

22 oktober, 2010

Strategirapport för Guatemala 2010**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. FINANSIELL ÖVERSIKT

Landramen för Guatemala för 2010 uppgår till 160 MSEK. Till och med den 31 augusti 2010 har totalt 110 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 68% av anslaget för 2010.

	Delegerade medel 2010(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
1. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter		86 560 746	141 754 793
2. Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner		7 000 000	20 100 000
3. Hälsa		16 000 000	16 000 000
Totalt	160 000 000	109 560 746	177 854 793

Utbetalningarna hittills ligger väl i linje med planer och avtal. Resterande 32% förväntas betalas ut och genomföras som planerat. Det finns en överplanering på nästan 18 MSEK för att ge ambassaden vidare utrymme och möjlighet att kunna styra om resterande utbetalningar. Ambassaden kan också hantera ett höjt anslag, främst genom att stärka stödet till sektor två och tre.

3. RESULTAT

3.1 Sektor 1: Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Antal insatser: 22

Under perioden januari - augusti 2010 har sju insatser slutförts. Ytterligare åtta insatser, vars avtal gick ut i juni 2010, är på väg att avslutas. Två nya avtal har undertecknats och ytterligare två insatser är på väg att beredas.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: CICIG 2008-2011 (64000080)

Insatsens huvudsakliga mål: Att underlätta för den FN-baserade internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CICIG) att fullgöra sitt uppdrag. Uppdraget är inriktat på att bekämpa straffrihet genom:

- (i) undersökning av olagliga säkerhetsstyrkor och hemliga säkerhetsorganisationer som begår brott som påverkar grundläggande mänskliga rättigheter, och av kopplingar mellan statstjänstemän och organiserad brottslighet, samt av olagliga grupper verksamhet, arbetssätt och finansieringskällor
- (ii) stöd till de guatemalanska institutionerna i deras arbete att utreda och lagföra personer som är inblandade i illegala grupper, och rekommendationer till regeringen för antagande av lagstiftning, offentlig politik och procedurer inriktade på att bekämpa dessa grupper
- (iii) tekniskt stöd till rättsväsendets institutioner

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
62 500 000	200805-201206	47 500 000	FN	"core support"	14

Resultat:

CICIG har fått samfällt stöd av 16 givare genom en framgångsrik samordning via UNDP. Ett omedelbart resultat är att CICIG har bildats, och genomför planerad verksamhet. CICIG har uppnått klara resultat bara genom att ta itu med problemet med straffrihet offentligt, vilket tidigare var otänkbart. Det symboliska värdet av att en internationell åklagare samt internationell polis (varav två är svenska poliser) utreder brott som begåtts av inflytelserika grupper i samhället och den organiserade brottsligheten (många gånger en och samma sak) måste betonas. Det är dock långt kvar till att avskaffa straffriheten, som beräknas vara 98% för mord i Guatemala.

Mål (i): CICIG har hittills undersökt omkring 222 politiskt viktiga brottmål om korruption på hög nivå, människohandel, narkotika samt mord. Ett annat resultat av CICIG:s undersökningar har varit frihetsberövandet av 156 personer, bland dessa den f.d. presidenten Portillo. Han är anklagad för förskingring och penningtvätt av 15 miljoner USD i skatteintäkter. Gripandet av honom är historiskt. Aldrig tidigare har någon ur samhällets mest inflytelserika grupper blivit åtalad eller arresterad.

Mål (ii): CICIG har aktivt stött nationella myndigheter i en genomgripande utredning av polisen, där flera hundra poliser har tvingats avgå eller har gripits. Även före detta höga chefer för polisväsendet har gripits. CICIG har också utarbetat sju lagförslag. Ett har antagits medan

kongressen ständigt blockerar de sex andra. Detta kan delvis skyllas på bristande politisk vilja, men det kan också befaras att organiserad brottslighet på olika sätt påverkar kongressens ledamöter.

Mål (iii): Hittills har bara åtta fall gått igenom en domstolsprövning och ytterligare tio fall provas fortfarande i domstol. Detta kan delvis skyllas på det svaga och korrupta rättsväsendet, som CICIG arbetar med att utreda och förbättra. CICIG deltar som en biträdande åklagare i dessa åtta fall och domar förväntas erhållas i samtliga dessa fall.

