

## Strategirapport, Colombia 2010

### 1. UTGÅNGSPUNKT FÖR UTVECKLINGSSAMARBETET

Utvecklingssamarbetet med Colombia genomförs i enlighet med styrdokumentet "Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Colombia, januari 2009 – december 2013" (UD2008/36934/AME). Dess övergripande mål är att fattiga människor ska ha förbättrat sina levnadsvillkor och att en hållbar fred uppnås med ett brett samhälleligt deltagande. Utvecklingsprogrammet fokuserar på två sektorer vilka identifierats som särskilt relevanta för att bidra till det övergripande målet: 1) Fred och säkerhet, och 2) Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning.

### 2. EKONOMISK ÖVERSIKT

Utvecklingssamarbetet med Colombia uppgår år 2010 till 130 miljoner kronor (MSEK)<sup>1</sup>. Den 31 augusti 2010 hade sammanlagt 75 MSEK betalats ut, vilket motsvarar 58 % av budgeterade medel för 2010.

|   | Budget<br>2010<br>(MSEK) | Utbetalat<br>Jan-Aug<br>(MSEK) | Prognos<br>Jan-Dec<br>2010<br>(MSEK) |
|---|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Fred och säkerhet   |                          | 13                             | 64                                   |
| MR och demokrati  |                          | 62                             | 93                                   |
| <b>Totalt</b>   | <b>130<sup>1</sup></b>   | <b>75</b>                      | <b>157</b>                           |
| Av vilket Climate Change Initiative ( <i>ej tillämpligt</i> ) | -                        | -                              | -                                    |

Utsikterna att nå full användning av budgeterade medel är goda. Planerade utgifter ligger Fn. 20 % över budgeten. Utbetalningarna för vissa nya planerade insatser kan ske i januari 2011 utan att detta påverkar implementeringen i fält, och därmed kan säkerställas att nuvarande budget ej överskrids. Utgifterna på området Fred och säkerhet är hittills lägre än förväntat, delvis till följd av brist på initiativ och samarbetsparter inom sektorn. Stora utbetalningar för redan överenskomna insatser kommer dock att göras inom närmast följande två månader.

<sup>1</sup> Summan inkluderar 120 MSEK erhållna genom Operational Planning-beslut i januari 2010 samt ytterligare 10 MSEK genom ett tillägg i juni.

### 3. RESULTAT

#### 3.1 Sektor 1: Fred och säkerhet

Antal insatser: 21 med status "agreed"  
Mellan januari och augusti 2010, har 3 insatser avslutats och 3 nya överenskommelser nåtts.

##### 3.1.1 Resultat på insatsnivå

##### Insats 1: UNDP/Programmet för Försoning och utvecklig (REDES)

Målsättning:

1. Bidra till samhälleligt fredsbyggande, mänsklig utvecklig, demokratisk samhällsstyrning och försoning, genom stärkandet av det civila samhällets och statliga aktörers initiativ, på nationell och territoriell nivå.
2. Främja medborgerligt deltagande och påverkansarbete i politiska, ekonomiska och samhälleliga processer, samt kapaciteten för hantering och omvandling av konflikter.

| Avtalad Budget ( MSEK) | Avtalets omfattning | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd |
|------------------------|---------------------|------------------------|---------------|-----------------|-----------------------------|
| 10 MSEK                | Jan - jun 2009      | 10 MSEK                | UNDP          | Program support | 62 %                        |
| 20 MSEK                | Dec 2009 – dec 2010 | 20 MSEK                | UNDP          | Program support | 47 %                        |

##### Resultat<sup>2</sup>:

1. REDES har bidragit till att stimulera det lokala civilsamhällets fredsbyggande verksamhet och samarbetet mellan civila samhället och statliga myndigheter på lokal och regional nivå. I de fem regioner där programmet implementeras har ett stort antal fredsbyggande aktiviteter genomförts. I tre av dessa regioner har REDES stärkt Programmet för Fred och Utveckling genom kapacitetsutveckling och samordning.
2. REDES har främjat mekanismer för samordning på kommunal och regional nivå, för att stärka det civila samhällets möjligheter att påverka den offentliga politiken på nationell nivå avseende fredsbyggande insatser, exempelvis landminor. REDES har även bidragit till att dessa frågor diskuteras i andra fora på den nationella arenan där det internationella samfundet, civila samhället och den colombianska regeringen möts, exempelvis London-Cartagena-Bogota processen.

