

2011-10-03

STRATEGIRAPPORT FÖR GUATEMALA, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011

SAMMANFATTNING

Ambassaden gör bedömningen att Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala väl följer den gällande samarbetsstrategin och att framsteg gjorts för att nå sektormålen inom de tre samarbetsområdena för att i sin tur uppnå det övergripande målet för utvecklingssamarbetet.

Riskerna för att inte nå uppsatta mål bedöms främst vara av extern karaktär och utgörs av den höga våldsnivån i samhället (där den organiserade brottslighetens intrång i statsapparaten är det största hotet för Guatemala som fungerande stat) det polariserade politiska läget och till viss mån av utfallet av höstens allmänna val. Ambassaden noterar sedan juli 2011 en viss handlingsförlamning hos den sittande regeringen och statliga samarbetspartners vilket till stor del har att göra med valet den 11 september 2011. Likaså bedöms risken för ytterligare naturkatastrofer kunna påverka resultatet av utvecklingssamarbetet.

I fråga om hälsosektorn är den största utmaningen på makronivå att vara pådrivande för att de offentliga resurserna inom de sociala sektorerna ska öka. Tillika att under hösten noga följa upp de under 2011 utbetalade medlen och tillse att implementeringstakten ökar med bibehållande av kvalitet och resultatriktning. Den främsta utmaningen under den kvarvarande perioden inom sektorn för hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner är sannolikt utfasningen av det svenska stödet till mikrofinansprogrammet FDLG och omvandlingen av projektet till en guatemalansk stiftelse.

För att minska risken för ovan nämnda möjliga negativa konsekvenser avser ambassaden att, bl.a. genom en intensiv dialog med utvalda samarbetspartners samt fältbesök, nära följa insatserna. I fråga om utfasningen av FDLG gäller att prioritera förarbetet inför övertagande av en stiftelse samt vidta nära uppföljning under transformationsfasen och den närmaste tiden därefter. Vad gäller risken för fortsatta humanitära katastrofer ämnar ambassaden i samarbete med FN-systemet följa utvecklingen nära och i samråd med UD och den humanitära enheten på Sida i Stockholm ha beredskap för att bistå med humanitärt stöd.

Den svenska portföljen har sedan strategin inleddes i september 2008 till dags dato totalt minskat med 13 insatser, från 45 till 32. Ambassaden räknar med att ha högst 23 avtalade insatser i slutet av 2011. Volymen har i stort ökat per insats genom, i samordning med övriga givare, större stöd till främst multilaterala aktörer.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av samarbetsstrategin för Guatemala, september 2008 - december 2012, som är i linje med de guatemalanska fredsavtalen från 1996. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala är att skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsbekämpning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling. Fokus ska ligga på att tydliga framsteg sker inom fred, försoning, mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning, social jämlikhet och inkludering, samt jämställdhet mellan könen med särskilt fokus på situationen för kvinnor, barn och urfolk. Samarbetet är inriktat på följande områden: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner samt hälsa. Vad gäller volym är demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter det mest prioriterade området.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Guatemala för 2011 uppgår till 165 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt ca 117,5 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 71 % av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 och framåt är 265 MSEK, varav ca 164 MSEK är in-tecknade genom avtal och 96 MSEK planerade.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
1. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter		69	110,3
2. Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga områden		17	23,2
3. Hälsa		31	31
Totalt	165	117,5	164,5

Prognosen för utbetalningar av landallokeringen är i dag 164,5 MSEK. Utbetalningarna ligger i övrigt väl i linje med planer och avtal. Ambassaden avser att betala ut landallokeringen i sin helhet.

3. RESULTAT

3.1 Sektor/Verksamhetsområde 1: Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Antal avtalade insatser: 21 stycken. Under den aktuella perioden har 3 insatser slutförts medan ett nytt avtal om insatser har undertecknats.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: CICIG 2008-2011 (64000080)

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
-----------------------------	--------------	------------------------------------	------------------	---------------	---

62 500 000	200805-201206	62 500 000	FN	"core support"	14
------------	---------------	------------	----	----------------	----

Insatsens huvudsakliga mål: Att underlätta för den internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CICIG) att fullgöra sitt uppdrag. Uppdraget är inriktat på att bekämpa straffrihet genom undersökning av parallella, illegala maktstrukturer som negativt påverkar grundläggande mänskliga rättigheter, stöd till de guatemalanska institutionerna i deras arbete att lagföra inblandade personer, samt tekniskt stöd till rättsväsendets institutioner.

Resultat: Svenskt stöd till CICIG har bidragit till att ytterligare ca 50 kriminella personer har kunnat frihetsberövas och ställas inför rätta under perioden september 2010 till augusti 2011. Totalt 299 förundersökningar rörande korruption, människohandel, narkotikabrott och politiska mord har genomförts av CICIG.¹ En av effekterna av detta är att det blir tydligt att de som begår allvarliga brott inte kan räkna med att gå fria oavsett hur stor makt de har och hur lång tid som gått efter brottet.

Ett annat viktigt resultat är att CICIG genom en rapport om illegala adoptioner publicerad i december 2010 lyckats stoppa långtgående planer på att på nytt legalisera internationell adoption i Guatemala. Sedan 2007 finns ett moratorium mot internationell adoption, eftersom även den legala adoptionen främjar trafficking med barn. CICIG håller tillsammans med UNICEF på att ta fram ett lagförslag för att reformera adoptionslagstiftningen. CICIG har också spelat en viktig roll i processen för att tillsätta en professionell och oberoende riksåklagare som agerar oberoende av påtryckningar från den organiserade brottsligheten. Beslutet att utlämna den korruptionsanklagade före detta presidenten Alfonso Portillo till USA är också ett resultat av det arbete CICIG bedrivit med stöd från givarna, bland annat Sverige.