Risker: Riskerna med detta projekt är främst externa. Det har förekommit politiska hot och övergrepp i media mot CICIG:s medlemmar, och även om ingen har blivit fysiskt attackerad så är det en klar risk att så kan ske. CICIG är medveten om risken för infiltration eller att konfidentiell information kan läcka och har infört åtgärder för att förhindra detta. Bristen på politisk vilja hos kongressen är en av de största riskerna för att uppnå de förväntade resultaten, t.ex. för att få igenom lagförslag.¹ Det finns vissa starka ekonomiska intressen för att bibehålla straffriheten och det osäkra läget i landet.² Trots att CICIG motarbetas av dessa krafter är det den bästa möjligheten för att reformera rättsväsendet och säkerhetssektorn i Guatemala. Genomförandet av projektet och utbetalningar görs planenligt.

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; minska våldet mot barn och ungdomar; samt minska överträdelser av deras rättigheter genom främjande av förebyggande insatser, direkta tjänster och sanktioner. Samarbetet förväntas gagna cirka 55 000 barn och ungdomar direkt och engagera över 200 000 barn och ungdomar i förebyggande program.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
58 600 000	200905-201306	29 300 000	UNICEF	specifikt program UNICEF	80

Resultat: Införandet av ett skyddssystem för barn och ungdomar har föreslagits i 20 kommuner och 13 regionhuvudstäder. UNICEF har etablerat avtal och partnerskap med myndigheter, det civila samhället, FN-organ och CICIG samt andra multilaterala organisationer. Dessa avtal och partnerskap håller på att anpassas till det nya samarbetsprogrammet mellan UNICEF och Guatemala 2010-2014. Det inkorporerar de verksamhetsprioriteringar som fastställts i projektet med Sverige. Insatsen har pågått i ett år, så det är alltför tidigt att mäta effekter på lång och medellång sikt. Tjänstemän har börjat arbeta med förebyggande insatser på lokal och regional

¹ Chefen för CICIG avgick i juni 2010 i protest mot den bristande viljan hos kongressen att få igenom nödvändiga lagförslag. Som konsekvens avsattes den nye riksåklagaren, anklagad för kopplingar till organiserad brottslighet. En ny chef för CICIG har nu utsetts och övergången har varit smidig.

² Delar av den ekonomiska eliten och organiserad brottslighet gör enorma vinster från handel med vapen, narkotika, kvinnor, flickor och pojkar (trafficking och illegala adoptioner), samt från privata säkerhetsföretag.

nivå, och lobbyarbete har gjorts i kongressen och gentemot alla statliga motparter. En ny lag har utarbetats och antagits av kongressen för att rädda minderåriga som har försvunnit. Arbete pågår för att undervisa polisen om den nya lagen. Stöd ges också som rör adoptionslagar och förebyggandet av människohandel med pojkar och flickor. UNICEF har protesterat mot den nya så kallade "Plan Piloto" för internationella adoptioner och har informerat Haag om de fortsatta kidnappningarna av barn för illegala internationella adoptioner. Genomförande och utbetalningar går enligt planerna.

Risker: UNICEF-kontoret fungerar väl, och riskerna för projektet är främst externa (se risker i sektorn nedan).

Insats 3: "Indigenous Fund II" (64000085)

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).

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
48 000 000	200912-201412	6 000 000	CATIE	projektstöd	100

Resultat: Den andra fasen av denna fondmekanism inleddes i januari 2010. Den avser att minska de orättvisor som drabbar urfolkens kvinnor, män, flickor och pojkar, och stärka respekten för deras rättigheter, både kollektivt och individuellt, genom att kanalisera pengar till organisationer i civila samhället. Ett öppet anbudsförfarande har resulterat i att 13 projekt har godkänts och avtal har undertecknats med de 13 genomförandeorganisationerna. En andra inbjudan att lämna anbudsförslag kommer att offentliggöras i september 2010. Det är alltför tidigt att mäta insatsens effekter och resultat. Den tidigare fasen stärkte dock urfolksorganisationer och deras förmåga att bedriva lobbyverksamhet och förhandla lagförslag. Tre lagförslag om urfolkens rättigheter har presenterats i kongressen och har fått positiva utlåtanden, vilket indikerar att dessa förslag kan komma att antas.

Risker: Riskerna är främst externa (se risker i sektorn nedan). Genomförandet och utbetalningar går enligt plan.

3.1.2 Bedömning av strategimålen inom demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Sektormålen:

- (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.

Mål (i) Många av insatserna i denna sektor syftar till att åstadkomma en mer representativ och demokratisk stat. Valet 2011 kommer att bidra till att ge indikationer om stödets effekter. Erfarenheterna från tidigare val visar dock på risken för att valprocessen temporärt kan öka våldet och de lokala konflikterna. Studier som genomförts av universitetet Rafael Landívar visar på att den lokala demokratiska strukturen har blivit mer representativ, men det är svårare att se en

demokratisk förändring på nationell nivå. Sverige har genom ett stöd till lokala myndigheter bidragit till att klargöra ansvarsfördelningen mellan centrala och lokala myndigheter.

