställande minskning av fattigdomen inte skett. Kritiska bedömare menar att en bestående fattigdomsminskning skulle kräva mer långtgående strukturella reformer för ökad jämlikhet och omfördelning.

Stora delar av Colombia saknar alltså en effektiv närvaro av statliga institutioner. På den centrala nivån är den colombianska staten välorganiserad med betydande resurser till sitt förfogande men bristen på institutionell kapacitet eller legitimitet på regional och lokal nivå gör det svårare för myndigheterna att skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna och tillgodose basbehoven hos befolkningen. Decentraliseringen som inleddes i Colombia på 1980-talet har rönt framgångar inom utbildning och hälsa, men utnyttjas också av illegala väpnade grupper för att förstärka sin lokala makt. Enligt OECD/DAC:s definition uppfyller delar av Colombia kriterierna för en "sviktande situation" (*fragile situation*)². Omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt förekommer. Narkotikaproduktionen och -handeln sammanfaller geografiskt med svag statlig närvaro och brist på försörjningsmöjligheter för den fattiga jordbruksbefolkningen. Narkotikan stärker och förlänger även konflikten och har allvarliga konsekvenser för miljö och biologisk mångfald.

Den colombianska regeringens politik för utveckling kan sägas ha två olika angreppssätt: dels att öka ekonomiskt tillväxt och sysselsättning genom ökad handel och ekonomisk liberalisering, dels att öka offentliga utgifter riktade till de mest utsatta grupperna. Det råder dock en avsaknad av ett konfliktkänsligt perspektiv liksom genomgripande insatser för att minska den ojämlika fördelningen av resurser i

² Enligt OECD-DAC:s riktlinjer innebär sköra situationer (*fragile situations*) att statliga strukturer saknar politisk vilja och/eller kapacitet att uppfylla basfunktionerna som behövs för fattigdomsminskning, utveckling och att garantera befolkningens säkerhet och mänskliga rättigheter. "OECD-DAC *Principles for good international engagement in fragile states & situations*"

utformandet och genomförandet av fattigdomsminskningsprogrammen. Strukturella och omfördelade reformer behövs för att nå hållbar utveckling och fattigdomsminskning.

Colombia går inte fritt från den ekonomiska nedgång som den internationella finansiella krisen mot slutet av 2008 har skapat. Ökad arbetslöshet och minskande pengaförsändelser från colombianer i utlandet, kombinerat med statsbudgetens traditionellt procykliska beteende, kan ytterligare öka ojämlikheten och minska effekten av regeringens insatser för fattigdomsbekämpning. Det blir i detta läge än viktigare för Sverige och det internationella samfundet att driva på för att den colombianska regeringens skyldigheter gentemot utsatta grupper och insatser för fredsbyggande ges prioritet.

Sammanfattningsvis ser Sverige, liksom EU – trots brist på förtroende mellan de för konflikten relevanta aktörerna – en förhandlingslösning som den enda hållbara vägen ut ur den interna väpnade konflikten. Colombia behöver en stark fredsvilja och processer som garanterar sanning, rättvisa och gottgörelse för offren och deras familjer, liksom insatser för att minska marginalisering och ojämlikhet, för att kunna skapa hållbar fred, försoning och utveckling.

2.2 Sammanfattande resultatbedömning

Den förra strategiperioden sträckte sig över perioden 2003-2008 och omfattade totalt 491 miljoner kronor. Enligt både interna och externa resultatbedömningar upprätthöll den svenska landstrategin 2003-2008, sin relevans i förhållande till utvecklingen i Colombia under perioden. Genomförandet av strategin har varit väl anpassat och svarat mot fattigdoms-, konflikt- och MR-problemen i landet. Sverige anses väl positionerat och respekterat av olika sidor i dialogen för fred och utveckling. Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv har utgjort viktiga utgångspunkter för genomförandet av strategin och reflekteras särskilt starkt i stödet till utsatta grupper såsom internflyktingar och andra offer.

