

2011-11-10

STRATEGIRAPPORT FÖR COLOMBIA, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011

SAMMANFATTNING

Förutsättningarna för strategins genomförande har förändrats sedan den nya regeringen tillträdde i augusti 2010. Sammantaget kan det konstateras att konfliktens strukturella orsaker nu finns på den nationella dagordningen, att Colombias regering erkänner den interna väpnade konfliktens existens och visar vilja till dialog för att stärka respekten för MR och IHR. Förutsättningarna för svenskt bistånd att bidra till långsiktigt fredsbyggande i Colombia bedöms därmed öka. Flexibilitet för nya situationer bör bibehållas men genomförandet av strategin bör fortsätta enligt scenario 1 ("den interna väpnade konflikten fortsätter") givet att en lösning på den interna väpnade konflikten inte är i sikte.

Resultaten inom de två sektorerna fred och säkerhet samt mänskliga rättigheter och demokratisk samhällstyrning innebär framsteg i riktning mot att uppfylla strategimålen. Det står dock klart att målen är mycket ambitiöst formulerade och att det inte finns förutsättningar att uppfylla dem i sin helhet. Vad gäller fred och säkerhet har viktiga steg tagits i att bredda stödet. Genom fonden för stöd till colombianska civilsamhället har nya aktörer nåtts. Den genomförda behovsanalysen på SSR-området lägger också grunden för vidare breddning. Stödet för återlämnande av jordar kan, utöver gottgörelse till offer, ses som en öppning för att bemöta konfliktens och våldets strukturella orsaker. På MR- och demokratiområdet har en stor mängd aktiviteter genomförts vilka bidrar till att stärka myndigheters och civilsamhällets kapacitet inom ramen för ett förbättrat dialogklimat parallellt med fortsatt kritisk situation.

Resultaten, det nya samhällsklimatet och de risker som alltjämt finns ger följande vägledning för kommande verksamhetsplan:

- Som partner för fred bör Sverige bibehålla bredd vad gäller samarbetsparter, men utnyttja de möjligheter som nu ges till ökat samarbete med stat och regering,
- Flexibilitet bör bibehållas för att svara mot nya initiativ för fredsbyggande. På kort sikt är medelsutnyttjandet högt och denna flexibilitet skulle underlättas av utökad finansiell ram,
- MR-situationen och säkerhetsläget ger fortsatt anledning att främja närvaro på plats för utsatta människors skydd, av såväl nationella myndigheter som internationellt samfund,
- Fortsätta att utnyttja synergieffekter där utvecklingssamarbetet och det

humanitära stödet blir ömsesidigt stärkande,
 - Öka biståndseffektiviteten genom fortsatt proaktiva insatser för givarsamordning, användande av nationella system, gemensamt analytiskt arbete samt större och färre svenska insatser.

1. INLEDNING

Utvecklingsamarbetet styrs av strategin för Colombia 2009-2013. Det övergripande målet för det svenska utvecklingsamarbetet med Colombia är att fattiga människor ska ha förbättrat sina levnadsvillkor och att en hållbar fred uppnås med ett brett samhällsligt deltagande. Samarbetet är inriktat på följande områden: 1) Fred och säkerhet och 2) Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Colombia för 2011 uppgår till 135 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 99 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 73% av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 är 140, varav 130 är intecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Fred och säkerhet		15	31
MR och demokrati		84	112
Totalt	135	99	143

Utfall hittills och de återstående planerade utbetalningarna visar att delegerade medel kommer att utnyttjas i sin helhet. Behov finns att tillföra ytterligare medel upp till 10 procent utöver ursprunglig delegering.

3. RESULTAT

Detta avsnitt bör läsas tillsammans med resultatmatrisen. Insatsportföljen består av totalt 49 insatser med en stor mängd samarbetsparter. Urvalet av insatser ger en representativ bild av Colombiaprogrammet.

3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1: Fred och säkerhet

Antal avtalade insatser: 23. Under perioden januari - augusti 2011 har 3 insatser slutförts medan 6 nya avtal om insatser har undertecknats. Ytterligare 5 insatser är på väg att avslutas innan årets slut.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: OIM – Skydd av internflyktingars jordegendomar

Insatsens huvudsakliga mål: Bidra till utveckling av processerna för offrens rätt till skydd, legalisering och återlämnande av land- och jordegendomar.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
20	2008-09-01-2011-07-30	20	OIM- Acción Social	Projektstöd	17

Resultat: Resultaten av projektet kopplar till *output*-mål A4 och B1 i resultatmatrisen.

- 116 908 personer har åtnjutit juridiskt skydd av rättigheter till jordegendomar (sammanlagt 5 088 800 hektar)¹. Arbetet med att implementera skyddsåtgärder för rätten till egendom fortgår i 274 kommuner i 26 län av totalt 32.
- Projektet har givit expertstöd till regering och myndigheter. Projektet har även bidragit till att utveckla pilotprogram för återlämnande av jord. Under 2010 togs 6 sådana pilotprogram fram.
- Resultaten av projektet har bidragit till stärkande av institutioner genom gemensamma metodologier för rätten till skydd, legalisering och återlämnande av egendom. 989 legaliseringsprocesser i 8 län har stötts genom projektet.²

Efter att den nya regeringen installerats i augusti 2010 överfördes projektet från presidentprogrammet *Acción Social* till Jordbruksministeriet. På grund av den höga måluppfyllelsen och den samlade expertisen inom projektet beslöt ministeriet att det skulle ombildas till den Administrativa enheten för återlämnande av jord. Enheten är etablerad för att hantera Lag 1448, lagen om stöd till konfliktoffer och återlämnande av jord, och ska vara i funktion temporärt. Sida ser positivt på detta beslut som visar på de goda resultaten av projektet och dess hållbarhet på lång sikt. Flytten av projektet innebar inga större svårigheter och riskerna med implementeringen av lagarna är beaktade i Sidas nya bedömning av stöd till Jordbruksministeriet från juli 2011.

