

Sammanfattning av utvecklingen mot strategiresultaten och insatsportföljens genomförande

Övergripande bedömning av utvecklingen mot strategiresultaten och insatsportföljens genomförande	
Övergripande bedömning av:	2016
Utveckling mot strategiresultaten*	
Insatsportföljens genomförande**	

Översikt: Bedömning av utvecklingen mot strategiresultaten och insatsportföljens genomförande per resultat		
Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter		2016
En mer representativ stat med stärkt kapacitet och tydligare ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå	Bedömning av utvecklingen mot strategiresultatet	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Stärkande av kvinnors, urfolks och barns fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter och förbättrade mekanismer för demokratiskt deltagande.	Bedömning av utvecklingen mot strategiresultatet	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering.	Bedömning av utvecklingen mot strategiresultatet	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner		2016
Ett ökat aktivt ekonomiskt och socialt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, främst urfolk och kvinnor.	Bedömning av utvecklingen mot strategiresultatet	
	Bedömning av insatsportföljens genomförande	
Hälsa		2016
Utfasning av hälsosektorn skedde 2014.		

Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer

Utvecklingssamarbetet i Guatemala under 2016 genomfördes enligt plan. I slutet av året beslutade regeringen om en ny strategi för perioden 2016–2020 som delvis har gett utvecklingssamarbetet en ny inriktning. Den här strategirapporten är den sista som görs för strategin från 2008 och som kan visa på strategirelevansen och resultat av genomförande. Bedömningen är att utvecklingen mot strategieresultaten endast delvis gått i önskvärd riktning.

Slutsatserna i strategirapporten bekräftar den analys och de vägval som gjordes i den Operationaliseringsplan för nya strategin som avdelningen Europa och Latinamerika (Eurolatin) godkände i februari 2017. Följande strategiska slutsatser och rekommendationer förtjänar att lyftas fram särskilt:

- Den guatemalanska staten är svag. Statliga institutioner är komplicerade men samtidigt oundvikliga samarbetsparter, eftersom hållbara resultat inom de flesta områden kräver offentlig politik och institutioner. Formerna för samarbete med staten bör fortsätta utvecklas och samarbete bör i större utsträckning ske i samordning med andra aktörer inom det internationella samfundet.
- Kampen mot korruptionen inom staten rensar ut illegala nätverk, men leder inte automatiskt till att funktionella institutioner byggs upp för att ersätta de gamla strukturerna. Det är därför viktigt att fortsätta fokusera på grundläggande reformer av staten (t.ex. av rättsväsendet, vallagstiftningen och statsförvaltningen).
- Övergångsrättvisa fortsätter att vara ett viktigt verktyg för att fredsavtalen ska kunna omsättas i konfliktförebyggande och försoning. Vissa framgångar har rönts men det fortsatta arbetet kräver såväl politisk dialog som finansiellt stöd från Sverige.
- Stöd till civilsamhället för att få upp reformförslag på politiska agendan har visat sig vara strategiskt och effektivt, särskilt i de fall då Sida aktivt faciliterar relationer mellan olika aktörer och skapar ingångar till dialog med staten. Trots att en del reformprocesser har små chanser att lyckas då de utmanar elitens, inklusive det organiserade näringslivets, intressen så bidrar de till att stärka civilsamhällets positioner och politiska deltagande.
- Ett ökat fokus på miljö- och klimat, marknadsutveckling, samt förebyggande av könsbaserat våld (GBV) ur ett familjeperspektiv i projekt för stärkande av kvinnors ekonomiska egenmakt (WEE) är avgörande för hållbar utveckling, dock med förväntningar på begränsad effekt pga. det komplicerade marknadsklimatet för småföretagare som har svårt att växa på en arena som styrs av det etablerade näringslivet. Inom detta område bör Sida fortsätta bygga allianser med näringslivet för att uppnå bredare effekt.
- Det Interamerikanska systemet och särskilt dess domstol spelar en viktig roll som en instans dit MR-försvare och medborgare kan vända sig när det nationella rättssystemet fallerar. Domsluten ålägger staten att vidta åtgärder och domarna har därför blivit ett av det civila samhällets viktigaste verktyg för att driva MR-frågor. Sida bör hitta ett sätt att bidra till finansieringen av detta system som just nu genomgår en finansiell kris och hotas av kollaps.

1. Ekonomi

Strategi 2008–2012, förlängd till 2016

Utbetalat belopp inom strategin 2016:	171,1 MSEK	Totalt strategibelopp:	175 MSEK per år
Avtalat belopp:	5 MSEK	Strategiperiod:	2008–2016
Antal avtalade insatser 2016-12-31:	31 stycken		

Stödområde	Utfall 2016, i MSEK
Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter	136,7
Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner	21,21
Hälsa	13,4

Stödområdet hälsa fasades ut 2014 men i tre insatser inom stödområdet för fattigdomsorienterad tillväxt finns en hälsokomponent för sexuella och reproduktiva rättigheter (SRHR) som är rapporterad i Sidas finansiella system som hälsostöd, därav utfallet i tabellen ovan.

Strategi 2016-2020

Utbetalat belopp inom strategin 2016:	62,4 MSEK	Totalt strategibelopp:	1 125 MSEK
Avtalat belopp:	228,2 MSEK	Strategiperiod:	2016-2020
Antal avtalade insatser 2016-12-31:	30 stycken		

Stödområde	Utfall 2016, i MSEK
Mänsklig säkerhet	20
Demokrati och mänskliga rättigheter	28,8
Förbättrade möjligheter för fattiga människor	13,6

Utbetalat belopp totalt till utvecklingssamarbetet i Guatemala uppgick till 233,5 MSEK. Sida tog i oktober 2016 emot en tilläggsdelegering på 35 MSEK. Dessa extra pengar kunde tas emot dels genom att tidigare lägga några utbetalningar planerade till början av 2017 och dels genom att skala upp insatser som levererat goda resultat. Detta får effekter på den finansiella planeringen 2017, som därmed är lägre (210 MSEK) än det genomsnittliga årliga strategibeloppet (225 MSEK). Den andel av utbetalningarna som gick till fattigdomsorienterad tillväxt var relativt låg och förväntas öka under kommande år genom ytterligare finansiering till insatser inom resultatområde 3 (förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor) i den nya strategin. Antalet avtalade insatser

är relativt högt och det genomsnittliga avtalsbeloppet relativt lågt. Därtill kommer dessutom ett antal mindre insatser (begränsade) som ligger i en konsultfond och inte reflekteras i Sidas interna system för insatshantering (TRAC). Majoriteten insatser i portföljen är mellan 3 och 10 miljoner MSEK per år. En ansträngning kommer att göras för att koncentrera resurser till större insatser än så, för att sin tur ge utrymme till mindre katalytiska insatser samtidigt som administrativ kapacitet frigörs.