<sup>2</sup> Källa: Slutrapport REDES Programme, Reconciliation and Development, 2007-2009, Bogotá Colombia.

Användning av budgeterade medel följer planeringen. Flera externa utvärderingar visar att REDES har bidragit till viktiga processer men också att programmet är komplext och har saknat ett integrerat genusperspektiv samt ett konsekvent mål- och resultatstyrningssystem (RBM-system).

Ett nytt RBM-system, inklusive baslinjestudie, utarbetas under 2010, och kommer möjliggöra en mer systematisk och kvalitativ resultatrapportering i framtiden.

Enligt Sidas åsikt har genusperspektivet stärkts, men det kvarstår att följa upp detta i implementeringen av det nya programmet.

### **Insats 2: UNIFEM/Sanning, rättvisa och gottgörelse för kvinnliga offer**

#### Målsättning:

1. Dokumentera och sprida kunskap om MR-övergrepp och brott mot IHL riktade mot kvinnor i Colombia.
2. Förbättra kvinnors tillgång till rättvisa, med avseende på sexuellt våld och skydd av brottsoffer i den väpnade konflikten.
3. Förbättra gottgörelseprocesser genom att infoga genus- och etniska perspektiv.

| Avtalad Budget (MSEK) | Avtalets omfattning | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd (%) |
|-----------------------|---------------------|------------------------|---------------|-----------------|---------------------------------|
| 26 MSEK               | Okt 2009 – Dec 2012 | 6 MSEK                 | UNIFEM        | Project support | 100 %                           |

#### Resultat<sup>3</sup>:

Programmet inleddes i november 2009 och har under första halvåret 2010 fokuserat huvudsakligen på förberedande åtgärder.

Implementeringen går något långsammare än väntat, men borde öka takten under 2010. Följande har hittills uppnåtts:

- Stärkandet av statliga myndigheter har koncentrerats till "the Historic Memory Group" inom den nationella kommissionen för gottgörelse och försoning (CNRR) samtidigt som arbetet med Justitiekanslern

<sup>3</sup> UNIFEM, Primer Informe "Programa para la Erradicación de formas de Violencia contra las mujeres afectadas por violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el contexto del conflicto armado colombiano: Verdad, Justicia y Reparación para las mujeres en Colombia", Maj 2010.

(Procurador General) har försenats pga. oförenliga uppfattningar om kvinnors sexuella och reproduktiva rättigheter. Även arbetet med Riksåklagaren (Fiscal General) har försenats då ämbetet varit vakant en längre tid.

- En rapport om historiskt minne och genus, för att åskådliggöra kvinnors erfarenheter som offer för konflikten, har gjorts och kommer att presenteras i september 2010 vid ett internationellt möte om sanning, rättvisa och genus.

- Flera emblematiska fall av kvinnliga konfliktoffer i regionerna Cauca, Nariño och Putumayo har upprättats, liksom utredningar om genus och fredsbyggande, sanning, rättvisa och gottgörelse för kvinnor tillhörande den afrocolombianska minoriteten och olika ursprungsfolk, samt gottgörelse och sexuellt våld.

- Kompetenshöjande utbildningar och tekniskt stöd har genomförts med kvinnoorganisationer avseende tillgång till rättvisa och brottsofferskydd, samt med kvinnliga riksdagsledamöter avseende genusperspektiv i lagstiftning om rättvisa, gottgörelse och jordegendom.

Hittills har 6 MSEK betalats ut i enlighet med planeringen. Återstående 2 MSEK kommer att betalas ut mot slutet av 2010.

**Insats 3: FOS- Fonden för stärkande av det colombianska civila samhället med avseende på fred, mänskliga rättigheter och demokrati.**

**Målsättningar:**

- Stärka CSO:s kapacitet till fredsbyggande och en förhandlad lösning på den väpnade konflikten.
- Stärka CSO:s kapacitet att hävda brottsoffer och internflyktingars rättigheter samt att påverka offentlig politikriktning.
- Stärka CSO:s initiativ för att förbättra de representativa och deltagande demokratiska processerna samt ansvarstagandet och öppenheten i den offentliga myndighetsutövningen.

| Avtalad Budget ( MSEK) | Avtalets omfattning | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd (%) |
|------------------------|---------------------|------------------------|---------------|-----------------|---------------------------------|
| 29,8                   | 2009-2013           | 14,9                   | Forum Syd     | Project support | 100                             |