Insats 2: UNDP/Program för försoning och utveckling (REDES)

Insatsens huvudsakliga mål: 1) Bidra till fredsbyggande, mänsklig utveckling, demokratisk samhällsstyrning och försoning genom att stärka initiativ från civila samhället och staten på nationellt, regionalt och lokalt

¹ Projektförslag Jordbruksministeriet, 2011-07-14

² Slutrapport fas III 2008-2010, mottagen 2011-07-25

plan. 2) Främja deltagande och påverkansarbete kring politiska, ekonomiska och sociala processer – ofta sammanfattat som återuppbyggnad av sociala nätverk - samt förmåga till konflikthantering.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
60	Jan 2011- Dec 2012	25	UNDP	Programstöd	42,5

Resultat: Resultaten av programmet kopplar till *output*-mål A4 i resultatmatrisen.

- Programmets styrka är alliansbyggande och skapande av deltagande-forum för civila samhället.³
- Tekniskt, politiskt och finansiellt stärkt 78 nätverk i 6 regioner, vilka utgör plattform för 796 organisationer, med direkt målgrupp 55 720 familjer och indirekt målgrupp 4,8 miljoner personer.⁴
- Konfliktanalys och konflikthantering har inom programmet integrerats som en strategi; 6 regionala konfliktanalyser vars resultat använts som bas för verksamhetsplanering nästkommande år. Samarbete med nationellt universitet för utvecklande och genomförande av kurs i *Do-No-Harm*. Teoretisk utbildning av 91 organisationer har följts av praktisk rådgivning för att applicera verktygen inom programmets operativa vardag.⁵
- En baslinjestudie har genomförts samt implementering av reviderat resultatmätningssystem som tydliggjort rapportering.

REDES är strategiskt för såväl fredsbyggnad som statsbyggnad eftersom det lägger fokus på lokalt och regionalt plan med att skapa förtroende mellan civila samhällets aktörer och statliga institutioner, samt öka civila samhällets deltagande och inflytande i samhällsprocesser. UNDP har under föregående år förstärkt såväl resultatstyrningssystem som jämställdhetsperspektiv. En förbättring märks men fortsatt konsolidering krävs. Organisationen kring REDES har utmaningar som påverkar resultatuppfyllelse; bristande kapacitet att fokusera på huvuduppgift samt otydlig roll- och ansvarsfördelning inom programmet. Begränsad tillgång till revisioner är ytterligare en utmaning för finansiell transparens och för kvalitativ uppföljning från Sida. Sida har lyft dessa utmaningar som dialogfrågor med UNDP och Sida HK.

Insats 3: FOS – Fonden för stärkande av det colombianska civila samhället för fred, mänskliga rättigheter och demokrati

³ Baslinjestudie, ART-REDES, Centro Nacional de Consultoria, s.20. 2010

⁴ Ibid. I kombination med Censo DANE 2005.

⁵ Årlig narrativ rapport Colombiaprogrammet ART-REDES UNDP, Sept 2011, s. 5, 11.

Insatsens huvudsakliga mål: Stärka colombianska civila samhällets aktörers förmåga att bidra till fredsbyggande och en förhandlad lösning på den interna väpnade konflikten.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
55	2009-2013	18,75	Forum Syd	Projektstöd	95

Resultat⁶: Resultaten av projektet kopplar till *output*-mål A3 i resultatmatrisen.

- 8 organisationer är verksamma inom detta tema.
- Skapande av nationell fredsagenda, t.ex. nationell kongress för urfolk, rundabordsseminarier kring fredsbyggande, ledarskolor, kommunikationsstrategier och medieanalyser.
- Genusperspektivet genomsyrar urvalsprocessen inom fonden samt i organisationernas arbete, bland annat har kvinnors deltagande i lokala och regionala forum särskilt uppmärksammats. Kapacitetsutveckling kring resolution 1325 har genomförts och informationspaket om ämnet sexuellt våld mot kvinnor i konflikt samt en databas om nationell utbredning av detta våld tagits fram.
- Fonden har arbetat medvetet med att skapa synergieffekter mellan dess olika organisationer, som bland annat resulterat i ömsesidig rådgivning inför viktiga processer, exempelvis har en urfolksorganisation bidragit med etniskt perspektiv i en kvinnoorganisationens arbete och vice versa.

Fonden har under perioden konsoliderats i såväl innehåll som form, vilket visats genom ökad kvalitet i resultatrapportering. Fonden har gjort svenskt stöd till colombianska civila samhället mer strategiskt, effektivt och transparent genom årliga utlysningar samt metoder för uppföljning samt tematisk och strategisk dialog. Genom Fonden nås i större utsträckning lokala och regionala organisationer, vilket är centralt för förtroende- och fredsbyggande. Då konfliktens våldsspiral har påtagliga negativa effekter på just lokalt plan är det viktigt att stödja organisationer som bidrar till att återskapa förtroendet för civila samhällets roll och för deltagande i samhällsprocesser. Utmaningar/risker hanteras av Sida genom reguljära interna avstämningar samt dialog med Forum Syd som efterföljs av revideringar i modellen, alternativt vävs in i kapacitetsstärkande insatser (t.ex. säkerhetsfrågan). Utmaningar för fonden är att tillfredsställa kapacitetsutvecklingsbehov hos lokala mindre organisationer, exempelvis i finansiell och administrativ transparens och kontroll men även i att bygga

⁶ Årlig narrativ rapport till Sida 2010, Forum Syd, FOS Colombia, daterad 2011-06-04

allianser och skapa synergieffekter med de andra organisationerna inom Fonden.

3.1.2 Bedömning av strategins sektormål för Fred och säkerhet

Sektormål/mål för verksamhetsområde: En förhandlad och hållbar fred uppnås med ett brett samhälleligt deltagande.