2. Bedömning av utvecklingen mot strategiresultaten och insatsportföljens genomförande

2.1 Ändrade förutsättningar (med påverkan på flera/samtliga resultat)

Ett antal studier och statistiska undersökningar publicerade under perioden slutet 2015-början 2017¹ bekräftar tillsammans med händelser under året en negativ utvecklingstrend liksom stora utmaningar:

Fattigdomen ökar (23,4 % lever i extrem fattigdom, 59,3 % i fattigdom²) trots en stabil, om än måttfull, ekonomisk tillväxt. Även om *andelen* fattiga skulle börja minska innebär den demografiska utvecklingen (befolkningen ökar med 2,34 % per år³), att *antalet* fattiga ändå kommer att fortsätta öka inom en överskådlig framtid. Denna utveckling innebär att de resultat som uppnås inom utvecklingssamarbetet snarare motverkar en negativ trend än förstärker en positiv, vilket i sin tur kräver en tydlig förändringsteori och strategiskt fokus för att undvika att utvecklingsinsatser blir ”en droppe i havet”.

Staten är inte bara en av de minsta i världen i förhållande till landets ekonomi, utan också ytterligare försvagad på grund av korruption. Vissa delar av staten är närmast paralyserade. Undersökningen om mödra- och barnhälsa (ENSMI) visar t.ex. att det nationella vaccinationsprogrammet i princip kollapsat. En brand som på den internationella kvinnodagen i år dödade 41 flickor på ett statligt ungdomshem har ställt frågan om statens svaga kapacitet på sin spets. Bristen på förtroende för statliga institutioner och deras kapacitet att fylla sina grundläggande funktioner har minskat ytterligare. Den svaga staten motverkar hållbara resultat inom det svenska utvecklingssamarbetets samtliga områden. Den kräver också kreativa lösningar för att stärka grundläggande statliga funktioner, inom ramen för utvecklingsinsatser, även om det inte alltid innebär direkt stöd till staten.

De extrema ekonomiska och sociala klyftorna, i kombination med elitens maktdominans, leder till ökade konflikter i samhället. Konflikterna späder på en redan djup polarisering som gör det svårt att få genomslag för nya utvecklingsmodeller och för en faktabaserad utvecklingspolitik.

Efter att Norge i februari 2015 definitivt lämnat Guatemala (ett mycket begränsat utvecklingssamarbete fortsätter från den norska ambassaden i Mexiko) kommer Sverige i ännu högre grad än tidigare ses som ”lead” inom mänskliga rättigheter och jämställdhet. Denna position sätter Sida under högre politiskt tryck, både från de aktörer som behöver stöd och från de konservativa krafter som motverkar en rättighetsbaserad utveckling. Denna situation ställer högre krav på Sveriges förmåga att kombinera utvecklingssamarbete med politisk dialog samt på förmågan att driva en strategisk, extern kommunikation. Ansträngningarna för att samarbeta med andra givare, t.ex. i gemensamma program, bör intensifieras.

¹ Demografi och Hälsoundersökningen ENSMI, Hushållsundersökningen ENCOVI, UNDP:s nationella rapport om mänsklig utveckling med fokus på konflikt och Världsbankens Systematic Country Diagnostic (de första tre delfinansierade av Sverige).

² ENCOVI 2014

³ Nationella Statistikutskottet, INE

Framstegen inom kampen mot straffrihet har under det senaste året kommit att bli den främsta drivkraften för politiska förändringar. De krav på reformer och det tapp i elitens legitimitet som följer i dess kölvatten har öppnat upp nya möjligheter för politisk påverkan och deltagande. Till exempel har urfolkens traditionella ledarstrukturer flyttat fram sina positioner vad gäller rätten till att bli konsulterade angående naturresursexploatering och rätten till sitt traditionella rättssystem. Dessa möjligheter understryker vikten av pragmatiskt och flexibelt stöd till civila samhället.

2.2 Övergripande bedömning av utvecklingen mot strategiresultaten och insatsportföljens genomförande

Övergripande bedömning av:	2016
Utvecklingen mot strategiresultaten	
Insatsportföljens genomförande	

Den motsägelsefulla utvecklingen inom de fyra strategiresultaten (två ”delvis i önskvärd riktning”, två ”inte i önskvärd riktning”) gör det svårt att dra en övergripande slutsats. Den ekonomiska utvecklingen präglas av ökande fattigdom och växande sociala klyftor, medan staten inte har kapacitet att leverera en politik som främjar mänsklig utveckling. Kampen mot straffriheten har tagit stora kliv framåt – och här har Sveriges stöd i kampen för övergångsrättvisa och mot korruption varit helt avgörande – men de illegala strukturer som rensas ut från staten ger inte automatiskt plats åt fungerande institutioner. Framsteg har gjorts under 2016 vad gäller civilsamhällets kapacitet att hävda sina rättigheter (t.ex. urfolk), men samtidigt har attackerna mot människorättsförsvarare fortgått, om än i mindre omfattning än under 2015, och de statliga institutionerna svarar inte upp med effektiva åtgärder som garanterar dessa rättigheter. De framsteg som görs på det juridiska området (t.ex. vad gäller korruptionsfall, övergångsrättvisa och tillfälliga stopp för mineralutvinning som påbörjats utan konsultation med urfolken) skapar nya förutsättningar för marginaliserade gruppers politiska deltagande, särskilt kvinnor och urfolk. Däremot har detta deltagande inte översatts i hållbara förändringar i de politiska institutionernas representativitet eller beslutsfattande. T.ex. förkastades den del av vallagsreformen som ställde krav på kvinnor och urfolks representation i politiska partier och i kongressen.