Resultatbedömning: Säkerhetssituationen i landet har försämrats de senaste åren och den organiserade brottsligheten söker slå tillbaka mot aktörer inom rättsväsendet för att behålla sin maktposition, något som även drabbar CICIG. Men denna situation är också en indikator på att CICIG framgångsrikt hotar de parallella maktstrukturernas position. Trots svårigheterna är det internationella samfundets stöd via CICIG för närvarande den mest relevanta vägen när det gäller att söka bidra till reformer av Guatemalas rättsväsende.

Utbetalningar och genomförande är i enlighet med plan.

Risker: Riskerna med denna insats är främst externa, t.ex. i form av politiska hot mot CICIGs medarbetare. Riskerna för fysiska övergrepp, liksom för infiltration eller läckor är påtagliga. CICIG har vidtagit åtgärder för att förhindra detta. En annan risk är sviktande ekonomi när kostnaderna för att skydda mordhotade jurister ökar. Sverige har i år gett ett extra tillskott till CICIG på 13 miljoner SEK i samband med kommissionens mandatförlängning, då en akut ekonomisk brist

¹ Investigación y Persecución Penal adelantados por la CICIG en el período del 1 de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2011, september 2011

uppstod. Medlen kommer från ramen för humanitärt bistånd. En viktig åtgärd från svensk sida är att stödja fortsatt opinionsbildning mot straffrihet så att kongressen lagstiftar om reformer.

Insats 2: UNICEF "Developing a Child Protection System for Guatemalan Children and Adolescents" (640000106)

Insatsens huvudsakliga mål: att bidra till att institutionalisera ett nationellt skyddssystem för barn i åtta regioner i landet, genom att öka de regionala och nationella institutionernas tekniska kapacitet att försvara barns rättigheter. Syftet är också att uppmuntra barns och ungdomars deltagande i det politiska beslutsfattandet, samt att minska våldet mot barn och ungdomar.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
58 600 000	200905-201306	43950 000	UNICEF	specifikt program UNICEF	80

Resultat: Inom barnrättsfrågor har svenskt stöd bidragit till förbättrad lagstiftning för skydd av barn, och därmed också förbättrat samordningen mellan sociala myndigheters arbete med polis, åklagare och domstolar. Stöd har också gått till informationskampanjer som haft stort genomslag i nationella medier i syfte att föra upp barnrättsfrågor på den politiska agendan och till allmän debatt. Det främsta resultatet inom barnrättsfrågor och där Sverige bidragit på flera plan, är en kraftig minskning av den internationella illegala handeln med barn bl.a. genom bekämpandet av olagliga adoptioner.²

Resultatbedömning: Guatemalas nuvarande regering implementerar en rad sociala program som på olika sätt gynnar barn. Men barnrättsfrågor och skyddssystem för barn är inte några prioriterade frågor. Det finns inte heller någon statlig myndighet som tar ansvar för frågorna. De största problemen ligger inte i lagstiftningen (även om det fortfarande finns problem också här) utan i implementeringen. Insatsen är på rätt väg, men försvåras av bristen på statligt ägarskap. UNICEF arbetar med en rad myndigheter, men ingen myndighet tar det ledande ansvaret för att koordinera barnrättsfrågorna.

Utbetalningar och genomförande är i enlighet med plan.

Risker: Riskerna mot denna insats är främst externa, se risker inom sektorn.

Insats 3: "Indigenous Fund II" (640000085)

Insatsens huvudsakliga mål: Att bidra till att uppnå en större respekt hos de nationella myndigheterna för urfolkens kulturella, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter i Guatemala (kollektivt och individuellt).

² Årsrapport 2010, samt rapportering av resultat juni till augusti 2011, september 2011.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
48 000 000	200912-201412	16 000 000	CATIE	projektstöd	100

Resultat: Svenskt stöd har bidragit till att 10 000 personer från urfolk i 100 byar har ökat sin kunskap och sitt utövande av individuella och kollektiva rättigheter. 38 organisationer har fått finansiellt och tekniskt stöd för främjande och försvar av urfolkens rättigheter. När det gäller civila och politiska rättigheter fick 2238 oregistrerade personer tillhörande urfolk i 35 byar³ hjälp med att upprätta personliga identitetsdokument för att kunna skriva in sig i röstlängden. Som ett resultat av arbetet med att främja kvinnligt politiskt deltagande lyckades kvinnor komma med på fem partiers kommunala valsedlar.

När det gäller ekonomiska rättigheter har svenskt stöd bidragit till att 875 familjer i sju byar i San Marcos har reducerat sin fattigdom och garanterat sin livsmedelssäkerhet genom produktion och kommersialisering av kaffe och honung. Omförhandling av skuldbördan på landsbygden, förslag angående reform av *Ley del Fondo de Tierras*, samt uppföljning av kommunalpolitik exempelvis rörande livsmedelssäkerhet, är andra initiativ som söker komma till rätta med problem som påverkar böndernas ekonomi.

Indigenous Fund har dessutom bidragit till framstegen när det gäller juridiska processer mot ansvariga för grova brott mot mänskliga rättigheter i tre byar under den interna väpnade konflikten. Det svenska stödet har vidare bidragit till att 20 organisationer fått stärkt kapacitet när det gäller jämställdhet. 14 fall av GBV (mord och sexuella övergrepp) har förts till domstol och offren har fått både juridisk och psykologisk hjälp via programmet.