**Resultat:**

Då insatsen startade så sent som hösten 2009 är det fortfarande för tidigt att utvärdera resultaten<sup>4</sup>. Dock kan nämnas att flera viktiga framsteg gjorts i implementeringen, vilka tyder på att fonden är fullt fungerande:

- Procedurer och rutiner för FOS har utvecklats för att främja ett transparent, fokuserat och effektivt stöd till CSO.
- Första ansökningscykeln för fonden är avslutad; av 158 projektansökningar valdes 17 insatser ut för stöd i en tvådelad process.
- Kapacitetsutveckling i genusfrågor för FOS samarbetsorganisationer.
- Stöd till ett brett urval av organisationer med arbete inom fredsbyggande, brottsoffers rättigheter och samhällsstyrning, i konflikttrubbade regioner, bidrar till ökad pluralism och mångfald. Implementering och utbetalningar går som planerat. Risken för framtida avvikelser från handlingsplanen bedöms vara låg.

**3.1.2 Utvärdering av strategins målsättning: Fred och säkerhet**

**Målsättning:** En förhandlad och hållbar fred uppnås med ett brett samhälleligt deltagande.

Flera insatser har förväntade resultat som bidrar till att uppnå målsättningarna för båda sektorerna av Colombiaprogrammet. Dessa insatser redovisas därför i båda sektorerna i resultatmatrisen.

Målsättningen för Fred och säkerhet är ytterst avhängig på förhandlingsprocesser, en löpande dialog och politiska åtaganden (som fortfarande saknas), men ändå visar rapporter och utvärderingar av insatserna att framsteg har gjorts.

Den nya politiska situationen i landet, efter presidentvalet, kan erbjuda möjligheter att behandla de strukturella orsakerna till konflikten i Colombia, som nämns nedan under punkt 6. Det finns dock ett stort behov av fortsatt arbete för att främja och stärka förutsättningarna för en förhandlad lösning på den väpnade konflikten.

Flera nya initiativ har startats upp under 2009 – 2010, och underlaget för Sidas fortsatta arbete inom sektorn har därmed breddats. Genom etablerandet av den nya fonden för stöd till det civila samhället i Colombia (FOS) har en balans uppnåtts mellan organisationer med MR- och fredsbyggande arbete, och en kontaktyta har skapats för att komma i kontakt med nya samarbetsorganisationer.

<sup>4</sup> Första delrapporten presenterades den 30:e september 2010.

UNIFEM:s program är även det nytt, och innebär ökat fokus på FN:s säkerhetsråds resolution 1325 samt på genusbaserat våld. Arbetet med att bredda Sveriges kontakter inom sektorn måste dock fortsätta.

Det nya stödet till UNICEF som fortfarande är under beredning (tidigare finansierat med humanitära medel), förväntas få konkreta resultat som syftar till att uppnå målsättning 1) förebyggande av rekrytering till illegala väpnade grupper. Insatsen har redan gett resultat i fråga om alla andra mål, såsom 2) internationell kontroll och verifikation, 3) civila samhällets bidrag till fredsbyggande, och 4) fredsbyggande insatser för att påverka konfliktens underliggande orsaker. Insatsens resultat förväntas inte i sig själva vara tillräckliga för att uppnå målsättningen för sektorn. Det krävs också politiska åtaganden från såväl den colombianska regeringen som från de illegala väpnade grupperna och mer konsekventa påtryckningar från civilsamhället.

Samverkan mellan utvecklingssamarbetet och diplomatin inom ramen för den integrerade ambassaden i Bogota fungerar bra och är ömsesidigt stärkande. Under 2009 och 2010 har ambassaden fört nära samtal med den colombianska regeringens högkommissionär för fred (Alto Comisionado para la Paz) och har därigenom uttryckt Sveriges beredskap som samarbetspart för fred i Colombia, samt att Sverige önskar stödja initiativ som främjar en förhandlad lösning på den interna väpnade konflikten.

Sveriges samarbete med OAS/MAPP, UNDP, UNIFEM och andra aktörer, kompletteras och stärks av löpande dialog på politisk och tjänstemannanivå. Denna dialog skulle kunna stärkas ytterligare genom förbättrad samordning och förtydligat fokus i samtalen, om en gemensam handlingsplan för dialog upprättades.

I flera sammanhang är det en fördel att flera givare är inblandade, framförallt för att visa bredare politiskt stöd. Framsteg i fråga om biståndseffektivitet görs dock i form av samarbete kring analysarbete, gemensamma finansieringsformer och förbättrad samordning.