En resultatbedömning pekade på ett utrymme för förbättringar genom att fokusera insatsportföljen och uppvisa tydligare kriterier för urval av partner. Andra slutsatser var att analysen av sambanden mellan konflikt, rättigheter och fattigdom behövde förstärkas liksom analysen av Sveriges komparativa fördelar som givare. Bedömningen rekommenderade även att en tydligare planering och uppföljning utvecklas för att uppnå hållbarhet och klarhet vad gäller resultat och för

att de årliga verksamhetsplanerna på ett tydligare sätt länkas till strategin.

Det **långsiktiga målet** för den förra strategiperioden var ”en förankrad fredsprocess, som möjliggör att konfliktorsaker angrips och att hållbar fred skapas”. Som beskrivits i landanalysen pågår den interna väpnade konflikten i Colombia fortfarande och målet har därmed inte kunnat uppnås.

Inom området **fred och säkerhet** har det svenska politiska och finansiella stödet till OAS övervakningsmission (MAPP) bidragit till ökad transparens i den paramilitära avmobiliseringsprocessen. Svenska experter bidrog till utformningen av regeringens återintegreringsprogram mot ett bredare samhällsligt angreppssätt. Sverige har deltagit som observatör under delar av de explorativa samtal som förts mellan Colombias regering och ELN på begäran av båda parter och tillsammans med ytterligare fyra länder. Vidare har Sverige bidragit med kapacitetsuppbyggnad för civila samhällets representanter samt fört upp frågan om en förhandlingslösning på bland andra G24:s dagordning. Svenskt utvecklingssamarbete bidrog till att bredda deltagandet för fred genom att ge röst åt det civila samhällets initiativ för fred, särskilt kvinnoorganisationer. Stöd till regionala freds- och utvecklingsinitiativ har hjälpt till att bygga en fredskultur och stärka det civila samhället.

Resultat inom området **demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter** har främjats av Sveriges breda kontakter, trovärdighet och brobyggande roll. Fortsättningen på arbetet med en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, och konsolideringen av trepartsdialogen inom London-Cartagena-Bogotá-processen³ är konkreta uttryck för detta. Svenska enskilda organisationer har också spelat en viktig roll i sitt stöd till det colombianska civila samhället och dess nationella plattformar. Stöd till MR-ombudsmannen gav ett viktigt skydd i konfliktdrabbade områden medan institutionen visat svagt ledarskap i påverkansarbete på nationell nivå.

Under perioden har stöd till offers organisationer ökat som ett sätt att stärka kraven på effektiva processer för sanning, rättvisa och

³ Dialog mellan civila samhällets organisationer, regering och internationellt samfund (G24) rörande fred, mänskliga rättigheter och utvecklingsfrågor med bl a internationella konferenser i London, Cartagena och Bogota.

gottgörelse. Sverige bidrog till att öka medvetenhet om kvinnor som offer för konflikten. Vidare har stödet till den oberoende studien om den regionala dynamiken i *parapolítica*-skandalen bidragit till att uppdaga sanningen om det förflutna och behovet av att avveckla paramilitärens politiska och ekonomiska strukturer. Studien bidrog på ett avgörande sätt till den allmänna debatten kring paramilitären och behoven av val- och politiska reformer.

På outcome-nivå har svenskt stöd för humanitärt arbete genom FN-organ, internationella röda korskommittén och svenska enskilda organisationer givit hjälp och skydd åt internflyktingar. Genom påverkansarbete har Sveriges samarbetspartner bidragit till att upprätthålla internflyktingarnas situation och rättigheter på den nationella agendan.

Sverige har konsekvent betonat behovet av jämställdhet och kvinnors deltagande. Stöd via IDEA/UNDP till parlamentets genderutskott, UNIFEM samt kvinnoorganisationer har givit resultat i en lag mot könsrelaterat våld, ökad medvetenhet kring kvinnors politiska deltagande samt kvinnor som offer.

Sammanfattningsvis kan konstateras att svenskt utvecklingssamarbete under den förra strategiperioden varit både relevant och uppnått goda resultat inom de två aktuella samarbetsområdena, trots att det långsiktiga målet inte kunnat uppnås. Resultatanalysen visade också på brister där behovet av att fokusera insatsportföljen och uppvisa tydligare kriterier för urval av partner betonades. Rekommendationerna har tagits i beaktande i förarbetet och utarbetandet av denna strategi.