Positiva tecken till politisk vilja hos Santos-regeringen kring frågor av direkt relevans för sektormålet ökar möjligheterna till ett närmare engagemang med regeringen. Konkret exempel är den nyss antagna Lag 1448 om konfliktoffrens rättigheter samt återlämnande av jord. Genom detta stöd tas också ett steg mot att mer direkt arbeta med konfliktens strukturella orsaker – den ojämlika jordfördelningen.

Sida har fattat beslut om stöd till Jordbruksministeriet för implementering av lagen, vilket är ett innovativt exempel på kalkylerat risktagande i linje med Parisdeklarationen – *alignment* och användande av nationella system.

Konsolidering pågår av insatser påbörjade under föregående rapporteringsperiod. Ett exempel på detta är FOS, kopplat till *output*-mål A3 i resultatmatrisen, där under denna period målsättningarna kopplat till fredsbyggande har stärkts i urvalet av organisationer genom större fokus på lokala och regionala organisationer och inkluderande av jordtemat samt resolution 1325.

OAS *mission* för stöd till fredsprocessen, MAPP⁷, kopplat till *output*-mål A2 i resultatmatrisen, har ett förnyat mandat där fokus ligger på att i samspel med colombianska regeringen analysera möjliga reformer av Lag 975, lagen om övergångsrättvisa. Det förnyade mandatet innehåller en utvidgning till att även ha en roll i att följa upp genomförandet av Lag 1448.

Svenskt SSR-besök, med deltagande från nationella kontaktgruppen, har genomförts och dess slutrapport analyseras för att troligtvis utmytna i insatser rörande bland annat stärkande av civil kontroll över militär/polisväsende.

Specifika risker: i) påtryckningar från icke reformvänliga krafter inom politisk, militär och privat sektor samt "återbeväpning" av avmobiliserade paramilitära grupper i kombination med organiserad brottslighet; ii) instabil

⁷ *Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*

situation med hot och mord på ledare i civila samhället generellt, specifikt de som kräver jordrättigheter på lokalt och regionalt plan.⁸

Risker som kan undergräva resultatuppfyllelse, se ovan. Sida vidtar åtgärder som; i) påtryckningar gentemot colombianska regeringen för integrerat skyddsschema för MR-försvarare och andra ledare; ii) initiativ till ökad samordning med anledning av stöd till Jordbruksministeriet samt samråd med andra givare kring *Do-No-Harm*-metodik inom programmet; iii) följer säkerhetssituationen nära samt inlemmar synpunkter till ambassadens politiska dialog; iv) balanserar stödet till ministeriet med stöd till colombianska civila samhället aktörer (exempelvis FOS).

Dialogen inom respektive program/projekt bidrar utifrån sin utgångspunkt till att stärka sektormålets uppfyllelse. För att göra ambassadens dialog än mer strategisk utformas en dialogplan för tillfället. Genusperspektivet förstärks genom Sidas ordförandeskap i rundabordssammanslutningen för jämställdhetsfrågor (*Mesa de Género*), i kombination med den portföljanslys som gjorts senaste åren för att förstärka genusperspektivet inom portföljens olika program/projekt.

Sammantaget rör sig programmet i riktning mot sektormålet. Målet är dock mycket ambitiöst och det bedöms inte som sannolikt att det uppnås under strategiperioden.

3.2 Sektor/verksamhetsområde 2: Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

Antal avtalade insatser: 26. Under perioden januari - augusti 2011 har 6 insatser slutförts medan 5 nya avtal om insatser har undertecknats. Ytterligare 8 insatser är på väg att avslutas innan årets slut.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Ombudsmannainstitutionens program för mänskliga rättigheter

Insatsens huvudsakliga mål: 1) Ökat skydd för mänskliga rättigheter och förebyggande av kränkningar i mycket sårbara samhällen genom genus- och etnicitetkänsliga metoder. 2) Medborgares deltagande och inflytande i socialpolitik. 3) Stärkt institutionell kapacitet hos Ombudsmannen för att planera, implementera och följa upp sina aktiviteter i regionerna.

⁸ Rapport: Somos Defensores, 2011. 29 ledare mördade under år 2011 hittills.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
41	Juni 2009 – Dec 2010	26	Ombudsmannainstitutionen	Programstöd	56

Resultat⁹: Resultaten av programmet kopplar till *output*-mål B1, B2, B3, och B4 i resultatmatrisen.

- 11 uppföljningsrapporter av olika förordningar utfärdade av Konstitutionsdomstolen som rör internflyktingar (kvinnor, flickor, pojkar och ungdomar från urfolk och afrocolombianer) har utarbetats.
- Inom området för politisk påverkan har en pedagogisk strategi för deltagande och påverkan av målgruppen tagits fram. Stärkta samhällen genom aktiv närvaro, 56 seminarier för utbildning och planering genomförda.
- Ökad institutionell koordinering mellan Regionala Ombudsmannakontor, *early warning systems* och den svenskstödda verksamheten.
- Under den redovisade perioden har Ombudsmannainstitutionen haft närvaro i 362 samhällen i 75 kommuner (19 län), man har kontrollerat hur de mänskliga rättigheterna efterlevts vid 53 masstvångsflyttningar som påverkade 12 afrocolombianska samhällen, 12 samhällen med urfolk, och 25 urbana och landsbygdssamhällen.

Ombudsmannainstitutionens roll i det lokala såväl som det nationella alliansbyggandet är strategisk och i några regioner är det befolkningens enda koppling till staten. Rapporterna från Ombudsmannainstitutionen har bidragit till att möjliggöra en påverkansarena inom den politiska agendan vad gäller skydd och återupprättande av internflyktingars mänskliga rättigheter.

Identifierade risker för programimplementeringen: intensifiering av den väpnade konflikten i några regioner, hot mot kommunala MR-försvarare, hot mot och mord av lokala ledare, svaghet och brist på engagemang hos lokala myndigheter.