Sammanfattningsvis:

- Tydliga framsteg görs, men målsättningen för sektorn är ytterst avhängig politiska beslut och processer i Colombia;
- Sidas portfölj har breddats och är i hög grad relevant, men fortsatta ansträngningar bör göras för att öka insatserna inom fredsbyggande.
- Dialogen med den colombianska statsmakten skulle främjas genom upprättandet av en handlingsplan för dialog.
- Biståndseffektiviteten kan förbättras ytterligare.

### 3.2 Sektor 2: Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

Antal insatser: 26 överenskomna (Status "agreed")

Under perioden januari till augusti 2010 har 9 insatser avslutats och 7 nya avtal undertecknats.

#### 3.2.1 Resultat på insatsnivå

##### Insats 1: MR-ombudsmannens regionala MR-program

Målsättning:

1. Förbättra skyddet av mänskliga rättigheter och förebyggandet av brott mot MR för utsatta grupper i samhället, genom åtgärder som beaktar genus och etnisk tillhörighet.
2. Utsatta grupper i samhället deltar och påverkar offentlig policy.
3. MR-ombudsmannen har institutionell kapacitet att själv planera, genomföra och följa upp sina aktiviteter i berörda regioner.

| Avtalad Budget ( MSEK) | Avtalets omfattning  | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart         | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd (%) |
|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------|---------------------------------|
| 41 MSEK                | Juni 2009- dec. 2012 | 14 MSEK                | Defensoría del Pueblo | Project support | 56 %                            |

##### Resultat<sup>5</sup>:

Programmets övergripande resultat är att stärka den statliga närvaron och förmågan att skydda särskilt utsatta grupper i regioner som drabbas av den väpnade konflikten och av tvångsförflyttning. Konkreta uttryck för detta finns bl. a i följande resultat:

- 36 regionala MR-försvare och 14 tematiska rådgivare på området tvångsförflyttning har arbetat för att försvara sammanlagt 15 074 mäns och 14 335 kvinnors rättigheter i 225 kommuner fördelade mellan 25 av landets mest konfliktdrabbade departement.
- Utrymmen och förutsättningar för internflyktingars deltagande i politiska processer och löpande dialog med myndigheter har upprättats.
- 49 humanitära missioner för att undsätta totalt 5,600 internflyktingar: två afrocolombianska lokalsamhällen; 4 ursprungsfolk och 5 landsbyggds samhällen.

<sup>5</sup> Källa: Defensoría del Pueblo, "Programa Regionalizado para la protección y restitución de derechos, Informe enero – junio 2010", William Salzar, 31 augusti, 2010.

- Behovsbedömning och kanalisering av ärenden för skyddsåtgärder för sammanlagt 1,490 personer i 174 kommuner.

Administrativa svårigheter<sup>6</sup> under föregående insatsperiod har haft återverkningar på utbetalning av medel under 2010. Både MR-ombudsmannen och betalningsförmedlaren har genomgått revisioner, med syftet att vidta de åtgärder som krävs för fullgörandet av avtalet. 9 MSEK har betalats ut, av de för 2010 avsatta 12 MSEK. Återstående 3 MSEK är beroende av revisionsrapporternas rekommendationer.

### Insats 2: Diakonia

Målsättning:

Rättighetshavarna har stärkt sin organisering och förmåga att:

1. Utöva och hävda sina individuella och kollektiva rättigheter;
2. Agera för att omvandla den patriarkala samhällskulturen och -strukturen, befullmäktiga kvinnor samt bygga ett samhälle utan våld eller genusbaserad diskriminering.
3. Främja fredlig konfliktlösning och fredskultur.

| Avtalad Budget ( MSEK)             | Avtalets omfattning        | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd (%) |
|------------------------------------|----------------------------|------------------------|---------------|-----------------|---------------------------------|
| 49,2 MSEK<br>(Del av större avtal) | 2008-01-01 tom. 2011-08-31 | 43,29                  | Diakonia      | Project support | 100 %                           |

### Resultat<sup>7</sup>:

Diakoniaprogrammet bidrar framför allt till att uppnå resultatmatrisens mål 2) i fråga om MR-organisationers förmåga att hävda rättigheter och påverka offentliga policybeslut, och 3) avseende särskilda mål för brottsofferorganisationer.

Mål 2:

- Diakonia och organisationens samarbetsparter i plattformen *Techo Común* har fått berörda myndigheter att göra större åtaganden för att förebygga hot mot och skydda hotade personer, samt att utreda brott mot de mänskliga rättigheterna. Processen har även gett underlag för diskussionen kring den nationella handlingsplanen för MR.