Den process för att stärka rättsstaten genom en författningsreform som inleddes 2016 åskådliggör dessa motsägelser. Reformförslaget togs fram genom en dialogprocess där Sveriges stöd till civila samhället, särskilt till urfolkens organisationer och ledarstrukturer, bidrog till ett brett deltagande. Ett erkännande av urfolkens traditionella rättssystem inkluderades i reformen. Den lagtekniska delen av reformen utfördes av Ombudsmannen för mänskliga rättigheter (MR-ombudsmannen), Åklagarmyndigheten, Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CICIG) och Förenta Nationernas kontor för mänskliga rättigheter (MR-kontoret), som alla får svenskt stöd. Reformen stöddes av presidenterna för den verkställande, lagstiftande och dömande makten. Men då förslaget landade i kongressen (som representeras av 85 % män och bara 13 % urfolk) tog det stopp. Kongressen började förhålla sig alltmedan medan det traditionella näringslivet, skakat av utmaningen av status quo, lanserade en intensiv motkampanj, med udden riktad mot urfolkens rättssystem. I skrivande stund har urfolken själva dragit tillbaka den förslagna artikeln om erkännandet av deras rättssystem för att undvika att denna används som svepskäl av de som motsätter sig ett oberoende rättsväsende.

Den huvudsakliga målgruppen för svenskt utvecklingssamarbete i Guatemala är urfolk, kvinnor och barn. Urfolks utsatthet som diskriminerad grupp bidrar till att upprätthålla den ojämlika fördelningen av

resurser och till att utestänga en stor del av befolkningen från politiskt och ekonomiskt deltagande. Urfolkskvinnor drabbas av dubbel strukturell diskriminering p.g.a. köns- och etnisk tillhörighet. Detta medverkar till att urfolkskvinnor är särskilt utsatta för ohälsa, fattigdom och våld. Urfolkskvinnor och deras behov står därför i centrum för en stor del av de svenska insatserna.

Arbetet med jämställdhet utgör en grundstomme i portföljen och jämställdhetsintegreringen har fortskridit enligt plan. Som exempel godkändes i slutet av 2016 den första insatsen inom ekonomisk utveckling som har jämställdhet som huvudsakligt syfte⁴.

Integreringen av miljö- och klimat har också gått framåt, men kräver fortfarande en större ansträngning för att nå upp till ambitionshöjningen i den nya strategin. Insatserna inom området inkluderande ekonomisk tillväxt främjar alla i någon utsträckning en mer effektiv användning av lokala naturresurser (t.ex. organiska jordbruksmetoder), medan flera av insatserna inom mänskliga rättigheter bidrar till att stödja urfolkens rätt till naturresurser, motverka storskalig överexploatering och stödja MR-försvare som p.g.a. sitt miljöengagemang utsätts för hot. En portföljanalys har inletts som ett första steg i ett mer systematiskt arbete för att integrera miljö- och klimat.

2.3 Stödområde 1: Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

2.3.1 En mer representativ stat med stärkt kapacitet och tydligare ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå

Bedömning av:	År	2016
Utveckling mot strategieresultatet*		
Insatsportföljens genomförande**		

Indikatorer	Utgångsläge	Utfall
Skatteintäkter som andel av Bruttonationalprodukten (BNP) ⁵	2010 10.4%	2016 10.2%
Government Effectiveness (percentil ranking, 1-100) ⁶	2010: 26	2015 25

Utvecklingssamarbetets strategi för att stärka staten har bestått i insatser som bidrar till att: (i) genomföra övergripande reformer, med brett deltagande från civila samhället (författningsreform, vallagsreform och skattereform under 2016); (ii) öppna upp kongressen för det civila samhället; och (iii) genomföra en mer evidensbaserad offentlig politik, baserad på bättre statistik, en mer transparent analys av de offentliga finanserna och stärkta instrument för att integrera ett jämställdhetsperspektiv.

⁴ WeEffect, planit-id 55200007

⁵ Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2015/2016, cuadro 8.6

⁶ Världsbankens World Governance Indicators, www.info.worldbank.org/governance/wgi/

Insatsportföljen har i huvudsak genomförts enligt plan. Samarbetet med civila samhället kring reformprocesser, kongressen och finanspolitisk analys har genomförts på ett effektivt och samordnat sätt. Flera av Sveriges samarbetsparter har under 2016 visat prov på strategiskt agerande och flexibilitet. Sida har också mycket aktivt arbetat för att sammanföra olika aktörer kring reformprocesserna, med ett förbättrat genomslag till följd (t.ex. urfolksorganisationer med det tekniska sekretariatet för författningsreformen), om än med vissa utmaningar vad gäller samordning. Stödet till statliga institutioner, antingen direkt (Jämställdhetssekretariatet SEPREM och Statistikmyndigheten INE) eller via andra organisationer (MR-ombudsmannen, Åklagarmyndigheten) präglas av upprepade förseningar (framförallt på grund av krångliga budgetregler) och relativt svag styrning. Resultatet blir ofta att medel inte förbrukas inom den ursprungliga avtalsperioden, med avtalsförlängningar som följd. Att försöka stärka statens kapacitet under dessa förutsättningar har inneburit stora utmaningar.

Trots utmaningarna vad gäller portföljens genomförande har det svenska utvecklingssamarbetet levererat ett antal viktiga resultat under året.

Demokratiskt deltagande i politiska reformer

Fokus under 2016 har varit att stödja de reformprocesser som är nödvändiga för att ändra Guatemalas exkluderande politiska system och rättsväsende. Resultaten har varit blandade. Flera av Sidas partnerorganisationer (Fondo Indígena, PARLAD, Acción Ciudadana, samt CICIG, MR-kontoret och MR-ombudsmannen som ingick i det tekniska sekretariatet) deltog i framtagandet av förslaget till författningsreform inom rättssektorn som lades fram i kongressen i oktober 2016. För första gången i Guatemalas historia var urfolken tydligt politiskt positionerade och tog en framträdande roll i diskussioner med näringslivet och staten. 47 representanter för urfolk deltog i dialog och presenterade förslag. Reformens framtid är oviss, vilket innebär att flexibilitet måste finnas för att programmera om insatser specifikt inriktade på reformprocessen.