Genom *early warning systems* får Ombudsmannainstitutionen information angående säkerhetssituationen i berörda regioner, risker för MR-försvarare bedöms och nödvändiga åtgärder vidtas, dessutom informeras strategiska myndigheter om möjliga risker för befolkningen så att dessa kan implementera förebyggande åtgärder. På lokal nivå handlar det om att upprätthålla en nära dialog med lokala myndigheter för att ha en inverkan

⁹ Ombudsmannainstitutionens narrativa rapport 2010, daterad 22 augusti 2011, s. 6, 8, 12

på de åtgärder som påverkar internflyktingar i syfte att skydda deras rättigheter.

Insats 2: Sanning, rättvisa och gottgörelse för kvinnliga offer i Colombia

Insatsens huvudsakliga mål: Fullt åtnjutande av kvinnors rättigheter till sanning, rättvisa och gottgörelse inom ramen för den interna väpnade konflikten genom efterlevnad av FNs säkerhetsråds resolutioner 1325 och 1820.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
26,2	Okt 2009-Dec 2012	14,2	UN Women	Projektstöd	100

Resultat¹⁰: Resultaten av projektet kopplar till *output*-mål B2, B3 och B5 i resultatmatrisen.

- 6 seminarier och en diplomutbildning i övergångsrättvisa genomfördes. Material från utbildningarna kommer att användas för att utveckla och genomföra en kommunikationsstrategi om kvinnors rättigheter och för spridning av FNs säkerhetsråds resolutioner 1325, 1820, 1888, 1889 och 1960.
- Genom rådgivning till parlamentsledamöter, statliga myndigheter och kvinnoorganisationer för framtagande av förslag riktade till regeringen bedrevs påverkan för att integrera ett jämställdhetsperspektiv och beakta kvinnors rättigheter i den nationella utvecklingsplanen 2010-2014 (*Plan Nacional de Desarrollo*), samt Lag 1448. Som ett resultat av detta föreskriver den nationella utvecklingsplanen att en politik för kvinnors mänskliga rättigheter skall formuleras.
- 11 konferenser med hundratals deltagare från kvinnoorganisationer, MR- och fredsrörelsen, universiteten, stat och regering samt internationellt samfund genomfördes i och med tioårsjubileet av resolution 1325. Dessa stöddes genom det internationella samfundets rundabordssammanslutning för jämställdhet (*Mesa de Género*).

Vad beträffar insatsmål relaterade till sanning och gottgörelse har betydande framsteg gjorts. Framstegen vad gäller insatsmål relaterade till rättvisa är dock små, i synnerhet beträffande antagandet av ett jämställdhetsperspektiv inom åklagarmyndighetens, justitiekanslerns och de offentliga försvararnas verksamhet. Orsaken står att finna i omorganisation och fördröjningar i utnämningar för betydelsefulla befattningar.

¹⁰ UN Women's narrativa rapport Sanning, rättvisa och gottgörelse för kvinnliga offer i Colombia, juni 2010 - januari 2011, daterad 23 augusti 2011, s. 2, 4-6

Identifierade risker är förknippade med tveksamhet kring regeringens ägarskap av dessa frågor och processer, kontinuitet i dialogen mellan regering och civilsamhällesorganisationer samt kvinnors säkerhet.

Insats 3: Diakonia program 2008-2010

Insatsens huvudsakliga mål: Rättighetshavarna har stärkt sin kapacitet och organisering för att: 1) Kräva och utöva individuella och kollektiva rättigheter; 2) Verka för förändringen av den patriarkala kulturen och strukturen, stärkande av kvinnor och ett samhälle utan våld eller könsdiskriminering; 3) Främja konflikthantering utan våld och skapande av en fredskultur.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
49,2 (End.Col ombia)	2008-01-01- 2011-08-31	45,6	Diakonia	Projektstöd	100

Resultat: Mål 1 och 2 bidrar till *output*-mål B2, B3, B4 i resultatmatrisen, och mål 3 till A4.

- Diakonia och deras partner har framgångsrikt bedrivit påverkansarbete för att skydda, främja och försvara mänskliga rättigheter. Ett exempel var aktivt deltagande i dialogprocessen med regeringen om garantier och skydd för försvarare av mänskliga rättigheter vilket ledde till åtaganden från regeringens sida.
- Kvinnoorganisationen OFP är ett exempel på arbete med jämställdhet då 85 utbildade kvinnor deltog i stadsdelsnämnder med resultatet att fem förslag med genusperspektiv röstades fram. Sisma, tillsammans med andra feministiska organisationer, fick i regeringens nationella utvecklingsplan¹¹ gehör för framtagandet av en nationell politik för kvinnors rättigheter.
- Fler än 6000 konfliktoffer (ca 33,2% män och 66,8% kvinnor) har fått juridiskt, psykologiskt och humanitärt stöd via 11 samarbetspartners.
- Kapacitetsbyggande utbildning i konflikthantering på lokal nivå och utrymme för dialog med kommunala myndigheter har skapats för att hantera lokala konflikter. Cocomacia/Fisch nådde till exempel överenskommelser att definiera handlingsplaner för skydd, bevarande och återtagande av kollektiv mark i åtta kommuner.¹²

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo, PND

¹² Slutrapport 2008-2010. mottagen 2011-06-03. Colombiaprogrammet s. 100-112

Sammantaget har Diakonia uppnått goda resultat. Den största svårigheten har varit risken för hot och våld mot MR-försvare, vilken förändrade den politiska agendan för MR-nätverk och deras interaktion med regeringen. Detta manifesterades genom att processen för den *Nationella Handlingsplanen för Mänskliga Rättigheter* och konsolideringen av den *Nationella Processen för Garantier till Försvare av Mänskliga Rättigheter* stoppades. Diakonia deltog i den politiska dialogen, samt såg till att samarbetspartners deltog i denna process. Effekterna för urfolken och afrocolombianer i Antioquia och Chocó var särskilt stora på grund av den ökande närvaron av legalt och illegalt skogsbruk och gruvarbete.