<sup>6</sup> Betalningsförmedlaren (Convenio Andrés Bello) fick 2008 likviditetsproblem. Samtliga svenska medel har återvunnits.

<sup>7</sup> Källa: Årsrapport 2009, 2010-05-31

- Vissa samarbetsparters strategiska påverkansarbete har haft en inverkan på lagen mot våld mot kvinnor (2008) och uppföljningskommittén för Författningsdomstolens utlåtande 092 (Auto 092) om kvinnliga internflyktingars rättigheter.

**Mål 3:**

- 9 samarbetsorganisationer har erbjudit sammanlagt över 1000 brottsoffer (varav ca 70 % kvinnor) rättslig, psykosocial och humanitär hjälp.

Inga avvikelser har gjorts från den ursprungliga planeringen. Både rapporter och utbetalningar är i enlighet med tidsschemat.

**Insats 3: Rättsligt skydd av internflyktingars jord och egendom**

**Målsättning:**

Projektets syfte är att stärka befintliga rättsliga, institutionella och samhällseliga mekanismer för att skydda internflyktingars ekonomiska tillgångar. Dess huvudsakliga målsättning är att erbjuda rättsligt skydd av rättighetshavarnas anspråk på jord och fast egendom.

| Avtalad Budget (MSEK) | Avtalets omfattning | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart          | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd (%) |
|-----------------------|---------------------|------------------------|------------------------|-----------------|---------------------------------|
| 20 000 000            | Aug 2008 - Dec 2010 | 20 000 000             | Acción Social and IOM. | Project support | 17 %                            |

**Resultat:**

Projektet har uppnått viktiga resultat vad gäller institutionell delaktighet och samordning, metodutveckling för rättsligt skydd av landrättigheter och ett ökat erkännande av problemet. Detta är högst relevant i en omgivning där relationerna mellan myndigheter oftast kännetecknas mer av rivalitet än av samordning.

Det kanske i särklass viktigaste resultatet är att skapa förutsättningarna för ett framtida återbördande av jord till Colombias interflyktingar.

**Outputs:**

Bland de instrument som projektet utvecklat märks särskilt kartläggningen och identifieringen av rättighetshavare och deras jordegendomar, ett arkiv över de händelser som föranlett tvångsflyttningar samt bevismaterial för hävdandet av rättigheter till land. All denna information samlas i ett centralt register (RUPTA), som därmed utgör ett viktigt verktyg för gottgörelse och återbördande av land till offer för konflikten.

- Med hjälp skyddsmekanismer för olika typer av ägarskap (individuellt, kollektivt och etniskt) har projektet skyddat 106 000 människors 115 000 jordegendomar (33,5% kvinnor och 66,5% män) för totalt 3.6 miljoner hektar i 20 departement. Mellan 4 och 6 miljoner hektar beräknas ha frångåtits människor med våld eller bytt ägare under olagliga former.

- Projektet har dessutom fortsatt att erbjuda kapacitetsutveckling för berörda myndigheter.

Regeringsskiftet i Colombia har medfört positiva signaler om en prioritering av återbördandet av land till offer för konflikten, och utsikterna är goda att projektet kan gå in i en sista fas av erfarenhetsutbyte och överföring av expertis till berörda myndigheter.

20 MSEK, motsvarande totalbeloppet för insatsen, har betalats ut i enlighet med planeringen. Handlingsplanen förlängdes från 31 augusti till 31 december, 2010. Den huvudsakliga riskfaktorn är om regeringens lagförslag inte skulle klara sig igenom kongressen.

#### Insats 4: Valobservation - MOE

Målsättning:

Befästa demokratisk kultur och bidra till att stärka det civila samhällets nätverk och gemensamma aktioner i syfte att:

- Alstra relevant information och identifiera riskfaktorer inom politiken och den demokratiska valprocessen.
- Främja och bidra till offentlig debatt om reform av det politiska systemet, valorganisationen och partisystemet.

| Avtalad Budget ( MSEK) | Avtalets omfattning       | Utbetalda medel (MSEK) | Samarbetspart | Biståndsform    | Svensk andel av totalt stöd (%) |
|------------------------|---------------------------|------------------------|---------------|-----------------|---------------------------------|
| 4MSEK                  | 2008-05-01<br>-2010-12-31 | 4                      | MOE           | Project support | 100 %                           |

Resultat<sup>8</sup>:

Civilsamhällets plattform för valobservation (MOE) bidrar till resultatmatrisens mål 4) Civila samhället förmöget att bidra till att stärka makthavarnas ansvarstagande och transparens samt att påverka offentlig policy för samhällsstyrning.