Sidas partnerorganisation tankesmedjan ICEFI har under 2016 fortsatt arbetet med att trycka på för en skattereform och en mer progressiv finanspolitik genom analys och påverkansarbete, bl.a. genom att delta med teknisk expertis i kongressens finansutskott. De politiska förutsättningarna för genomslag i kongressen har inte funnits under 2016. Det förslag på skattereform som regeringen presenterade i september 2016 drogs tillbaka efter kritik från både det traditionella näringslivet och stora delar av medelklassen. Istället godkändes under 2016 en lag om skattelättnader för företag inom jordbrukssektorn som kommer att förvärpa statens finanser.

Det politiska systemets utformning och finansieringen av partier är en starkt bidragande orsak till korruptionen, straffriheten och de svaga institutionerna. En ny vallag godkändes i kongressen i april 2016, efter bidrag från bland annat Electoral Watch⁷ och PARLAD. Lagen reglerar transparens i finansiellt stöd till valkampanjer och den nationella valmyndigheten. Dock inkluderades inga skarpa förslag för att öka kvinnors och urfolks representation. En andra generations reformer förbereds nu för diskussion under 2017. PARLAD bidrar också tillsammans kvinnorrättsorganisationer till framtagandet av ett lagstiftningsprogram för att främja kvinnors rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.

Slutsatser

⁷ Electoral Watch, planit-id 55200003

Trots goda resultat är det tydligt att staten på både nationell och lokal nivå varken blivit starkare eller mer representativ. De ekonomiska resurser som statliga institutioner förfogar över är knappa och stödet för ökade skatter är lågt. Korruptionen är institutionaliserad. Statens legitimitet är därmed också fortsatt låg. Det svenska utvecklingssamarbetet har bidragit till steg i rätt riktning, men inte till institutionaliserade förändringar. Det grundläggande problemet är politiskt. Staten är genomsyrad av kriminella nätverk som använder sig av politiska, kortlivade partikonstruktioner för att utföra sin verksamhet. Det finns därför få incitament i det politiska systemet för att lagstifta och formulera politik för det allmännas eller för att öppna upp systemet självt för kvinnor och urfolk. Fortsatt fokus på grundläggande reformer av staten bedöms vara viktigt.

2.3.2 Stärkande av kvinnors, urfolks och barns fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter och förbättrade mekanismer för demokratiskt deltagande

Bedömning av:	År	2016
Utveckling mot strategieresultatet		
Insatsportföljens genomförande		

Indikatorer	Utgångsläge	Utfall
Andel kvinnor som rapporterat fysiskt eller sexuellt våld inom nära relationer de senaste 12 månaderna	2008 9,9%	2014 8,5%
Andel kvinnor respektive urfolk i kongressen	2008 12% kvinnor 11% urfolk	2017 15% kvinnor 13% urfolk

Ansatsen för att uppnå strategieresultatet har bestått i en av kombination av insatser för att: (i) stärka statliga institutioner för MR-skydd; MR-ombudsmannen och Åklagarmyndigheten; (ii) främja genomförandet av internationella MR-konventioner, genom stöd till FN:s MR-kontor; (iii) stärka civila samhällets kapacitet att försvara kvinnors och urfolks rättigheter; (iv) främja sanning, rättvisa, gottgörelse och icke-upprepning av de övergrepp och MR-brott som begicks under inbördeskriget.

Insatsportföljen genomfördes enligt plan 2016. En utmaning värd att nämna är svårigheten att mobilisera stöd till övergångsrättvisa från andra givare, ett område där Sverige står relativt ensamt och där staten inte har axlat det ansvar som förväntas. Det svenska utvecklingssamarbetet har under 2016 bidragit till ett antal viktiga resultat.

Övergångsrättvisa

Som enda givare till ett omfattande program, är Sveriges stöd till övergångsrättvisa ett centralt bidrag till det långsiktiga arbetet för fredsbyggande och mänskliga rättigheter. Sidans insatser har bland annat bidragit till bevisföring i rättsprocesser, stärkt kapacitet hos organisationer som företräder offer och

vittnen samt till att familjer har kunnat identifiera försvunna familjemedlemmar.⁸ Ett antal rättsprocesser går långsamt framåt, men kräver långsiktighet och uthållighet.

Sidas partnerorganisation IBIS gav avgörande juridiskt och psykosocialt stöd till offren för sexuellt slaveri i Sepur Zarcofallet⁹. IBIS har också bidragit till att en grupp av institutioner och ministerier, bland andra sidas partnerorganisationer SEPREM, Åklagarmyndigheten och MR-ombudsmannen, tagit fram en nationell handlingsplan för implementering av FN:s säkerhetsråd resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, vilken nu formellt måste godkännas av Guatemalas regering.

Gottgörelse till offren är fortsatt en av de svagaste delarna av övergångsrättvisan i Guatemala. Regeringen minskade 2016 budgeten till det nationella programmet för gottgörelse med 70%. Där staten inte svarar upp fyller det interamerikanska ramverket för MR en mycket viktig roll. Fondo Indígena bidrog 2016 till att nästan 500 personer från en urfolksgrupp i Achí fått domslut utfärdat till den guatemalanska staten genom den Interamerikanska MR-Domstolen för brott mot mänskliga rättigheter, såsom tvångsförsvinnanden, tvångsförflyttning och utomrättsliga avrättningar.¹⁰ Domstolen begär att staten ska bevilja ersättning till offren, stärka arbetet mot etnisk diskriminering samt genomföra åtgärder för internationellt erkännande.