Insats 4: UNDP Rättviseprogram

Insatsens huvudsakliga mål:

1) Stärka kommittén för myndighetssamordning kring lagen för övergångsrättvisa¹³. 2) Stärka institutioner i det colombianska rättssystemet och justitiekanslern inom tillämpning av mekanismer för övergångsrättvisa. 3) Stödja de nationella institutionernas skydds- och säkerhetsprogram för offer och vittnen. 4) Främja och stärka mekanismer för offrens tillgång till rättvisa.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
17	2008-04-01-2013-03-31	10,5	UNDP	Programstöd	28.3

Resultat¹⁴: Resultaten av programmet kopplar till *output*-mål B3 och B5 i resultatmatrisen.

- Rättviseprogrammet samordnar internationellt stöd för sanning, rättvisa och gottgörelse inom ramen för lagen för övergångsrättvisa. Fondens arbete bidrog till att kommittén för myndighetssamordning prioriterade särskilda arbetsområden, förbättrade respons till offren och tog fram en pilotmodell för bevakning och uppföljning.
- Det nationella registret för försvunna personer har stärkts och av de 35 471 registernamn där analys har påbörjats har man fastställt att 4 727 personer lever och 915 är döda. Planen för Nationell Sökning stärktes och mekanismen för snabbsökning aktiverades i fler än 100 fall av troligt tvångsförsvinnande.
- 300 tjänstemän inom rättsväsendet och rättsmedicinska experter utbildades i snabbsökning och identifiering av sexuellt våld och tortyr. Fonden bidrog till att 230 gravar hittades.

¹³ *Ley de Justicia y Paz*, lagen om rättvisa och fred

¹⁴ Projekt rapport 58286: *Programa de Fortalecimiento a la Justicia en Colombia* – Rapport 2009-2010, mottagen 2011-06-09

- Fonden stödde utbildning av 259 representanter för offer från rättsväsendet i teman som expertråd och anspråk på jordegendomar. Man lyckades få hjälp till 850 offer och juridisk representation till 1 200 offer, 6 422 offer fick psykologiskt och juridiskt stöd.

Rättvisefondens arbete bedöms som viktigt för framsteg mot rättvisa för konfliktens offer. Det är dock ett mödosamt arbete som kräver hög grad av samordning med såväl de länder som stöder fondens strategi som colombianska institutioner. De sistnämnda har ställts inför förändringar i processen för övergångsrättvisa, å ena sidan brister i rättvise- och fredsprocessen där en planerad reform är under utarbetande, å andra sidan genomförandet av den nya Lag 1448 som behöver en ny institutionell struktur. Fonden behöver se över och anpassa sin verksamhet till den nya kontexten för övergångsrättvisa för att uppnå målen och uppfylla sitt syfte med att stödja sannings-, rättvise-, och gottgörelseprocessen i Colombia.

3.2.2 Bedömning av strategins sektormål för Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

Sektormål/mål för verksamhetsområde: Mänskliga rättigheter är respekterade i en miljö som karaktäriseras av demokratisk samhällsstyrning och där principerna för rättsstaten tillämpas.

Arbetet med inriktning mot såväl statliga myndigheter som det civila samhället har ökade förutsättningar att nå resultat inom det positiva samtalsklimat som råder sedan den nya regeringen tillträdde. I relation till de *output*-mål som resultatmatrisen anger kan följande nämnas:

Insatserna genom IIDH och UNICEF har genom utbildning stärkt berörda myndigheter (särskilt försvarsmakten) i MR. UNDP/IDEA stödjer parlamentet och inrikesministeriet inom demokratistärkande. Därtill har svenskt stöd stärkt Ombudsmannaämbetets kapacitet till verksamhet i de områden som är mest drabbade av den interna väpnade konflikten.

Diakonias verksamhet har bidragit till uppfyllande av *output*-mål B2 i resultatmatrisen, främst genom stöd till *Techo Común*, ett samordningsforum för MR-plattformar, vilket har upprätthållit en proaktiv roll gentemot colombianska myndigheter för stärkt skydd och garantier för MR-försvare och sociala ledare liksom arbetet för medborgerligt deltagande för att påverka regeringens MR-politik. Civis, å sin sida, har bidragit till att stärka ungdomsorganisationers kapacitet att kräva sin rätt och nådde särskilt framgångar i frågan om rätten till samvetsvägran genom att denna bekräftades av Konstitutionsdomstolen.

Stöden till fonden för colombianska civilsamhällesorganisationer (FOS), till UN Womens program, till de UNDP-samordnade programmen *Justice* och *Coexistence*, Fackförbundet STs samarbete med det kvinnliga initiativet

för fred, anhängigorganisationen Reiniciar samt Diakonia har samtliga stärkt offers och anhörigas organisering och kapacitet att kräva sin rätt till sanning, rättvisa och gottgörelse (*output*-mål B4).

Stöden genom FOS till organisationer som MOE, *Transparencia* och sammanslutningen för yttrande- och pressfrihet (FLIP) är exempel där man gått in i en konstruktiv dialog med myndigheter för att påverka förd politik beträffande bland annat reform av partisystemet, kampanjfinansiering och kartläggning, samt insatser mot oegentligheter i valprocessen. UNDP/IDEA har med svenskt stöd bidragit till konsolidering av allianser inom civilsamhället för främjande av ett fritt och välinformerat valdeltagande i tre regioner.

UNDP-samordnade Rättsviseprogrammet framstår som ett gott exempel på tillämpningen av Parisdeklarationens principer i en konfliktkontext. Programmet stärker myndigheternas kapacitet för att tillhandahålla sanning, rättvisa och gottgörelse och utgör därmed en viktig bas för uppfyllandet av den nyligen antagna Lag 1448. Trots minskad polarisering och ett förbättrat samtalsklimat bedöms MR-läget fortsatt som allvarligt. Den interna väpnade konflikten fortsätter och förvärras i vissa regioner. Breda sektorer kräver ökade statliga investeringar för att skydda rättigheter och MR-försvarare. Återlämnande av jordar enligt den nya lagen för med sig ökade hot och hittills ett stort antal mord på MR-förespråkare och personer som kräver sin jord åter.