<sup>8</sup> Källor: - MOE/Informe de observacion electoral, elecciones congreso 14 de marzo 2010, juli 2010

- MOE/Kit de análisis electoral, elecciones presidenciales y legislativas 2010, augusti 2010

- MOE/Mapas y factores de riesgo electoral 2010, elecciones de Congreso, mars 2010

- MOE/Informe de recomendaciones MOE Elecciones Congreso y presidente 2010, juli 2010.

MOE har uppnått större offentligt erkännande och både valmyndigheten och polisen har sökt dess samarbete.

Outputs:

- MOE har haft en hög grad av närvaro i valkretsarna under de tre val som ägt rum under 2010. Under andra delen av presidentvalet i juni var 1594 valobservatörer (819 kvinnor och 790 män) samt 15 observatörer från den colombianska diasporan på plats i 78 % av landets regionala huvudstäder. MOE samordnade sina insatser med OAS:s internationella valobservatörer, även de finansierade av Sida.
- De kartläggningar som MOE framställt över risken för våld och oegentligheter (valfusk) användes av valmyndigheten när beslut togs om förebyggande åtgärder. MOE etablerade direkt kontakt och utbyte information med polisen och det nationella centret för valövervakning (CIIE) till vilket MOE omedelbart rapporterade oegentligheter som krävde åtgärd.

### 3.2.2 Utvärdering av strategins målsättning Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

Målsättning: De mänskliga rättigheterna garanteras i ett samhälle som kännetecknas av demokratisk samhällsstyrning och rättsstatliga principer

Resultaten ovan, tillsammans med resultat från andra insatser inom sektorn, visar att det har gjorts tydliga framsteg mot att uppnå målsättningen. Arbetet med inriktning på både statliga myndigheter och det civila samhället, ger resultat.

Den övergripande situationen för mänskliga rättigheter och IHL är dock mycket oroväckande. Den interna väpnade konflikten, den organiserade brottsligheten och bristen på tillräckliga skyddsåtgärder från myndigheternas sida, leder till allvarliga brott mot grundläggande rättigheter. Internationell närvaro kan även i fortsättningen ha en avgörande positiv inverkan.

Trots att indikatorerna visar på framsteg mot målsättningen för sektorn, är utvecklingen i Colombia ojäm, och det är mindre troligt att de mycket ambitiösa målen kan komma att uppnås helt och hållet. Den nya regeringens ansats att driva frågan om gottgörelse framåt och reformera rättssektorn kan innebära ytterligare stora framsteg, men är långsiktiga åtaganden som inte kan förväntas ge tydliga resultat före slutet av 2013.

Biståndseffektiviseringen går framåt i sektorn och som främsta exempel kan nämnas att en gemensam fond för *transitional justice* (genom UNDP). Fler möjligheter för samordning, harmonisering och ökat nationellt ägarskap, bör utforskas.

Liksom i sektorn Fred och säkerhet, fungerar samverkan mellan utvecklingssamarbetet och diplomatin väl. Under det gångna året fokuserade dialogen även fortsatt på garantier och skydd av MR-försvarare, offrens rätt till sanning, rättvisa och gottgörelse, samt kvinnors särskilda utsatthet och genusbaserat våld.

Sammanfattningsvis:

- Framsteg mot sektorns målsättning görs, men målen väntas inte kunna uppnås i sin helhet före 2013.
- Sidas portfölj anses vara relevant och balansen mellan insatser till förmån för myndigheter och det civila samhället fortsätter att ge goda resultat.
- Öppen dialog fortsätter att vara ett viktigt verktyg och denna skulle stärkas av en specifik handlingsplan.
- Biståndseffektiviteten kan förbättras ytterligare.

#### 4 BISTÅNDEEFFEKTIVITET (ÖVERGRIPANDE NIVÅ)

Strategins målsättning för biståndseffektiviteten är att det svenska utvecklingssamarbetet fokuserar insatsportföljen samt att antalet insatser minskar med en tredjedel under strategiperioden.

Vid strategiperiodens början, i januari 2009, var 55 insatser pågående. I september 2010 är antalet aktiva insatser nere i 47. De konkreta ansträngningar för att arbeta med ett mindre antal större insatser innefattar upprättandet av FOS – fonden för stöd till civila samhället, och det svenska deltagandet i den gemensamma fonden för *transitional justice*, med UNDP som huvudman.