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

Internationellt utvecklingssamarbete (netto ODA) utgör endast 0.8% av Colombias BNP. De två största givarna är USA och EU, och Sverige återfinns tillsammans med flera andra europeiska länder bland de tio största bilaterala givarna. De multilaterala utvecklingsbankerna, Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), är viktiga aktörer i Colombia, i huvudsak inriktade på stärkande av Colombias tillväxt och konkurrenskraft, sociala skyddsnet och fattigdomsbekämpning samt statens modernisering och god samhällsstyrning. Världsbanken finansierar även regionala freds- och utvecklingsprogram i likhet med EU-kommissionen. Stöden har en hög grad av samstämmighet med den colombianska regeringens program

och strategier. Som medelinkomstland är Colombia inte klassificerat för bankernas gåvobaserade krediter.

Huvudmotivet för de flesta länders samarbete med Colombia är den interna väpnade konflikten och dess konsekvenser. Sveriges mest likasinnade givare är EU-kommissionen, Spanien, Schweiz, Kanada och Nederländerna. Sverige och dessa aktörers program kompletterar varandra på olika sätt. Sverige och EU-kommissionen är komplementära vad gäller motparter och program, exempelvis beträffande stöd till de regionala freds- och utvecklingsprogrammen och inom MR-området. Kanada fokuserar sitt utvecklingssamarbete kring den sviktande situationen och barns rättigheter, medan Nederländerna har ett brett program centrerat kring miljö- och klimatfrågor. USA har omfattande insatser inom sektorn demokrati och mänskliga rättigheter, men skiljer sig samtidigt från övriga givare genom att en stor andel består av insatser mot narkotika. Därutöver har USA ett omfattande militärt stöd till Colombia. De multilaterala organisationerna och FN-systemet har breda program inom millenniemålens områden. Där finns även en betydande nationell kapacitet att uppnå resultat, vilket bevisas av att flera mål är på väg att uppnås. FN-systemet är en av Sveriges viktigaste samarbetspartners i Colombia men skulle kunna stärka sin roll som samordnare och aktör inom freds- och försoningsarbete. EU-kommissionens landstrategi prioriterar fred och stabilitet (inklusive alternativ utveckling), god samhällsstyrning, rättssystemet och mänskliga rättigheter, men även handel och konkurrenskraft.

De huvudsakliga områden där Sverige arbetar tillsammans med andra givare i olika grad av samordning och harmonisering är:

- Regionala fredsbyggande initiativ: Svenskt stöd till regionala freds- och utvecklingsprogram genom UNDP kompletteras av stöd från EU-kommissionen, AECID, den spanska biståndsmyndigheten, och GTZ, den tyska myndigheten för tekniskt samarbete.
- Övervaka avmobiliserings- och återintegreringsprocessen genom OAS. GTZ, USA, Spanien, Nederländerna och Kanada ger också stöd. En lokal vängrupp utgör ett forum för dialog och samordning.
- Stöd till offer: Nationella kommissionen för gottgörelse och försoning stöds också av USAID, GTZ, Kanada och AECID. Regeringsprogrammet för internflyktingars landrättigheter stöds också av Världsbanken, USAID, EU-kommissionen och Spanien. Spanien, Schweiz och Sverige samordnar sitt stöd till offerorganisationer.

- Transitionell rättvisa, försoning och offers rättigheter: Sverige deltar i en UNDP-ledd samordningsmekanism (*basket fund*) med andra givare, bl.a. EU-kommissionen.
- Mänskliga rättigheter: En lokal vängrupp för MR-ombudsmannen, bl.a. med deltagande av USAID och GTZ skulle kunna bli mer aktiv. UNHCHR och Spanien har varit nära allierade med Sverige för att stödja den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.
- Jämställdhet: UNIFEM och Spanien är Sveriges främsta samarbetspart.
- Demokratisk samhällsstyrning: UNDP, IDEA International och EU-kommissionen har lett initiativ för att samordna valfrågor och politiska reformer, inklusive ökat kvinnligt politiskt deltagande. Spanien har varit en viktig allierad.