Den samstämmighet och samverkan som finns mellan Sveriges dialog inom utvecklingssamarbetet och diplomatin har ökat våra kontaktytor och stärkt vår förmåga till påverkan på myndigheter och civilsamhällesorganisationer och därmed ökat sannolikheten för måluppfyllelse.

Portföljens sammansättning är relevant för de *outputs* och *outcomes* som definieras i resultatmatrisen och i förhållande till sektormålet. Potential för utvidgning finns vad gäller att tillhandahålla mötesytor för utbyte mellan stat och civilt samhälle, samt genom att öka det privata näringslivets involvering.

Resultaten ovan, tillsammans med resultat från andra insatser inom sektorn, visar på framsteg mot sektormålet. Målet är dock mycket ambitiöst och det bedöms inte som sannolikt att det uppnås under strategiperioden.

3.3 Humanitärt stöd

Det totala humanitära biståndet 2009 uppgick till MSEK 42,5 och 2010 MSEK 43,6. För 2011 har hittills MSEK 52 betalats ut, prognosen ligger på MSEK 62,7.

Sverige stöder ICRC, UNHCR och Norska Flyktinghjälpen som arbetar med humanitära insatser riktade till offren för den väpnade konflikten och internflyktingar (cirka 4 miljoner i Colombia). Dessa insatser inkluderar stöd till och samordning mellan statliga institutioner, samt stöd för att stärka lokala humanitära organisationer. Samtliga svenska parter gör avgörande insatser för att rädda liv och lindra nöd samt bedriver viktig dialog med myndigheterna för att bibehålla den humanitära krisen i Colombia på landets nationella dagordning.

Sverige har stött en fond för att möta nödsituationer orsakade av naturkatastrofer (ERF) som administreras av OCHA. Den senaste vintern påverkades 3,3 miljoner människor, vilket är det största antalet drabbade på 60 år. Ungefär 10% är internflyktingar och har därmed drabbats dubbelt upp både av naturkatastrofer och våld. Sveriges stöd till ERF i Colombia har gynnat över 25 000 människor och fonden har varit uppskattad för sin flexibilitet och öppenhet, och förmåga att nå svårtillgängliga områden.¹⁵

Det finns starka synergieffekter mellan det humanitära stödet och utvecklingssamarbetet. Det humanitära stödet innehåller betydande komponenter för att stärka ansvariga myndigheters kapacitet. Utvecklingssamarbetet, i sin tur, är i flera fall inne i frågor och med motparter i direkt anslutning till den humanitära fasen. Det ovan beskrivna stödet till MR-ombudsmannen är ett sådant exempel. Sverige har också stött Konstitutionsdomstolen i deras uppföljning av domar beträffande internflyktingars rättigheter. Vidare bidrar stöd genom UNDPs REDES-program och svenska enskilda organisationer till att stärka internflyktingars organisering och dialog med myndigheterna. Slutligen kan nämnas det nyliga stödet till Jordbruksministeriet (se ovan) för återlämnande av jordar till internflyktingar vilket blir ett viktigt bidrag i sökandet efter hållbara lösningar.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålet/ processmålet i strategin är: Att det svenska utvecklingssamarbetet med Colombia har en fokuserad insatsportfölj. Genom att fokusera på färre och större insatser bedöms det möjligt att minska antalet insatser med minst en tredjedel.

- För att uppfylla processmålet i strategin utvecklar Colombiaenheten en plan för att minska antalet insatser. Ett första utkast ska vara klart i oktober 2011, och kommer ge underlag för halvtidsöversynen av strategin. Strategiperioden startade i januari 2009 med 55 insatser. En minskning med en tredjedel skulle innebära 37 insatser mot slutet av 2013. För närvarande är 49 insatser avtalade.

¹⁵ Emergency Response Fund Colombia, årsrapport 2010-OCHA, mottagen 2011-08-22

- En utmaning för arbetet med biståndseffektivitet är svårigheterna att använda de nationella systemen, vilka inte är anpassade för att ta emot internationellt bistånd. Detta är dock under utveckling och ett nationellt system för att koppla internationellt bistånd till regionala och nationella utvecklingsplaner har utarbetats. Under tiden har exempelvis Jordbruksministeriet föredragit att inte arbeta utifrån nationella regler för revision och upphandling utan utifrån Sidas regler för detta. En annan utmaning är att det i Colombia inte finns en process för att definiera komparativa fördelar hos de olika givarna för att utarbeta en arbetsfördelning. Det finns inte heller en process för att välja en ledande givare i specifika sektorer. Dock har konkreta åtgärder gjorts inom detta område och en *multi-donor fund for transitional justice* har skapats och koordineras av UNDP. Under året har även en givargrupp formats där alla stora givare, samt flera tematiska arbetsgrupper ingår.
- Inom huvudsektorerna *Fred och Säkerhet* och *Mänskliga Rättigheter/Demokratisk Samhällsstyrning* har Colombiaenheten, för att öka ömsesidig ansvarsskyldighet och öppenhet inom utvecklingssamarbetet, implementerat en fond för stöd till civila samhället i Colombia (FOS) och under hösten 2011 en samlad process för stöd till svenska enskilda organisationer verksamma i Colombia.

5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

- Behovet av en förhandlad fredsprocess med brett samhälleligt deltagande.
- Mänskliga rättigheter, jämställdhet: relevansen av respekt av MR som utgångspunkt för att bygga hållbar fred och utveckling. Betoning på kvinnors roll.
- Verka för att det politiska, ekonomiska och sociala utanförskapet minskas för marginaliserade colombianer.