Urfolks, kvinnors och barns rättigheter

MR-kontoret har varit starkt drivande, inte minst inom de av Sverige prioriterade områdena såsom stärkande av rättsstaten, övergångsrättvisa och försvar av MR-försvare. MR-kontoret har bidragit till att säkerställa att lagar stiftas i enlighet med internationella MR-standards och till att stärka kapaciteten i centrala institutioner, t.ex. genom att utbilda av domare och jurister inom områden såsom övergångsrättvisa och våld mot kvinnor. MR-kontoret har också arbetat för att Författningsdomstolen ska göra sina bedömningar i enlighet med internationella standards för mänskliga rättigheter, särskilt då det gäller urfolkens rätt till mark och naturresurser.¹¹

MR-ombudsmannen fokuserar särskilt på sårbara gruppers rättigheter, såsom barn, personer som tillhör urfolk och grupper som lider av undernäring. I november 2016 etablerade Åklagarmyndigheten med svenskt stöd en särskild kammare för *femicidios* (mord med hat mot kvinnor som motiv).¹² Dock är åklagarmyndighetens närvaro ute i landet inte tillräcklig vilket leder till att tillgången till rättvisa fortsätter vara ojämlig.

Inom områdena könsbaserat våld (GBV) och sexuella och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) har framsteg gjorts inom arbetet med nya maskuliniteter och jämställdhet genom Sidas partnerorganisation PASMO, som utbildat 2786 ungdomar, samt implementerat två kommunikationskampanjer i temat ”GBV och maskuliniteter” i regionerna Quiche, Totonicapan, Huehuetenango och Guatemala.¹³

När det gäller skydd av barns rättigheter har staten har misslyckats med att uppfylla sina mest grundläggande skyldigheter. UNICEF har med svenskt stöd har varit med och tagit fram ett lagförslag om ett system för skydd av barn som presenterats i kongressen. Ägarskapet hos myndigheterna har dock

⁸ MR-kontoret, Fondo Indígena, PAJUST, IBIS

⁹ Fallet Sepur Zarco, gällande sexslaveri och sexuellt våld mot 15 kvinnor från den etniska gruppen Maya Kekchi på en militärbas 1982-1983, innebär ett genombrott för lagförande av sexuellt våld under den interna väpnade konflikten.

¹⁰ Fondo Indígena, planit-id 52080025

¹¹ MR-kontoret, planit-id 52080030

¹² PDH-, planit-id 52080029

¹³ PSI-Pasmo, planit-id 55200005

varit svag. Barnhemsbranden i mars 2017, där 41 flickor omkom, ställer barnskyddsfrågan på sin spets och trycket på staten att agera vad gäller barns rättigheter har vuxit. Denna tragedi hade kunnat förebyggas om staten hade agerat lagenligt på de anmälningar om fysiskt och sexuellt våld, samt överbeläggning, som registrerats under en längre tid, inte minst av MR-ombudsmannen.

I februari 2017 presenterades resultatet av den nationella undersökningen om mödra- och barnhälsa 2014–2015 (ENSMI) som Sverige stött sedan 2011. ENSMI visar på en oroväckande bild av hälsosituationen för kvinnor i fertil ålder och barn, både vad gäller undernäring (barn) och övervikt (främst kvinnor). Undersökningen är ett viktigt verktyg för myndigheternas strategiska planering och för det civila samhällets påverkansarbete. Sida kommer att använda sig av ENSMI i beredningen av insatser inom SRHR som har fått ökat fokus i nya strategin.

Slutsatser

Sveriges stöd har bidragit till att stärka rättighetsbärares förmåga att hävda sina rättigheter och till att driva fram reformförslag och rättsprocesser för att det nationella institutionella ramverket ska närma sig internationella standarder. Fokus har varit på betydelsefulla processer, såsom urfolksrättigheter i författningsreformen, implementeringen av resolution 1325 i övergångsrättvisa och lagstiftning som skyddar barn och kvinnor. Flera viktiga framsteg har kunnat påvisas inom detta resultatområde, men hållbara resultat som på bred front gör skillnad i människors vardag kräver en stat som har vilja och resurser att sitt ansvar, vilket inte är fallet. Sociala och ekonomiska ojämlikheter samt brist på jämställdhet mellan kvinnor och män är faktorer som upprätthåller fattigdom (främst bland urfolk), GBV, barns och kvinnors utsatthet för ohälsa och brist på respekt för sexuella och reproduktiva rättigheter.

2.3.3 Minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering

Bedömning av:	År	2016
Utveckling mot strategieresultatet		
Insatsportföljens genomförande		

Indikatorer	Utgångsläge	Utfall
Andel ej uppklarade brott (% av anmälda brott)	<u>2008</u> 99.4	<u>2016</u> 97
Antal sociala konflikter rapporterade till Presidentkommissionen för mänskliga rättigheter	<u>2009</u> 304	<u>2014</u> 632

Det svenska utvecklingssamarbetet har fokuserat på att stärka rättsstaten genom att stödja CICIGs och Åklagarmyndighetens arbete med att rensa ut illegala nätverk inom staten, samt genom att stödja antagandet av reformer för att öka rättsväsendets oberoende. Också arbetet med övergångsrättvisa (se 2.3.2) och historiska MR-övergrepp är ett sätt att bekämpa straffriheten.

Insatsportföljen har genomförts enligt plan. En utmaning värd att kommentera är givarsamordningen. Både CICIG och Åklagarmyndigheten får stöd av ett antal andra givare, men det saknas en övergripande

gemensam strategisk planering. Sida har i dialog fått både CICIG och Åklagarmyndigheten att sammankalla gigarmöten som ett första steg att stärka samordningen

Kampen mot ”Grand Corruption”

CICIG och Åklagarmyndighetens arbete med att rensa ut parallella nätverk inom staten resulterade i ett antal stora utredningar, som sänt chockvågor genom det politiska systemet. Under 2016 uppdagades en rad större korruptionsfall inom staten, som bland annat involverade tjänstemän från kongressen, verkställande myndigheter och rättsväsendet (två domare från högsta domstolen), samt företagare.¹⁴ Dessa framgångar har bidragit till att bana väg för en bredare offentlig debatt om behovet av reformer som garanterar oberoende och professionalitet i rättsväsendet.