Resultatbedömning: Det är fortfarande tidigt att bedöma resultaten av insatsen, men de processer som pågår visar att de 25 urfolksorganisationer som får stöd från Indigenous Fund bidrar till att uppfylla det andra sektormålet, eftersom de arbetar med främjande och försvar av urfolkens kollektiva rättigheter. Insatsen innehåller även åtgärder för att främja politiska rättigheter, samt åtgärder mot straffriheten, särskilt när det gäller kvinnors deltagande från urfolken för att motarbeta könsbaserat våld och främja deltagande i såväl statliga politiska instanser som i urbefolkningarnas traditionsbaserade system.

Genomförande och utbetalningar är i enlighet med plan.

Risker: En av de identifierade riskerna i denna insats gäller tekniska och administrativa svagheter i måluppfyllelsen hos de genomförande organisationerna. Ambassaden har fört dialog runt dessa frågor vid årsmötet och följer upp med fältbesök.

³ CATIEs årsrapport 2010, sid 7

3.1.2 Bedömning av strategimålet för Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Sektormålen är:

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

Utvecklingen när det gäller demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter i Guatemala innebär fortsatt stora utmaningar i form av ökande våld och bristande säkerhet, svaga och splittrade statliga institutioner, samt frånvaro av nödvändiga reformer. Orsakerna är främst att politiken ofta styrs av ekonomiska intressegrupper som har bristande vilja till reformer, samt att delar av staten och samhället penetrerats av parallella, illegala maktstrukturer med kopplingar till organiserad brottslighet. Men trots detta finns också tecken på framsteg och politisk vilja hos vissa institutioner. Det gäller till exempel åklagarmyndigheten, där tydliga framsteg nåtts sedan den nya riksåklagaren tillträdde vid början av året, samt valmyndigheten TSE som strävat efter oberoende trots stor politisk press.

Trots sina tillkortakommanden har det politiska partisystemet fått ökad legitimitet. Detta visar sig i det ökande politiska deltagandet, inte minst från urbefolkningar, kvinnor och ungdomar. För första gången i landets historia var det fler kvinnor än män som registrerade sig för att rösta i presidentvalet 2011 (131 497 fler kvinnor än män). Bland annat på grund av decentraliseringen av röstlokaler fick rösterna från landsbygden större tyngd i valet i september 2011 än i valet 2007. På grund av intresset för att fånga upp röster från de fattiga på landsbygden kom därför valkampanjerna och debatterna att i högre utsträckning än i tidigare val fokusera på fattigdomsfrågorna och sociala program. Det svenska stödet via insatsen PROMUDEL, i samarbete med tyska GIZ, har också gett goda resultat vad gäller stärkt demokratisering och decentralisering på lokal/kommunal nivå i rurala områden.

Givarnas, bland dem Sveriges, stöd till valmyndigheten TSE har varit betydelsefullt när det gäller dessa förändringar. Det svenska stödet har bland annat gått till TSEs kampanjer för att uppmuntra människor att använda sin demokratiska rättighet att skriva in sig i röstlängden, samt att rösta. Med svenskt stöd har TSE använt de fyra största mayaspråken i sina kampanjer, något som främjar urbefolkningarnas deltagande. Sverige och andra givare har även stött decentraliseringen av röstlokaler som resulterat i att landsbygdsrösterna fått större tyngd i förhållande till urbana centra. I valet 2011 kunde för första gången många marginaliserade människor, inte minst kvinnor, i mindre byar rösta, eftersom det fanns röstlokaler på deras bostadsort.

Vad gäller mål nr. II finns det en mycket stor klyfta mellan kvinnors och mäns möjligheter att utöva sina rättigheter, något som reflekteras i indikatorer för hälsa, utbildning, våld etc. Men gradvis ökar utrymmet för att arbeta med att minska

denna klyfta. Även om den är fortsatt lika djup har kvinnor blivit stärkta i sina möjligheter att ställa krav och att protestera mot det våld de utsätts för. Det svenska stödet i sektorn har bl.a. bidragit till en stärkt statlig jämställdhets- och anti-diskrimineringspolitik inom flera ministerieområden med tillhörande lagstiftning, vilket också medfört en ökad kunskap hos främst urfolk och kvinnor om deras rättigheter samt hur dessa rättigheter kan utkrävas. Medvetenheten om det utbredda könsrelaterade våldet (GBV) har ökat. Det arbete som ett fåtal engagerade organisationer bedriver, med bland annat svenskt bidrag, har skapat ett gynnsamt läge att ta upp frågor om GBV. Sverige deltar aktivt i givarsamordning kring jämställdhet. Sverige har varit aktiv i dialogen om att bekämpa kvinnomord (femicidio), illegala adoptioner och andra former av trafficking. Flera av insatserna syftar till att bekämpa straffriheten gällande dessa brott. Det gäller till exempel stöden till CICIG, UNICEF, Indigenous Fund och Fundación Sobrevivientes.