Utifrån de övergripande målen i strategin, tar ambassaden för närvarande fram en dialogplan. Strategins relativt brett formulerade dialogfrågor föreslås där fokusera på följande mer specifika mål:

1. 1325 – kvinnor som aktörer för fred, inte enbart som offer.
2. Återlämnande av jord sker med konfliktkänsligt perspektiv och *do-no-harm*-perspektiv.
3. Förbättrat skydd för MR-försvare och konfliktoffer.

1. Här använder ambassaden olika dialogplattformar. Den främsta är Sveriges ordförandeskap i rundabordssammanslutningen för jämställdhetsfrågor inom det internationella utvecklingssamarbetet. Ambassaden lyfter i dialog med colombianska organisationer från det civila samhället vikten av att se kvinnor som aktörer för fred. Frågan har även lyfts med presidentens rådgivare i jämställdhetsfrågor med resultatet att kvinnors roll i fredsbyggande nu är en av 8 föreslagna prioriterade

politikområden. Inom det internationella samfundet har Sverige en allierad i Spanien och norska FOKUS för att driva dessa frågor.

2. Det colombianska Jordbruksministeriet lyfter nu själva upp säkerhetsproblematiken som den största utmaningen vad gäller genomförandet av lagen om gottgörelse för offren och återlämnande av land. Representanter för ministeriet ger ibland uttryck för att ett ökat deltagande från offer även betyder mer våld och större säkerhetsrisker. Det är därför viktigt att fortsätta dialogen med ministeriet om hur deltagande från offer och de som ska få tillbaka sin jord är viktigt och inte behöver innebära en ökad risksituation. Sverige har dialog med andra givare, särskilt COSUDE som kommer att finansiera ett *do-no-harm*-stöd till Jordbruksministeriet. Det finns även en grupp med representanter från det internationella samfundet, bland annat OAS/MAPP och ACNUR som ger råd till ministeriet kring säkerhetsfrågor kopplade till återlämnande av land. I mån av tid och resurser kommer eventuellt ambassaden att delta i denna internationella grupp för att på nära håll följa denna prioriterade fråga.

3. Sverige deltar tillsammans med Spanien och OHCHR som observatörer i de rundabordsamtal som förs mellan MR-försvare och dess organisationer och den colombianska regeringen (*mesas de garantías*), främst med inrikesminister Vargas Lleras men även med representation från andra ministerier. Syftet med dessa är att analysera situationen för MR-försvare vad gäller förebyggade åtgärder, skydd och utredningar av brott som begåtts. Ett konkret resultat är att ett nytt dekret med förbättringar inom regeringens skyddsprogram för MR-försvare har tagits fram i konsultation med MR-organisationer. En öppen och konstruktiv dialog förs på nationell nivå. Samtidigt kvarstår många problem ute i regionerna och bara under de första 6 månaderna i år har 29 MR-aktivister mördats. Även om dialogen mellan regeringen och MR-rörelsen nu är mer respektfull och konstruktiv har MR-rörelsen bett att Sverige fortsatt ska finnas med som en observatör för att genom vår närvaro om möjligt lägga ökat tryck på att överenskommelser följs och genomförs. Vår roll har även varit att, vid behov, utmana MR-organisationerna att vara mer strategiska och bättre samordnade internt för att få större genomslag i sin dialog med representanterna från den colombianska regeringen.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Demokrati och Mänskliga rättigheter

Rättighetsperspektivet genomsyrar alla insatser och är därmed integrerat i alla sektorer. Resultaten av t ex UNDPs program för stärkande av demokratin (PFD) har bidragit till att stärka ansvariga myndigheters kapacitet att utveckla och genomföra en plan för demokratisk samhällsstyrning. Resultaten från stödet till civilsamhälles plattformen för valövervakning (MOE) har skapat förutsättningar för ett mer aktivt medborgarskap. Resultaten av Diakonias arbete har lett till

fler och mer kvalificerade arenor för dialog mellan civilsamhälle och regering. Problemen med skydd och garantier, som har varit ett av de största orosmomenten, är för närvarande föremål för åtgärder från regeringens sida. Trots framstegen, såväl det demokratiska stärkandet som förbättrande av MR-situationen, finns barriärer som utgörs av den interna väpnade konflikten och det politiska våldet. Dessa utgör externa riskfaktorer som bör bemötas av Sidas partners med omfattande analyser, strategisk planering, samt mer effektiv koordinering.

Jämställdhet

Genom UN Women's program "Sanning, rättvisa och gottgörelse av kvinnor" och rundabordssammanslutningen har påverkan kunnat utövas inom följande områden:

- Främjande av 1325, 1820, 1960 och andra relaterade resolutioner för spridning och implementering av dessa i Colombia. De genomförda aktionerna 2010 synliggjorde kvinnornas situation ute i landet och öppnade upp dialogarenor för konkreta förslag mellan regeringen, staten och kvinnoorganisationerna.
- Den nationella utvecklingsplanen som definierar regeringens handlingslinjer under perioden 2010-2014, i vilken utformningen av en politik för kvinnors rättigheter inkluderades.
- Uppbyggnaden av en socialpolitik på nationell nivå som för närvarande genomförs med deltagande av 17 kvinnoorganisationer från olika sektorer. Processen är högst relevant med tanke på avsaknaden av den här typen av dialog under förra regeringens 8 år vid makten. Genom FOS under 2011 godkändes 4 förslag på fredsbyggande som prioriterar kvinnor som fredsaktörer. I FOS urvalsprocess inför 2011 inkluderades kravet på strategi för spridning av 1325-resolutionen, vilket betydde ett ökat stöd till civilsamhällesorganisationerna inom området (44% av FOS allokerade budget för 2011).

Utmaningarna är att upprätthålla och stärka dialogarenan och förtroendet mellan regeringen och kvinnoorganisationerna, ökad säkerhet och skyddsmodeller till kvinnor för att garantera stärkandet av deras rättigheter.

Integrering av ett genusperspektiv i samtliga insatser behövs fortfarande stärkas. Metoder för detta är bland annat dialog kring partners projektansökan, dock krävs ytterligare arbete för att uppnå en djupare förankring hos partners.