Sammantaget dessa och andra ansträngningar, bedöms det vara möjligt att uppnå målsättningen under strategiperioden. Det kommer sedan att krävas fortsatta ansträngningar att upprätthålla detta processmål, men det står också klart att den instabila situationen i Colombia kräver ett visst mått av förbehåll och flexibilitet samt beredskap att genomföra mindre punktinsatser på kort varsel.

Vid sidan av detta processmål har Colombiateamet även satt upp en serie målsättningar och indikatorer, i enlighet med tidigare instruktioner.

Sverige deltar under 2010 tillsammans med den colombianska regeringen, Nederländerna, Spanien och USA i ett samordnat arbete för landanalys, med fokus på utvärdering av den colombianska regeringens "plan de consolidación" (kombinerad civil och militär handlingsplan i krigsdrabbade områden). Inga gemensamma besök från HK har genomförts.

Colombiateamets personal på ambassaden i Bogota har dock genomfört 8 fältbesök, varav 5 (62 %) tillsammans med andra givare.

Sverige deltar även i flera pågående samarbeten mellan givare: Samordningsgruppen inom G-24; Heads of Cooperation of the EU – där arbetet med genomförandet av EU:s uppförandekod getts ökat utrymme; the Gender Coordination Group for International Cooperation – Sverige innehar ordförandeposten under 2010; UNDP-administrerade Multi-donor fund for Transitional Justice; det svenska initiativet till politisk dialoggrupp om regionala fredsinitiativ, etc. Intresset för att effektivisera samordningen mellan givare ökar bland de största givarna i Colombia, inte minst med avseende på ett ökat gemensamt analysarbete och, när så är möjligt, en gemensam politisk dialog med den colombianska regeringen.

De multilaterala bankernas program uppvisar hög grad av samstämmighet med Colombias regering och statliga program men spelar ingen framträdande roll i samordningen mellan givare. Som tidigare har sagts, så deltar EC och EU:s medlemsstater i genomförandet av EU:s uppförandekod. Kommissionen deltar i samordningen av insatser men har hittills varit tveksam till gemensamma finansiella lösningar (UNDP-fonden för Transitional Justice).

## 5 TRE TEMATISKA PRIORITERINGAR OCH TVÅ PERSPEKTIV

Mänskliga rättigheter och ett rättighetsbaserat perspektiv genomsyrar merparten av insatserna. Trots en komplex MR-situation som generellt kan sägas förvärras, görs goda framsteg på insatsnivå (exempelvis inom UNDP/Redes-programmet, MR-ombudsmannens arbete och MOE) avseende viktiga aspekter såsom samhällsmobilisering, ökat folkligt deltagande och i vissa fall ökad lokal ansvarsskyldighet.

Åtgärder vidtas för att beakta olika gruppers särskilda behov, exempelvis i fråga om kvinnor, ursprungsfolk och afrocolombianer. Fattigdomsperspektivet genomsyrar programmet och används vid urval av målgrupper för insatser så att den mest utsatta och drabbade delen av befolkningen prioriteras. Ansträngningarna att stödja initiativ på den lokala nivån bidrar också till att detta perspektiv används.

Jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen prioriteras också aktivt i insatserna och i vår dialog. Under året har fyra större insatser och samarbetsparter genomgått analys för att fastställa hur genusfrågor och genusbaserat våld har förts in i arbetet. Analyserna följs vid behov upp med kompetensutveckling och rådgivning. Dessutom innehar Sverige under 2010 ordförandeskapet i Gender Roundtable of International Development Cooperation, ett forum för samordning och påverkansarbete i genusfrågor.

Sverige spelar där en aktiv roll i de tre arbetsgrupperna (politiskt deltagande, tillgång till rättvisa och fredsbyggande) som i år fokuserar på uppmärksammandet av 10-års jubileet för UNSC:s resolution 1325.

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.

Främjandet av UNSC:s resolution 1325 och arbetet med GBV går nu långsamt framåt, men behöver fortfarande vidareutvecklas. Sverige bör fortsätta att prioritera dessa frågor. Arbetet med mänskliga rättigheter, och mer specifikt med MR-försvare, är en stor utmaning vad gäller säkerhet och skydd, särskilt på landsbygden. Om gottgörelseprocessen avseende rätten till land går framåt så kommer säkerhetsfrågan att aktualiseras och kräva ökad uppmärksamhet.