Beträffande sektormålet att minska den nuvarande höga straffriheten måste betonas att det är infiltrationen av parallella maktstrukturer i de offentliga institutionerna som har förhindrat att det juridiska systemet utvecklats i enlighet med fredsavtalen. Sedan den nya riksåklagaren tillträdde vid början av året har viktiga framsteg gjorts, men betydande utmaningar kvarstår. Trots att straffriheten för mord är fortsatt hög finns flera tydliga resultat som uppnåtts bland annat via CICIG (se insats nr 1), med Sverige som en av de största givarna. Sverige samfinansierar även tillsammans med övriga stora givare ett program som syftar till att bekämpa den historiska straffriheten för brott som begicks under den interna väpnade konflikten. Konkreta resultat av den insatsen är att de första fällande domarna fastställts för övergrepp som begåtts av militär och polis i form av massakrer och tvångsförsvinnanden. Ytterligare ett resultat är att civilsamhället och staten ökat sitt samarbete för att få fram bevis som begåtts under den väpnade konflikten. Samarbetspartners inom sektorn utgörs av statliga institutioner, det civila samhället och multilaterala organisationer. Antalet insatser i sektorn har minskat och nya insatser har strategiskt förstärkt portföljen i enlighet med sektormålen. Insatserna är på rätt väg i förhållande till strategin. Riskerna för att inte nå målen är främst externa. Den största risken är våldet, den organiserade brottsligheten och den polariserade politiska situationen. När det gäller riskhantering är det viktigt att så fort som möjligt upprätta goda arbetsrelationer med den nya regering som tillträder i januari 2012. Dialog bör föras runt de principer som anges i Paris-agendan och OECD-DACs riktlinjer för svaga stater.

3.2 Sektor/verksamhetsområde 2: Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner

Antal avtalade insatser: Fem stycken.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: "FDLG Local Development" (71004500)

Insatsens huvudsakliga mål:

- (i) ökad tillgång till finansiella tjänster för fattiga befolkningsgrupper för förbättrade bostäder
- (ii) inkomstgenererande aktiviteter
- (iii) mikrofinansorganisationerna stärks för att kunna tillgodose målgrupperna med lämpliga krediter

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av det totala stödet (%)
81 700 000	200509-201206	80 500 000	SEGEPLAN FDLG	Projektstöd	100

Resultat:

14 mikrofinansieringsinstitut har erhållit tekniskt bistånd för att stärka sin utlåning och för att utveckla och genomföra nya låneprodukter som möter de fattigas behov att förbättra sina bostäder och generera inkomster. Det svenska stödet har bidragit till att 3 839 stycken fattiga familjer, huvudsakligen hushåll bestående av kvinnor och urfolk, erhållit ekonomiska resurser genom mikrokrediter för att förbättra eller få tillgång till säkrare boende. Detta har i sin tur lett till minskning av luftrörs- och hud- och magsjukdomar i första hand hos barnen i hushållen⁴. Vidare har den tekniska assistansen genom FDLG bidragit till att minska risken för utsatthet för naturkatastrofer. Stödet har också bidragit till att öka inkomsterna hos de 10 678 personer som erhållit krediter, av vilka 80 % utgörs av småföretagare som är kvinnor och tillhör urfolksgrupper. Dessa har genom stödet i större utsträckning diversifierat sin produktion och sina färdigheter och kunskap i fråga om jordbruk och hantverk, vilket haft positiva effekter på inkomsterna.

Resultatbedömning: Projektet har haft en god utveckling och har till viss överträffat de uppsatta målen. Målsättningen att främst nå kvinnor och personer tillhörande urfolk har uppnåtts eftersom cirka 90 % av låntagarna tillhör något av urfolken och cirka 80 % av låntagarna är kvinnor. Tillgången till krediter för boende och näringslivsutveckling har visat sig bidra till en starkt självbild samt stärkta familjeband hos de aktuella målgrupperna och en mer delaktig roll för kvinnorna i fråga om familjens beslut, samt inte minst bidragit till fler arbetstillfällen samt egen inkomst för de berörda kvinnorna.

Genomförande och utbetalningar är i enlighet med plan.

Risker: Den främsta utmaningen är utfasningen av det svenska stödet till FDLG och omvandlingen av projektet till en guatemalansk stiftelse. För riskminimering gäller att fokusera på förarbetet inför en övertagande stiftelse för att undvika legala och formella fallgropar samt noggrann och nära uppföljning under transformationsfasen och den närmaste tiden därefter.

⁴ FDLG Evaluación de impacto, Guatemala mars 2011, sid. 116

Insats 2: "Joint Rural Development Program with UNDP, FAO AND PAHO"
(64000089)

Insatsens huvudsakliga mål: Landsbygdsutveckling i två flodavrinningsområden i San Marcos genom minskad sårbarhet (hälsa, boende, produktionskapacitet, katastrofberedskap) på hushålls- och kommunal nivå. Insatsen täcker 5 kommuner, 50 byar och når 190 000 personer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av det totala stödet (%)
40 000 000	201006-201312	24 000 000	UNDP	Specifikt program	100%

Resultat: Stödet, vilket är ett samarbete mellan FN-organisationerna UNDP, FAO och PAHO har bidragit till att 2076 fattiga familjer genom kapacitetsutveckling kunnat förbättra sin jordbruks- och animalieproduktion samt givits ökad möjlighet att generera intäkter. Med stöd av programmet har etablerats fem lokala kontor som i sin tur utbildat 110 rådgivare med uppgift att tillhandahålla tekniskt stöd inom jordbruk och jordbruksmetoder till mindre producenter. Stödet har bidragit till lokala myndigheters möjlighet att granska och uppdatera sina utvecklingsplaner som ska fungera som verktyg för att styra och prioritera kommunens investeringar. Vidare har via stödet bildats 22 lokala kommittéer för hälsokontroll i syfte att minska mödra- och spädbarnsdödlighet.

Resultatbedömning:

Projektet drabbades inledningsvis av förseningar beroende på interna koordineringsproblem mellan de tre FN-organisationerna men är nu i full gång och har intensifierat sina aktiviteter. De uppnådda resultaten bedöms som tillfredsställande. Förutsatt att genomförandetakten bibehålls och koordineringen fungerar adekvat mellan samarbetsparterna bedöms fortsatta resultat kunna uppnås i enlighet med målen för insatsen.