Miljö

Strategin betonar inte särskilt miljöfrågor eller klimatförändringen. Miljöaspekter tas dock alltid i beaktande då nya förslag och initiativ bereds, om detta bedöms vara relevant och genomförbart.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

De två perspektiven används aktivt i beredning, uppföljning och dialog kring Sida-insatser. I den colombianska kontexten framstår rättighetsperspektivet som tydligast. De fattigas perspektiv lyfts dock konsekvent med samarbetspartners där frågor ställs om hur målgrupperna (enligt strategins definition kring de mest utsatta grupperna i interna väpnade konflikten) varit involverade i programdesign, resultatrapportering och utvärderingar samt hur relevant verksamheten är för dessa gruppers behov. Genom integration mellan utvecklingssamarbetet och politiska delen av ambassaden förs synpunkter kring perspektiven in i politiska dialogen.

Exempel på resultat som genererats av tillämpning av rättighetsperspektivet är de regionala och lokala konsultationer som skett inom ramen för stödet till UNDPs Rättviseprogram och *Co-Existence Programme* samt FOS. Man har där diskuterat aktuella lagstiftningsprocesser och ett representativt urval av de mest utsatta grupperna har genom sitt deltagande påverkat innehåll och inriktning på lagarna.

För att öka möjligheterna till perspektivens genomslag i praktiken jobbar Sida med instrument som kapacitetsutveckling, utvärderingar och studier (bland annat i genusperspektiv, antikorrupcion och *do-no-harm*-principer som alla bidrar till att konkretisera tillämpning av de fyra principerna).

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Tre faktorer med relevans för samarbetsstrategins genomförande förtjänar att särskilt lyftas fram: 1) Det senaste årets nya politiska kontext och regeringens reformagenda; 2) Konflikten dynamik kopplat till den politiska kontexten, och; 3) Fortsatta brister i respekten för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt (IHR).

1) Regeringen Santos lyckades på kort tid lösa konflikten med rättsväsendet, skapa en konstruktiv dialog med civilsamhället och återupprätta diplomatiska förbindelser med Venezuela och Ecuador. Regeringen fick igenom Lag 1448 som skapar förutsättningar för att kompensera landets många offer för det väpnade våldet. Det faktum att lagen innehåller återlämnande av jordar som rövats bort innebär också ett första steg mot att angripa den extrema ojämlikhet i jordfördelning som präglar den colombianska landsbygden. Regeringen förbereder nu parlamentsbehandling av ytterligare lagförslag om landsbygdsutveckling. På detta sätt har den kanske mest brännande frågan i den colombianska interna väpnade konflikten förts upp på den politiska dagordningen och politisk vilja att ta itu med våldets strukturella orsaker manifesterats. Detta öppnar möjligheter för det internationella samfundet att bidra till långsiktigt hållbart fredsbyggande och att öka sitt samarbete och engagemang med Colombias regering. Det stöd till Jordbruksministeriet för återlämnande av

jord som inletts under 2011 bör noga följas och förutsättningarna att ge fortsatt stöd undersökas. Regeringen Santos har fortsatt en ambitiös reformagenda och reformer inom rättsväsendet, royalties för råvaruutvinning, arbetsmarknaden samt antikorrupktion har antagits eller är under parlamentsbehandling. Därtill har regeringen ytterligare reglerat politikernas och politiska partiers verksamhet för ökad transparens och minskad korrupktion.

2) Den interna väpnade konflikten har under året tilltagit i intensitet. Framförallt FARC har ansatts hårt och bland annat förlorat flera i sin högsta ledning men har ändå konsoliderat sin militära kapacitet genom klassisk gerillataktik. En militär lösning förefaller alltjämt avlägsen. Trots detta verkar de illegala väpnade grupperna och regeringen inte utesluta förhandlade lösningar. I samband med att lagen om stöd till offer antogs erkände Colombias regering formellt att en intern väpnad konflikt råder i landet. Tidigare regeringar har reducerat detta till "terrorism". Den nya politiska kontexten och de reformer regeringen genomför kan på sikt skapa förutsättningar för fredsskapande och nya öppningar för Sverige. Det nyliga bytet av försvarsminister och byten i det militära ledarskapet kan bidra till sådana öppningar. Sida bör bibehålla flexibilitet för nya initiativ på området och ytterligare analysera möjligheten till insatser inom säkerhetsområdet.

3) Respekten för MR och IHR fortsätter att vara bristfällig. MR-försvarare och offer ges inte adekvat skydd, hot och mord sker fortsatt och cirka 150 000-200 000 personer fördrivs varje år från sina hem. FARC, ELN samt väpnade grupper med rötter i paramilitarism och organiserad brottslighet begår allvarliga övergrepp och brott mot IHR. Systematiska och omfattande övergrepp och oegentligheter från militärens och säkerhetstjänstens sida har uppdagats under det gångna året. Risk för ytterligare förvärrad situation finns när jordåterlämnande fortskrider. Våld och hot mot politiker har ökat inför kommun- och regionalval i slutet av oktober, framförallt från gerillans sida. Det internationella samfundets roll och närvaro bedöms bli fortsatt viktig. Regeringen Santos har visat stor öppenhet och vilja till konstruktiv dialog med Colombias civilsamhällesorganisationer men utmaningarna är alltjämt stora i att leverera konkret skydd. Lag 1448 är dock ett viktigt steg på vägen.

Sammantaget kan det konstateras att konfliktens strukturella orsaker nu finns på den nationella dagordningen, att Colombias regering erkänner den interna väpnade konfliktens existens och visar vilja till dialog för att stärka respekten för MR och IHR. Förutsättningarna för svenskt bistånd att bidra till långsiktigt fredsbyggande i Colombia bedöms därmed öka. Flexibilitet för nya situationer bör bibehållas men genomförandet av strategin bör fortsätta enligt scenario 1 ("den interna väpnade konflikten fortsätter").