Ett viktigt genombrott i kampen mot den historiska straffriheten skedde i början av 2016 när 14 f.d. militärer arresterades för sin inblandning i de brott som begicks på militärbasen CREOMPAZ under den väpnade konflikten. Ytterligare åtta personer befinner sig på flykt undan rättvisan, varav flera också har kopplingar till de korruptionsnätverk inom staten som CICIG och Åklagarmyndigheten avslöjat. Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), vars verksamhet till stor del finansieras av svenska medel via UNDP, har hittills grävt ut 85 massgravar med 565 kroppar och identifierat 143 av offren genom DNA-analys. FAFG är också expertvittne i rättegången.

Decentralisering för konflikthantering

Under 2016 öppnade CICIG och Åklagarmyndighetens kammare mot straffrihet kontor i Quetzaltenango, huvudort i den del av Guatemala som har högst andel av urfolk, vilket bidrar till ökad tillgång till rättsväsendet också utanför huvudstaden.

Tillgång till rättvisa förblir en central faktor i fredlig konflikthantering. I de geografiska områden där urfolkens egna rättssystem levererar snabb och försonande rättvisa begås färre mord och våldsbrott jämfört med de områden som saknar sådana system.

Genom Fondo Indígena har Sida stärkt kapaciteten hos urfolkens traditionella organisationsstrukturer att administrera sina rättsprocesser och samarbeta med det formella rättssystemet när så behövs. Fondo Indígenas stöd till organisationer som driver fall av MR-brott kopplade till bl.a. markkonflikter och sexuellt våld har resulterat i att fallen uppmärksammas av Åklagarmyndigheten och kunnat drivas vidare på ett effektivt sätt.

Slutsatser

Den utbredda straffriheten i Guatemala är fortsatt hög på grund av strukturella problem inom rättssystemet. Rättsfall lider betydande förseningar och graden av tillgång till rättvisa för diskriminerade grupper som urfolk, kvinnor, funktionshindrade och fattiga är extremt låg. Förslaget till författningsreform inom rättssystemet har fastnat i kongressen och bidrar till att den rådande situationen med ett politiserat och ineffektivt rättsväsende inte förbättras. Det goda samarbetet mellan CICIG och Åklagarmyndigheten bedöms som ytterst relevant för fortsatta framgångar i kampen mot straffrihet.

¹⁴ UN Human Rights Council, *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of his office in Guatemala*, 19 February 2016

2.4 Stödområde 2: Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner

2.4.1 Ett ökat aktivt ekonomiskt och socialt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, främst urfolk och kvinnor

Bedömning av:	År	2016
Utveckling mot strategieresultatet		
Insatsportföljens genomförande		

Indikatorer	Utgångsläge	
Andel av totala befolkningen som lever i fattigdom (andel av urfolk som lever i fattigdom) ¹⁵	<u>2006</u> 56,4% (75%)	<u>2014</u> 59,3% (76,2%)
Andel fattiga i de fem departementen med högst andel fattiga 2006 ¹⁶	<u>2006</u> Quiché: 81% Alta Verapaz: 78,8% Solola: 74,6% Huehuetengango: 71,3% Totonicapán: 71,9%	<u>2014</u> Quiché: 74,3% Alta Verapaz: 83,1% Solola: 80,9% Huehuetengango: 73,8% Totonicapán: 77,5%

Ansatsen för att leverera på strategieresultatet har bestått av en kombination av insatser för att: (i) minska sårbarheten och öka motståndskraften hos familjer som lever i extrem fattigdom i klimatutsatta områden (i den ”torra korridoren” i östra Guatemala och i höglandet i väster); (ii) skapa mer inkluderande marknader för produkter som produceras av fattiga människor och för finansiella tjänster; och (iii) att stärka kvinnors ekonomiska egenmakt.

Insatsportföljen genomfördes i huvudsak enligt plan. Resultatområdet utgör fortfarande en relativt liten andel av det totala utvecklingssamarbetet och insatserna är begränsade i skala. Tadelningen mellan den formella och informella ekonomin gör att det varit svårt att involvera större privata företag för att få en hävstångseffekt i insatserna. Ett arbete har inletts för att expandera den framgångsrika insatsen med Helvetas och för att utvärdera de ansatser som använts för resiliens och klimatanpassning i syfte att underbygga nya större satsningar.

Det svenska utvecklingssamarbetet har väsentligen bidragit till ett ökat aktivt ekonomiskt och socialt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, främst urfolk och kvinnor, bland annat genom följande resultat:

Marknadsutveckling och kvinnors ekonomiska egenmakt

Helvetas bidrog till att skapa fungerande lokala marknader och förbättrad produktivitet genom 137 företagarnätverk, i samarbete med lokala myndigheter och näringsliv (värdekedjorna omfattar hönor,

¹⁵ INE, ENCOVI –Principales resultados, kapitel 1, sid. 3-15

¹⁶ INE, ENCOVI –Principales resultados, kapitel 1, sid. 3-15

grisar, grönsaker, potatis, honung, kaffe och får). Genom dessa nätverk stärkte 2 041 småskaliga producenter (varav 57 % kvinnor) sin ställning som marknadsaktörer och ökade sina inkomster. Det aktiva deltagandet i den egna inkomstökningen bidrar också till ekonomisk självständighet, i synnerhet för kvinnor.¹⁷

We Effect bidrog till att 6062 familjer i 75 samhällen i regionerna Alta Verapaz och Sololá fick lagfarter för marken de brukar, med delad äganderätt mellan kvinnan och mannen, vilket är ett framsteg för jämställdhetsarbetet.¹⁸

Trots att mikrofinansprogrammet FDLG genomgår en omstruktureringsprocess och inte lånar ut mer medel till mikrofinansinstitutioner, mobiliserade programmet 12 789 lån till mikroföretag. Av dessa gick 3174 till nya kunder, varav 64 % kvinnor och 85 % urfolk.¹⁹ Det innebär att programmet, som över tid genererat mer inkomster än det kostat, sammanlagt sedan år 2000 har mobiliserat 324,446 lån och bidragit till att 195,806 personer fått möjligheter att förbättra sin livssituation och bygga upp en kreditvärdighet som underlättar tillgången till finansiella tjänster i framtiden.