En rad positiva erfarenheter av givarsamordning finns och det bedöms också finnas förutsättningar att gradvis höja ambitionen.

2.4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet

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

EU är den näst största givaren i Colombia (enligt OECD/DAC:s siffror för 2005-2006) och grundar sitt arbete på allmänna rådets slutsatser från 19 november 2007 om Colombia. I dessa uttalar EU sitt stöd för en förhandlad lösning på den interna väpnade konflikten och understryker vikten av att implementera "lagen om fred och rättvisa". EU uttrycker också sin beredskap att stödja initiativ och insatser som främjar fred, sanning, rättvisa, gottgörelse och försoning liksom stöd till insatser som kan främja DDR-processer. Det mandat slutsatserna ger EU:s medlemsstater och Kommissionen är öppet och syftar till att stödja det colombianska samhällets egna ansträngningar att uppnå hållbar fred. Kommissionens styrka kan kompletteras genom mer riktade och flexibla insatser från medlemsstaterna. Sverige ska söka öka samordningen mellan EU-länderna under strategiperioden, särskilt under det svenska ordförandeskapet, andra halvåret 2009. Sverige skall vidare söka att bidra till genomförandet av Europeiska Unionens MR-agenda och riktlinjerna för stöd till MR-försvare samt delta i Kommissionens metod- och policyarbete kring säkerhet och utveckling. Förhandlingar mellan EU och den Andinska Gemenskapen, eller med vissa länder inom den Andinska Gemenskapen om ett associationsavtal kan stärka relationerna såväl genom utvecklingsarbetet som politisk dialog och handels- och investeringsrelationer.

2.4.2 Samstämmighet för utveckling

Svensk verksamhet inom andra politikområden bär på möjligheter till positiva synergieffekter med utvecklingssamarbetet men också risk för intressekonflikter. Samordning bör därför ske.

En samstämmig politik är grunden för att motverka till exempel migrationens negativa effekter och i stället maximera dess positiva effekter och medverka till lösningar på situationer som kan leda till ofrivillig migration. Den colombianska diasporan utgör även på olika sätt en stor potentiell tillgång för Colombias utveckling. Inom ramen för vidarebosättning har Sverige tidigare tagit emot skyddsbehövande personer och möjligheten kvarstår. Dessa insatser utgör ett viktigt komplement till den svenska MR-politiken i Colombia

Miljöpolitiken och utvecklingssamarbetet kan verka långsiktigt för att förebygga att klimatförändringar och negativ miljöpåverkan tvingar människor att migrera.

Investeringar och ökad internationell handel som skapar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning höjer människors levnadsstandard och kan bidra till att minska konflikter och skapa hållbar fred. Svenska företag som bedriver verksamhet i Colombia ska uppmanas att respektera de 10 principerna i FN:s Global Compact och ställa sig bakom OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Investeringar inom biobränslesektorn har en positiv potential i form av ökad export, men kan också innebära risker vad gäller respekten för mänskliga rättigheter och därmed öka potentiella konflikter. Svenskt kunnande inom miljöteknik kan utgöra positiva bidrag till landets ansträngningar inom miljö- och klimatområdet.

2.4.3 Andra svenska relationer

Sverige har också betydande handelsrelationer med Colombia där exportmarknaden för Sverige på senare år har vuxit, bland annat inom biobränslesektorn och telekommunikationsindustrin. I relationerna med svenska aktörer, inklusive näringsliv, skall kontaktskapande och samstämmighet uppmuntras för att undersöka framtida möjligheter till samverkan. Många svenska enskilda organisationer samarbetar med det colombianska civila samhället och har verksamhet i Colombia. Dels har ett flertal biståndsorganisationer med fokus på demokrati- och fredsfrågor omfattande samarbete med motsvarande organisationer i Colombia, dels driver den svenska fackföreningsrörelsen flera samarbetsprojekt med arbetsmarknadens parter och colombianska fackföreningar. Svenska arbetsgivarorganisationer ingår i delar av detta

samarbete. En stor del av denna verksamhet sker i dialog och samarbete med svenskt utvecklingssamarbete. Föreliggande strategi är styrande för allt statligt svenskt utvecklingssamarbete med Colombia, med undantag av det humanitära biståndet som styrs av regeringens politik för humanitärt bistånd, samt anslaget för svenska enskilda organisationer som omfattas av en särskild strategi.