Risker: Valet 2011 kan orsaka kontinuitetsproblem på lokal nivå och förseningar för insatsen. Vidare kan det uppstå nya koordineringsproblem mellan FN-organisationerna i fråga. Ambassaden följer utvecklingen nära och i samarbete med de aktuella organisationerna och lokala samarbetspartners utarbetas för närvarande ett system för uppföljning av verksamheten och resultaten.

Genomförande och utbetalningar är i enlighet med plan.

Insats 3: "Ciudadanía Rural: Participación Democrática y Desarrollo con Equidad" (64000104)

Insatsens huvudsakliga mål: att stärka människor och det civila samhället på landsbygden så att de ökar kunskapsutbytet och samarbetet för att utforma och genomföra samhällsutveckling på lokal nivå.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av det totala stödet (%)
6 200 000	200911-201206	6 200 000	Swedish Cooperative Centre	Projektstöd	100%

Resultat: Med stöd av Sverige har 552 fattiga familjer fått möjlighet att förbättra sina inkomster och levnadsförhållanden genom produktion- och saluföring av jordbruksprodukter. Genom stödets försorg har åtta produktionskedjor för boskap och användande av träd och buskar i traditionellt jordbruk (agroforestry) skapats och utvecklats och därigenom har skapats arbetstillfällen och generering av inkomster för män och kvinnor på landsbygden. Vidare har stödet bidragit till ökad delaktighet och ledningskapacitet för kvinnor i samarbetsorganisationerna och kommuner. Minst 40% av de personer som är associerade med samarbetsorganisationerna är kvinnor, 44 därav i positioner som lokala och kommunala utvecklingsråd.

Resultatbedömning: Resultaten i stort är tillfredsställande och svarar mot insatsens mål och det aktuella sektormålet. Genomförande och utbetalningar är i enlighet med plan.

Risker: En stor risk är klimatfaktorer som påverkar grödor samt social och produktiv infrastruktur på landsbygden. Ett sätt att hantera dessa risker är god planering och analys. En annan risk är relaterad till kvinnors politiskt deltagande och stärkande av kvinnors utveckling och möjligheter. Att förändra den traditionella rollfördelningen i vardagslivet är fortfarande en stor utmaning och ett måste för att nå betydande och varaktig förändring i kvinnors livskvalitet. Ett sätt att motverka detta är genderrelaterad utbildning samt fortsatt fokus på kvinnligt deltagande.

3.2.2 Bedömning av strategimålet för Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner

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

På Guatemalas landsbygd återfinns 76% av den fattiga befolkningen, till största delen bestående av urfolk, och det högsta antalet av undernärda barn i landet. Trots att regeringen 2009 beslutade om en politik för landbygdsutveckling har den inte operationaliserats bl.a. beroende på brist på politisk vilja och tillräcklig budget. Arbetet inom aktuella sektorn inleddes för Sveriges del under den nuvarande landstrategin och fokuserar på de fattigaste områdena och de mest utsatta befolkningsgrupperna i landet. De svenska stöden bidrar till sektormålet genom att medverka till att förbättra de ekonomiska villkoren för målgrupperna, särskilt för kvinnor och urfolk på landsbygden, genom att underlätta tillgången till krediter för bostäder och näringslivsinriktad verksamhet, vilket gör det lättare för hushållen att generera inkomster. Livskvaliteten för familjer som lever i fattigdom har också förbättrats genom hjälp till småskalig produktdiversifiering, förbättrade arbetsmetoder och affärsutveckling, förstärkning av produktionskedjor, och skapande av sysselsättning, vilket främjar ekonomisk hållbarhet och

livsmedelssäkerhet. Ambassaden gör bedömningen att insatserna är på rätt väg i förhållande till strategin.

3.3 Sektor 3: Hälsa

Antal insatser: Tre

Under perioden september 2010 – augusti 2011 har en insats avslutats, ytterligare två kommer att avslutas under senare delen av 2011.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Decentraliserat hälsostöd 2011-2013 (52080001)

Insatsens huvudsakliga mål: Utökad täckning och förbättring av kvaliteten i hälso- och sjukvården i de tre regionerna Huehuetenango, Alta Verapaz och el Quiche. I dessa tre departement med de sämsta hälsoindikatorerna i Guatemala lever befolkningen, som till största del utgörs av urfolk, i utbredd fattigdom med hög mödra- och barnadödlighet samt stor andel kronisk undernäring, främst bland kvinnor och barn. Det förtjänas att nämnas att detta är ett decentraliserat stöd till genomförandet av de nationella strategiska territoriella hälsoplanerna, riktade till samma departement som ingår i projektet "Health Sector GUA III", se insats nr. 2 nedan. Projektet bygger också innehållsmässigt på och tar vara på resultatet från sagda stöd.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
94 000 000	201101-201406	31 000 000	Hälsoministeriet, PAHO, UNFPA	specifikt program	100

Resultat: Insatsen är ny och aktiviteter påbörjades först i maj 2011, varför det är för tidigt att kunna redovisa resultat. Således kommer mer ingående analys och resultat presenteras först i kommande strategirapport.

Resultatbedömning: Se ovan.

Utbetalningarna har gjorts planenligt under perioden.

Risker: Sedan juli 2011 föreligger en viss handlingsförlamning hos den sittande regeringen pga. presidentvalet vilket lett till förseningar i genomförandet av insatsen. Ambassaden tar hänsyn till detta i sitt riskreducerande arbete och följer därför insatsen noga. När det gäller riskhantering är det viktigt att så fort som valresultatet föreligger inleda dialog och upprätta goda arbetsrelationer med det vinnande partiet som har att bilda regering i januari 2012.