## 6 KONTEXTANALYS

I nuvarande situation kan utvecklingen på 3 övergripande områden påverka möjligheterna att genomföra strategin: 1) Den nya regeringens förmåga att driva igenom sin föreslagna politik 2) Den pågående väpnade konflikten och bristen på en tydlig politik för en förhandlingslösning 3) Den svaga respekten för mänskliga rättigheter och IHL.

Den nyvalda regeringen har en ambitiös agenda som prioriterar vissa av konfliktens underliggande orsaker. Fattigdomsbekämpning står högt på dagordningen, liksom återbördandet av land och en mer övergripande jordreform. Även respekten för de mänskliga rättigheterna prioriteras och regeringen har för avsikt att lagstifta om gottgörelse för offer för den väpnade konflikten. Dessutom vill regeringen reformera rättssektorn, göra systemet med royaltys för utvinning av naturresurser mer inriktat på fattigdomsbekämpning och inleda samtal om arbetsmarknadsfrågor.

Alla dessa förslag väntar dock fortfarande på att genomföras och trots att de prioriteras av regeringen så kan det bli svårt att få igenom dem i kongressen. De måste hur som helst betraktas som möjligheter för Sverige och för våra samarbetsparter att utforska. I väntan på konkreta resultat i dessa frågor bör Sverige fortsätta arbetet enligt strategins scenario 1 – den interna väpnade konflikten fortsätter – med förberedelse för att svara mot eventuella behov av medling i förhandlingsprocesser, och stödja andra insatser som syftar till att bereda vägen för en förhandlad lösning på konflikten.

Den officiella hållningen avseende den väpnade konflikten är att bibehålla det militära trycket till dess att de illegala väpnade grupperna upphör att använda strategier som kidnappning, landminor och rekrytering av minderåriga. Förhandlingar är inte uteslutna men det krävs ytterligare arbete med att främja fördelaktiga omständigheter för konstruktiv dialog.

Även om en fredlig lösning på konflikten är angeläget för direkt drabbade sektorer av samhället, verkar samhället i stort inte vara berett att göra de eftergifter som ett fredsavtal skulle innebära. Om regeringens föreslagna åtgärder för de underliggande konfliktorsakerna genomförs, och om allmänhetens acceptans av begränsade förhandlingar om avmobilisering och återanpassning till samhället ökade, så skulle möjligheterna för fred stärkas. Det är fortfarande osäkert hur parterna i konflikten och det colombianska samhället skulle hantera en sådan situation.

Situationen för de mänskliga rättigheterna och IHL har varit mycket oroväckande de senaste åren. Militärens utomrättsliga avrättningar och underrättelsetjänstens illegala avlyssning av domare, ledare för sociala fora, politiker, MR-försvarare m fl., har inneburit stora skandaler och medfört försämrade förtroende mellan viktiga samhällsgrupper. Den nya regeringen vill visa ett förnyat engagemang i dessa frågor och det internationella samfundet bör söka vägar att stötta sådana åtaganden samtidigt som man fortsätter att nära och kritiskt granska situationen.

## 7 SLUTSATSER

Genomförandet av strategin går framåt inom de två prioriterade sektorerna men det är inte troligt att målsättningarna uppnås till fullt inom tidsramen. Målen är ambitiösa och kräver såväl starka nationella politiska åtaganden från alla parter, som längre tidsperspektiv. Framstegen inom mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning är mer konkreta än inom fred och säkerhet, där resultaten främst söker bereda vägen för framtida utveckling enligt strategins scenario 1.

I avsaknaden av processer och fora för en förhandlad lösning på den interna väpnade konflikten, bör fortsatta ansträngningar göras för att stärka olika förändringsaktörer och förbereda för processer med brett samhälleligt deltagande. Det finns behov av studien på området civil-militär dialog och SSR. Dess resultat kommer att användas för att diskutera Sveriges relativa fördelar och hur myndigheterna inom den nationella SSR-gruppen bäst kan bidra till strategins målsättningar.

Den nya colombianska regeringens prioriteringar sammanfaller till stor del med det svenska utvecklingssamarbetets prioriterade områden. Möjligheterna att öka samarbetet med offentliga samarbetsparter, i linje med strategin, bör utforskas, och våra samarbetsparter bör uppmuntras att även de utforska nya möjligheter.

Ökad biståndseffektivisering, i enlighet med förutsättningarna i Colombia, behöver fortsatt uppmärksamhet och möjligheterna att samordna och harmonisera insatserna med andra givare bör undersökas.