Resiliens och livsmedelssäkerhet

Sverige har fokuserat samarbetet inom området resiliens och livsmedelssäkerhet till två regioner, Chiquimula och Jalapa, som är extremt utsatta för torka och ligger i den så kallade ”torra korridoren”, till San Marcos, där fattigdomen på landsbygden är utbredd, samt till Quiché, där befolkningen drabbades hårt av den väpnade konflikten. Under 2015 och 2016 initierades samarbete inom två olika integrerade program, med FAO/Unicef (torra korridoren) och med UNDP/FAO/PAHO (San Marcos och Quiché) i syfte att stärka livsmedelssäkerhet och resiliens för familjer i fattigdom (i regionen Chiquimula lever 37 % av befolkningen i extrem fattigdom och 79 % i fattigdom, 56 % av alla barn under fem år lider av kronisk undernäring, varav 25 % är akut undernärda²⁰). I Chiquimula nådde FAO/Unicef 7 068 familjer (varav 74 % kvinnoleda hushåll) med kapacitetsutbildning inom vatten, sanitet och hygien, samt klimatanpassning av det självförsörjande jordbruket. Inom programmet finns också en komponent för ekonomisk inkludering genom kvinnligt småföretagande som FAO genomför med 21 kvinnogrupper inom hönsuppfödning, fröodling och kaffeodling (kaffeodling inkluderar ofta både män och kvinnor).

21

UNDP/FAO/PAHO bidrog till förbättrad livsmedelssäkerhet för 600 familjer i San Marcos genom anpassning av jordbruksproduktionen. Fem kommuner (med en befolkning på över 200 000 invånare totalt) har genom programmet stärkt sin förmåga att planera och genomföra lokala insatser med ett gender- och miljöperspektiv, samt sin förmåga att hantera risker för att förebygga sociala konflikter.²² Genomförandet av systerprogrammet i Quiché har försenats, då planering med konfliktkänslighet är tid- och resurskrävande.

Slutsatser

Trots goda resultat inom ramen för de insatser som Sida stödjer är de otillräckliga för att åstadkomma strukturella förändringar på bred front. Fattigdomen har under de senaste åren ökat. I fyra av de fem departement där andelen fattiga var högst i början av strategiperioden är andelen fattiga högre idag, ett

¹⁷ Helvetas, planit-id 55200008

¹⁸ Weeffect, planit-id 52080006

¹⁹ FDLG, planit-id 52080005

²⁰ ENSMI, s. 299

²¹ FAO & UNICEF, planit-id 55200009

²² UNDP Joint Programme, planit-id 55200010

drygt decennium senare. Avsaknaden av en offentlig politik som bidrar till sysselsättning och täcker grundläggande sociala behov, särskilt för kvinnor och urfolk, gör det svårt att uppnå hållbara resultat. De svenska programmen har lyckats relativt väl med att involvera myndigheterna på lokal nivå, men effekterna förblir lokala. Ett fortsatt påverkansarbete för finanspolitiska reformer som kan möjliggöra investeringar i hälsa, utbildning och infrastruktur är därför ett viktigt komplement till arbetet med lokala marknadsbaserade ansatser. Ett ökat samarbete med det formella näringslivet är också av stor betydelse för att uppnå bättre skaleffekter.

2.5 Stödområde 3: Hälsa

Stödområdet hälsa fasades ut 2014.

3. Synergier med andra svenska strategier

Utbetalt belopp inom andra anslagsposter som gick till landet/regionen 2016:	MSEK
Humanitära insatser, ap. 1	3 588 893
Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, ap. 5	1 163 094
Forskningssamarbete, ap. 32	781 631
Garantier	n/a

Genom den globala strategin för civila samhället får de Guatemalabaserade ramorganisationerna Diakonia, Weeffect, Internationell Människohjälp, Svenska kyrkan och Swefor finansiellt stöd som kompletteras med stöd från landramen till Diakonia och Weeffect. Sida har ett väl etablerat samarbete med ramorganisationerna, vilket upprätthålls bland annat genom regelbundna samordningsmöten. Samarbetet stärker parternas förmåga att föra en strategisk politisk dialog, inte minst när det gäller utrymmet för civila samhället att verka fritt.

Inom den globala strategin för demokrati och mänskliga rättigheter (DEMO) finns flera ytor för synergier, bland annat genom stödet till Organization of American States' (OAS) yttrandefrihetsrapportör och kärnstödet till Transparency International (TI), där Sveriges stöd till det lokala TI-kapitlet Acción Ciudadana kompletteras. Från 2017 kommer finansiella medel att delegeras från den globala strategin till den bilaterala för verksamhet i Honduras och El Salvador, vilket radikalt ökar relevansen i det globala stödet och möjligheterna till synergier, både med det bilaterala utvecklingssamarbetet i Guatemala och med den politiska dialogen i de berörda länderna.

Genom den globala strategin för ekonomi och klimat (GECO) kanaliseras medel till FN-systemet inom WEE, sysselsättning och marknadsutveckling som Sida bidrar till att följa upp på plats och genom dialog med HQ. Sidas partnerorganisation FAO har ingått MoU med Hans Neumann Stiftung Foundation, som är avtalspart till GECO för programmet "Coffee and Climate", inom samarbete om klimatanpassade metoder för kaffeodling. Detta MoU bidrar till att FAO får tillgång till specialkunskap som kan tillämpas i de gemensamma FN-programmen som finansieras av genom den bilaterala strategin inom området för hållbar fattigdomsorienterad tillväxt.

Även strategin för politiska organisationer (PAO), globala strategin för mänsklig säkerhet och globala strategin för social utveckling har nedslag i Guatemala som skulle kunna samordnas med den bilaterala strategin i högre utsträckning.

Synergieffekterna skulle kunna stärkas ytterligare om instrument för kartläggning av globala insatser fanns att tillgå liknande de som finns för den globala DEMO-strategin.