Insats 2: "Health Sector GUA III" (61000673)

Insatsens huvudsakliga mål:

- (i) att stärka vård- och förvaltningsdelarna i den integrerade vårdmodellen
- (ii) att stödja tillgången på kompetent personal
- (iii) att stärka infrastrukturen för hälsovården

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
95 076 115	200301-201106	95 076 115	PAHO, Health Secretariat GTM	specifikt program	100

Resultat: Det svenska stödet har bidragit till följande resultat: Hälsoministeriet har, med svenskt stöd, tagit fram en ny nationell integrerad hälsomodell, som är ett viktigt steg för att kunna förstärka den eftersatta primärhälsovården. I insatsområdet har det aktuella stödet bidragit till att förbättra kvaliteten på den hälso- och sjukvård som ges, primärt inom barn- och mödrahälsovården. Det svenska stödet har vidare möjliggjort en förstärkning av ministeriets hälsoinstallationer i nämnda område i form av att mer personal har kunnat anställas och fortbildats och kliniker har därmed kunnat erbjuda generösare öppettider. Tillgängligheten till vård har därför märkbart förbättrats.

Mödradödligheten i insatsområdet har minskat, dock inte lika tydligt som barnadödligheten. Hälsoministeriets kapacitet att mäta och följa upp mödradödligheten har förstärkts väsentligt (vilket kan få till följd att den registrerade mödradödligheten ökar genom att siffrorna synliggörs). Kronisk undernäring bland barn under fem år har minskat något i insatsområdet (internationellt sett är den, trots minskningen, väldigt hög). Användningen av modern familjeplanering har ökat inom insatsområdet, t.ex. hade andelen par i gruppen 15-49 år som använde familjeplaneringsmetoder fördubblats från 2006 till 2008.

Resultatbedömning: Projektet har utvärderats två gånger, 2007 och 2009.⁵ Båda utvärderingarna visade positiva resultat. I utvärderingen från 2009 konstateras att sju av tio indikatorer för det svenska projektet hade förbättrats. Den nationella undersökningen om mödra- och spädbarnshälsovård 2008/2009 visar en minskning av mödra- och barnadödlighet i de områden där projektet genomförs. Projektet har genomförts med stöd från PAHO, vilket har hjälpt till att bygga upp kapacitet, och gradvis har alltmer av ansvaret för genomförandet lämnats över till hälsoministeriet.

Utbetalningarna har gjorts planerligt under perioden.

Risker: Insatsen kommer att avslutas 2011 och huvuddelen av aktiviteterna genomfördes under 2010 och bara ett fåtal under våren 2011.

⁵ Sida Evaluation 07/49 samt "Informe de Evaluación Final Proyecto de Salud: Modelo Integral de Salud desarrollado e implementado sobre la base de la Rectoría, la Participación Social y la Gestión Local - ASDI-II". GETSA, augusti 2009.

Insats 3: "ENSMI 2008-2009" (64000093)

Insatsens huvudsakliga mål: Att genomföra bl.a. en nationell undersökning om mödrars och spädbarns hälsa 2008/2009

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
12 000 000	200811-201106	12 000 000	Del Valle University	projektstöd	35

Resultat: I november 2009 presenterades en preliminär rapport från den nationella undersökningen om mödrars och spädbarns hälsa. I december 2010 presenterades rapporten om kvinnors hälsa och under hösten 2011 kommer rapporten med data gällande mäns hälsa att presenteras.

Resultatbedömning: I ett land med begränsad nationell kapacitet och institutioner för nationell statistik har denna undersökning fyllt en lucka och är fortsatt viktig för den nationella planeringen samt politiska dialogen inom hälsosektorn. Den publicerade ENSMI-rapporten och de hälsoindikatorer den innehåller ligger till grund för hälsoministeriets strategiska beslut om hur verksamheten ska utvecklas men för regeringen och framförallt hälsoministeriet är en del av indikatorerna så pass alarmerande att rapporten och dess resultat har varit och fortsatt kan bli politiskt besvärliga. Detta måste av givare användas proaktivt och konstruktivt för att få till stånd önskvärda förändringar så att Guatemala uppnår bättre resultat avseende indikatorerna nästa gång man gör en genomgång, dvs. nästa ENSMI som är planerad till 2013.

Risker: Inga aktuella risker. Denna insats hade bara en utbetalning som gjordes som planerat i slutet av 2008.

3.3.2 Bedömning av strategimålen inom hälsa

Sektormålen är:

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

För att uppnå målen (i) och (ii) har stöd under perioden 2003-2011 huvudsakligen genomförts i form av ett stöd via PAHO till hälsoministeriet. Från 2011 har ambassaden lämnat projektstödsmodellen till förmån för ett mer programbaserat stöd. Från 2003 till 2010 implementerades ett projekt i tre av de fattigaste regionerna i Guatemala, där hälsoindikatorer och fattigdom är bland de sämsta i landet. Enligt två externa utvärderingar från 2007 och 2009 har det svenska stödet bidragit positivt, åtminstone i de tre regionerna, för att uppnå sektormålen. Genom det svenska stödet till hälsosektorn har lokalt deltagande till viss del främjats och stärkts. I de områden där insatsen genomförs inbjuds traditionella barnmorskor aktivt att delta när urfolkskvinnor föder barn i hälsoministeriets vårdinrättningar. Utformningen av hälsovården har moderniserats och stärkts,

samtidigt som man har bibehållit och främjat traditionella medicinska kunskaper. Kronisk undernäring bland barn under fem har gått ned i de områden som omfattas av insatsen⁶. Både barna- och mödradödligheten har minskat. Vad gäller att säkerställa tillgång till adekvat vård för offer för könsrelaterat våld har det inte skett systematiskt. Ambassaden gör bedömningen att insatserna är på rätt väg i förhållande till strategin.