2.4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll

Sverige vill vara en partner för fred i Colombia. Ett starkt och långsiktigt engagemang för att stödja det colombianska samhället har gett Sverige trovärdighet som en aktör för fred, mänskliga rättigheter och demokrati, IHL, jämställdhet och humanitärt arbete. Förmågan att kombinera finansiellt och tekniskt stöd med politiskt engagemang och dialog har även skapat ett anseende som en oegennyttig aktör. Genom en kombination av diplomatiska relationer och fokuserat utvecklingssamarbete med ett brett spektrum av aktörer har svenska relationer skapat förutsättningar för en konstruktiv dialog och en brobyggande roll med ett starkt politiskt mervärde.

Sverige ses som en viktig aktör som kan bidra med begränsade men välriktade insatser inom områden som andra aktörer funnit svåra. Det svenska utvecklingssamarbetet har söktanpassa sig till den ständigt föränderliga situationen i Colombia.

2.5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

I Colombia pågår en intern väpnad konflikt och konflikten är orsaken till varför Sverige ger stöd till Colombia. Den svenska utgångspunkten är att endast en förhandlingslösning kan skapa en hållbar fred i Colombia, vilket också ses som en förutsättning för att fattigdomen effektivt skall kunna bekämpas och en hållbar utveckling skall komma till stånd. En *hållbar* fred måste även inkludera en brett förankrad fredsprocess och respekt för mänskliga rättigheter inom ett fungerande demokratiskt ramverk, där människor ges möjlighet att förbättra sina levnadsvillkor. Utan dessa beståndsdelar kommer en förhandlad fred att sakna samhällelig acceptans och grundorsakerna till konflikten lämnas olösta. Därför avser Sverige att fokusera sitt utvecklingssamarbete på att stödja en brett förankrad fredslösning på konflikten.

De tidigare erfarenheterna av svenskt utvecklingssamarbete inom områdena fred och säkerhet samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, visar att svenskt utvecklingssamarbete varit relevant i förhållande till den rådande utvecklingen, att resultat har

uppnått till stöd för en förhandlad fredsprocess, trots att en sådan inte kommit till stånd under föregående strategiperiod, och att svenska komparativa fördelar väl tagits tillvara. Sveriges förmåga att kombinera finansiellt och tekniskt stöd med politiskt engagemang och dialog har skapat ett anseende som en oegennyttig aktör med hög trovärdighet avseende insatser för fred, MR och demokrati, IHL, jämställdhet och humanitärt arbete. Därför bör Sverige fortsätta stödja initiativ inom dessa samarbetsområden.

Analysen ovan pekar på att svenskt utvecklingsamarbete, för att uppnå en hög grad av effektivitet, bör inriktas på fredsinitiativ som kan skapa en förhandlingslösning, samt insatser som kan göra freden hållbar och därmed undanröja konfliktens och våldets orsaker. Sverige bör vidare tillvarata uppnådda resultat och använda sin position som en trovärdig och oegennyttig samarbetspartner för att bemöta kontroversiella och ibland svåra frågor som är centrala för att bygga hållbar fred. Genom en kombination av finansiellt stöd och politiskt engagemang samt genom att åta sig en dialogfrämjande roll kan Sverige vara en partner för fred, mänskliga rättigheter och demokrati, samt bidra till fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling i Colombia. Landets egenskap av medelinkomstland med betydande ekonomiska och mänskliga resurser ger möjlighet till betydande nationellt ansvarstagande för Colombias egen utveckling. Utvecklingsarbetets roll blir därför främst ett stöd av katalytisk art till nationella aktörer och processer.



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, 2009

Artikelnummer: UD 09.075