4. Givarkontext

Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör 0,1% ²³	Sveriges andel av totala biståndet utgör 12%.
Det finns ingen givargemensam samarbetsstrategi.	Gemensamma EU-strategin gäller 2014–2020 Status på EU-gemensamprogrammering: Strategin antagen lokalt.
De fem största givarna (organisationer och/eller länder) är: USA, Världsbanken, Interamerikanska Utvecklingsbanken, EU och Sverige.	Sverige är den 2: a störste givaren Av EU MS är Sverige den största givaren

Det formella ramverket för givarsamordning är svagt och regeringen visar bristande intresse för att driva biståndseffektivetsagendan. Givargruppen 13²⁴ används framförallt för intern dialog och saknar tydligt definierade dialogtyper mot regeringen. Under sitt ordförandeskap i G13 juni-december 2016, tog Sverige initiativ till samordning med Presidentens Planeringssekretariat om genomförandet av Agenda 2030. Dialogen pågår, men försvåras av bristen på samsyn inom den guatemalanska staten kring vem som har ansvaret för givarsamordning och dialog.

Under 2012–2013 formulerade Europeiska Unionen (EU) lokalt, med aktivt svenskt deltagande, en gemensam strategi för hela unionens (delegationen och medlemsstater) utvecklingssamarbete. EU-delegationen har dock begränsad kapacitet och vilja att driva gemensamprogrammering på ett operativt plan. Den planerade mekanismen för tekniskt stöd och kapacitetsutveckling till den Guatemalanska staten inom EU-gemensamt prioriterade områden har ännu inte kommit igång. Den förutsedda svenska samfinansieringen ställdes in då Sida ansåg att insatsens administrativa kostnader var alltför höga.

Grundutmaningen vad gäller att samordna utvecklingsansträngningar och genomföra Agenda 2030 är att staten är svag. Fokus hamnar därmed ofta på att uppfylla byråkratiska rutiner för samarbetet direkt med staten eller på att begära in information, snarare än att driva en dialog och en process kring innehållet i utvecklingspolitiken och prioritering av investeringar.

Ett inflytelserikt och konservativt organiserat näringsliv med en negativ syn på inkluderande utveckling och mänskliga rättigheter gör det dessutom svårt att engagera aktörer inom näringsliv och civila samhället i bredare partnerskap för utveckling.

I denna svåra kontext använde Sverige sin roll som ordförande i G13 för att samordna och kommunicera gemensamma budskap i känsliga och svåra frågor där Guatemalanska förändringsaktörer behöver publikt stöd, såsom våld mot kvinnor, attacker mot MR-försvarare och urfolkens rätt till sitt eget rättssystem.

²³ Lånen är ej inkluderade i siffran, trots att de kan innehålla upp till 25 % gåvomedel.

²⁴ Tyskland, Kanada, Spanien, USA, Italien, Norge, Sverige, Schweiz, Interamerikanska Utvecklingsbanken, Världsbanken, Organisationen för Amerikanska Stater, IMF, EU och FN.

Eftersom den existerande givarstrukturen inte fungerar har Sverige också tagit initiativ till att de statliga nyckelinstitutioner som tar emot bistånd från flera givare (Statistikmyndigheten, Åklagarmyndigheten, MR-ombudsmannen) får en grundläggande struktur för givarsamordning på plats. Framstegen har hittills varit blandade. Sverige har också skapat en ny plattform för en samordnad bilateral dialog med FN-systemet, mot bakgrund av att en stor del av portföljen kanaliseras genom FN och att en samordning inom FN-systemet självt är nödvändigt. Särskilt viktigt är samordningen kring MR och kampen mot straffriheten, där MR-kontoret, CICIG och Resident Coordinator bör ha en gemensam front.

5. Lärdomar och rekommendationer

Kvinnors ekonomiska egenmakt är en viktig faktor för att ta sig ur en underordnad maktbalans och ojämställdhet i familj och samhälle. Det bidrar även till en bättre hälsa för barn i form av minskad undernäring. Inom de WEE-program som stöds av Sida finns komponenter för förebyggande av GBV, nya maskuliniteter och SRHR, riktat till hela familjen och stärkande av lokala myndigheter inom dessa områden. Sida har erfarenhet att det är viktigt att hänsyn till dessa aspekter redan i planeringsstadiet.

För att åstadkomma strukturella förändringar på den politiska, sociala och ekonomiska arenan krävs ett ökat samarbete med näringslivet och strategiskt alliansbyggande. Sida kommer att stärka detta arbete under 2017 genom den nya strategin där resultat som inkluderar sysselsättning och anständigt arbete tillkommit.

Den guatemalanska staten är svag och influerad av starka privata intressen utan intention eller vilja att skapa en stabil och professionell stat. Samarbete med statliga institutioner är resurskrävande och utmanande, men nödvändigt. Nya former för stöd till staten bör undersökas, med särskild hänsyn taget till riskbedömning.

Kombinationen av MR-kontoret, statliga MR-institutioner, civilsamhälle och politisk dialog är nödvändig för att driva en MR-agenda i Guatemala. Ytterligare en viktig pusselbit är det Interamerikanska MR-systemet och särskilt dess domstol, vilken är en instans dit MR-försvarare och medborgare kan vända sig när det nationella rättssystemet fallerar. Domsluten ålägger staten att vidta åtgärder och domarna har därför blivit ett av det civila samhällets viktigaste verktyg för att driva MR-frågor. Sida bör hitta ett sätt att bidra till finansieringen av detta system som just nu genomgår en finansiell kris och hotas av kollaps.

6. Implikationer för förändringar av innevarande strategi

Sida antog i februari 2017 en operationaliseringsplan för genomförandet av den nya strategin (2016–2020). Jämfört med dagens portfölj innebär den nya strategin att det pågående arbetet med att stärka Rättsstaten och de mänskliga rättigheterna vässas och att arbetet med ekonomisk utveckling tar en tydligare utgångspunkt i rättigheter och i behovet av sysselsättning med anständiga arbetsvillkor. Arbetet med SRHR och markrättigheter behöver artikuleras tydligare och nya program startas upp för att svara upp mot målen angående minskad tillgång till lätta vapen ökade möjligheter till sysselsättning med anständiga arbetsvillkor. En ambitionshöjning vad gäller integrering av miljö och klimat kommer också att kräva justeringar i insatsportföljen.