Dialogfrågor kopplade till sektorn är jämställdhet med betoning på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), könsrelaterat våld (GBV), samt främjande av universell tillgång till hälsa, inklusive minskad mödradödlighet. Alla dessa frågor har behandlats till viss del. En separat dialogplan för SRHR har utarbetats och fattats beslut om på ambassaden våren 2011. Sverige ska fortsätta att vara ledare för givarsamfundet inom hälsosektorn, upprätthålla en hög profil i givarsamordningen och följa upp frågor relaterade till biståndseffektivitet

De viktigaste övergripande riskerna är politisk instabilitet och den allmänna socioekonomiska utvecklingen. Utgången av valet 2011 kan också hämma sektorns utveckling. Som ovan sagts föreligger sedan juli 2011 en viss handlingsförlamning hos den sittande regeringen vilket lett till förseningar i genomförandet av det nya hälsostödet för 2011-2013. En mer specifik sektorrelaterad risk är det nationella upphandlingssystemet, vilket anses ha svag kapacitet. Eftersom hälsoministeriet gör stora upphandlingar av läkemedel och utrustning är detta ett problem i sagda stöd. Ambassaden följer upp bl.a. genom två revisioner per år.

3.4 Humanitärt stöd

Under 2009 och 2010 drabbades landet av ett flertal naturkatastrofer i form av torka, översvämningar och vulkanutbrott. OCHA lanserade tillsammans med FN-systemet i Guatemala en *Flash appeal* i mars 2010 som ett svar på den uppkomna livsmedelsbristen p.g.a. den svåra torkan under 2009 och en andra humanitär *appeal* i juni 2010 som ett svar efter en tropisk orkan och ett vulkanutbrott som lade en del av landet under aska. I samråd med HUM-enheten på Sida var ambassaden aktiv i koordineringsarbetet och bidrog under 2010 med cirka 12 MSEK i humanitärt stöd, främst till livsmedel (*food-for-work*), jordbruksstöd samt hälsobistånd till de mest drabbade områdena.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Biståndseffektivitetsmålen/ processmålen i strategin är:

- ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom
- en mer effektiv givarsamordning
- ökad tillämpning av programansatser

Ambassaden gör bedömningen att i nuläget föreligger ett ringa guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom. Trots ansträngningar har den

⁶ Detta anges i den senaste demografiska hälsoundersökningen.

guatemalanska regeringen inte klarat av att ta den ledning som förutsätts för att effektivt samordna utvecklingssamarbetet och ej heller lyckats införa en adekvat politik för fattigdomsbekämpning. Detta beror på flera faktorer: motstånd från dominerande ekonomiska aktörer i landet, motstånd i kongressen samt bristande politisk vilja och kapacitet hos regeringen. Sverige och andra givare har under de senare åren samordnat sig och tar samfällt upp frågor om biståndseffektivitet och behovet av stärkt guatemalanskt ägarskap i dialogen med regeringen.

Samordningen mellan givare har ökat under strategiperioden och fler samfinansierade insatser genomförs nu jämfört med tidigare. Regelbundna samordningsmöten sker både på politisk nivå med ambassadörerna (den s.k. dialoggruppen Antigua II), samt genom sektorsamordning och månatliga biståndschefsmöten inom EU-kretsen. Sverige leder givarsamordningsgruppen inom hälsa, tillsammans med PAHO, vilket har inneburit ett förstärkt samarbete och en bättre koordinering inom sektorn. Inom sektorn för mänskliga rättigheter har givarkoordineringen också ökat; t.ex. erhåller CICIG ett stöd via UNDP där 16 givare deltar. Ringa koordinering föreligger dock inom sektorn för tillväxt i fattiga regioner.

De flesta givares utvecklingssamarbete med Guatemala är baserat på projekt och inte program. Det kan konstateras att den samordning som finns givarna emellan inte leder till en ökning av programstöd. Den nya hälsoinsatsen, som beskrivits ovan, innebär dock ett steg i riktning mot en programansats. Inom de övriga två sektorerna bedöms möjligheterna till programbaserade insatser som begränsad.

5. DIALOGFRÅGOR

Enligt strategin är de centrala frågorna för dialogen att betona vikten av politisk vilja för en politik som leder till tydliga framsteg inom fred, försoning, mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning och inkludering med särskilt fokus på kvinnor och urfolk. Det guatemalanska samhällets ägarskap för denna process ska lyftas fram. Fredsavtalens fortsatta relevans ska framhållas i dialogen med betoning på behoven av en förvaltnings- och skattereform och statens ansvar för det.

Ambassaden har fortlöpande fört dialog med nationella myndigheter och civilsamhället kring de frågor som anges i samarbetsstrategin. I syfte att fokusera har ambassaden i början av 2011 beslutat en dialogplan och påbörjat genomförandet av en dialog som betonar följande fyra frågor: bekämpandet av straffriheten; vikten av skattereformer; bekämpandet av könsbaserat våld; främjandet av SRHR. Här kan betonas särskilt att Sverige lett ett arbete där bilaterala- och multilaterala givare tillsammans med organisationen "El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales" (ICEFI) tagit fram ett underlag för dialog med staten och andra aktörer i Guatemala rörande behovet av en skattereform i landet. Denna dialog har vidtagits på ambassadörsnivå och fått genomslag i guatemalansk media och även i viss mån präglat innehållet i valkampanjen 2011.

Under året har Sverige och andra bilaterala givare deltagit i den av FN-organisationerna på plats initierade dialogen om könsbaserat våld som givit gott genomslag i media.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Demokrati och mänskliga rättigheter

Demokrati och mänskliga rättigheter samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen är centralt för praktiskt taget alla insatser som Sverige stöder i Guatemala. Vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter så täcker insatserna ett brett spektrum av initiativ inom fokusområdena. Positiva resultat har uppnåtts t.ex. när det gäller lokal demokrati och politiskt deltagande genom stöd till PROMUDEL. Det svenska stödet har bland annat bidragit till en stärkt statlig jämställdhets- och antidiskrimineringspolitik inom flera ministerieområden med tillhörande lagstiftning, vilket också medfört en ökad kunskap hos främst urfolk och kvinnor om deras rättigheter, samt hur dessa rättigheter kan utkrävas.

Jämställdhet

De områden som prioriteras inom jämställdhet - kvinnors politiska deltagande, SRHR, ekonomisk utveckling och bekämpande av GBV - är alla områden som omfattas av svenska insatser. Stöden till "Women Fund II" genom UNFPA och till presidentämbetets kvinnosekretariat (SEPREM) är exempel på detta. Arbetet med jämställdhet sker både via direkt stöd till enskilda organisationer och statliga aktörer, samt genom att det integreras i alla insatser. Ambassaden implementerar nu den dialogplan för SRHR och GBV som beslutades tidigare i år och resultaten av hälsoinsatserna visar påtagliga framsteg inom SRHR.

Miljö och klimat

Vad gäller miljö och klimat integreras detta främst inom sektorn för hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner. Några av insatserna där omfattar stöd till en hållbar naturresursanvändning och förebyggande av naturkatastrofer. På ett allmänt plan kan man säga att mer kan göras på detta område, särskilt i ljuset av att Guatemala är särskilt utsatt för naturkatastrofer och nyligen har drabbats hårt av både orkaner och översvämningar. Ambassadens avsikt är att öka fokuset på denna tematiska prioritering, i första hand inom sektorn för hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner. Vad gäller risken för fortsatta humanitära katastrofer ämnar ambassaden i samarbete med FN-systemet följa utvecklingen nära och i samråd med UD och den humanitära enheten på Sida i Stockholm ha beredskap för att bistå med humanitärt stöd.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv genomsyrar allt stöd. Inom alla tre sektorer fokuseras på fattigdomsminskning. Kvinnor, barn och urfolk och tillgodoseendet av deras rättigheter prioriteras. Inom sektorerna för hälsa och hållbar fattigdomsorienterad tillväxt är insatserna geografiskt inriktade på de fattigaste regionerna som huvudsakligen är på landsbygden. Aktivt deltagande av de berörda är ett viktigt inslag i insatser inom alla sektorer. En utmaning är den utbredda diskrimineringen av kvinnor, urfolk och fattiga, men insatserna är särskilt riktade till dessa grupper och bidrar till att stärka deras deltagande. T.ex. kan nämnas stödet till "Indigenous Fund II", stödet till UNICEF och ett program för politiskt deltagande för unga. Genom dessa stöd stärks även diskriminerade gruppers möjligheter till ansvarsutkrävande gentemot staten.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Det har inte skett någon avgörande förändring i landkontexten under den aktuella perioden som direkt påverkar genomförandet av strategin. Om man analyserar de två scenarier som nämns i samarbetsstrategin kan man dock dra slutsatsen att det närmast är det negativa scenariot som beskriver läget i landet nu, baserat på den bevärliga säkerhetssituationen, då drogkarteller och övrig organiserad brottslighet positionerar sig allt mer i Guatemala samt infiltrerar vitala funktioner av rättsväsendet, politiska beslutsfattande församlingar och myndigheter. Detta utgör idag ett av de mest allvarliga nya hoten mot den guatemalanska rättsstaten och de demokratiska principerna. Vidare bidrar risken för naturkatastrofer, i form av torka, översvämningar och orkaner till det mer negativa scenariot.

Ovanstående får givetvis konsekvenser för den guatemalanska statens kapacitet och formerna för svenskt samarbete. Det kan göra det svårare att uppnå delar av strategins mål, relaterade till kampen mot straffrihet och nationellt ägarskap. Av avgörande vikt för förutsättningarna att uppnå strategimålen är om vinnaren av det förstående presidentvalet önskar fortsatt närvaro av CICIG samt vill bekämpa våldet och skapa ökad allmän säkerhet, bekämpa korruption och straffrihet och främja utveckling för landets fattiga samt fortsatt vill arbeta inom ramen för eller accepterar de principer som anges i Paris-agendan och OECD-DAC:s riktlinjer för svaga stater.

Dock kan också följande positiva tendenser särskilt nämnas vad gäller förutsättningarna för att uppnå strategimålen:

Den nya Riksåklagaren och vissa domare inom högsta domstolsväsendet (Högsta domstolen och Författningsdomstolen) i större utsträckning än tidigare tycks vilja verka för att rättsstatens principer måste respekteras och upprätthållas. Dessutom har CICIG under året fortsatt gjort landvinningar genom utredning och hjälp till lagföring av misstänkta personer relaterade till den organiserade brottsligheten, där kan nämnas den pågående processen mot den förre presidenten Portillo (även om denne frikändes i första instans).

Vidare finns en ökad tendens till diskussioner både i politiken och i media kring nödvändigheten av skattereformer för att Guatemala ska kunna fungera som stat även om den nuvarande administrationens försök till skattereform mycket aktivt har motarbetats av starka ekonomiska grupper.