Mål (ii) Det finns indikationer på att deltagandet av ungdomar, kvinnor och urfolk har ökat. Regeringen har nyligen antagit en politik för ungdomar. Barns rättigheter erkänns i rättsliga dokument och policies, även om det fortfarande är långt kvar till att barn uppnår fullständiga rättigheter och tillräckligt skydd. Sverige har stött lagstiftning till förmån för barns rättigheter, såsom förbudet mot internationell adoption på grund av det stora antalet barn som kidnappas och säljs internationellt. Medvetenheten om det utbredda könsrelaterade våldet (GBV) har ökat. Det framgångsrika arbetet som ett fåtal engagerade organisationer bedriver, som får stöd inom denna sektor, har skapat ett gynnsamt läge att ta upp frågor om GBV. Sverige deltar aktivt i givarsamordning kring jämställdhet. Ett beslut har fattats om att alla framtida jämställdhetsinsatser måste samordnas bättre mellan givarna. Det är fortfarande svårt att arbeta med de nationella myndigheterna och mycket av jämställdhetsarbetet genomförs av det civila samhället. Det höga antalet kvinnomord fortsätter att öka. Det svenska stödet till lagen mot kvinnomord har bidragit till att tio fall behandlats av rättsväsendet, liksom till att staten har gett psykologiskt stöd till efterlevande familjemedlemmar, bl.a. föräldralösa barn. Fler fall kommer att följa. Tidigare har inget fall gått till domstol. Sverige har varit aktiv i dialogen om att bekämpa kvinnomord (femicidio) och illegala adoptioner (trafficking).

Mål (iii) När det gäller att minska straffriheten finns det flera viktiga resultat. Två fällande domar kom förra året mot militära ledare för påtvingade försvinnanden under den väpnade konflikten, f.d. presidenten Portillo arresterades (se ovan), och material från några militära arkiv offentliggjordes. Att vissa medlemmar av de högsta samhällsgrupperna har åtalats och arresterats är en ny utveckling i landet. Några av dessa resultat är direkt kopplade till Sveriges stöd till de jurister och NGO:s som har utrett de kriminella, samt till CICIG som hjälper nationella åklagare i utredningen av brotten.

Antalet insatser i sektorn har minskat och nya insatser har strategiskt förstärkt portföljen i enlighet med sektormålen. Riskerna för att inte nå målen är främst externa. Den största risken är våldet och det polariserade politiska läget. Processen inför valet i september 2011 har redan lett till ökat våld. Givarsamfundets gemensamma strategi för att minska denna risk är att planera och samordna insatser för stöd till en demokratisk valprocess, samt att fortsätta stödet till CICIG. Naturkatastrofer kan också skapa problem för genomförandet av samarbetet, särskilt på landsbygden. Samarbetsparterna genomför sina program enligt planerna, även om de statliga dito är långsamma. Det krävs fler uppföljningsmöten samt tekniskt stöd för att stödja dessa statliga institutioner.

3.2 Sektor 2: Hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner

Antal insatser: Åtta

Under perioden september 2009 - augusti 2010 har en insats avslutats och ytterligare fyra är på väg att avslutas. Ett nytt avtal har undertecknats.

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 totala stödet (%)
70 500 000	200509-201106	70 500 000	SEGEPLAN FDLG	projektstöd	100

Resultat: FDLG stödjer låginkomstfamiljers tillgång till krediter på villkor som är anpassade till deras förmåga och behov. 80 % av låntagarna är kvinnor och 95 % tillhör urfolk. De flesta kommer från landsbygden. FDLG stödjer också sina partners bland mikrofinansorganisationerna genom att stärka och anpassa deras metodik till målgruppernas situation. FDLG beräknas uppnå (i vissa fall överträffa) förväntade resultat och de övergripande målen för insatsen.

Mål (i): Programmet har förmedlat 2 600 lån för husförbättringar (årligt mål 3 990) och bidrar till bättre levnadsförhållanden (bättre bostäder, utrymme för småföretag) för 15 000 personer.

Mål (ii): På årsbasis är målet att 7 949 lån förmedlas till inkomst-genererande aktiviteter och 9 000 har uppnåtts, främst via grupp-krediter.

Mål (iii): FDLG verkar genom 13 mikrokreditorganisationer, vilka lämnar lån och råd till målgrupperna. FDLG stödjer också organisationerna med teknisk rådgivning för att utveckla lämpliga låneformer.

Risker: Den största externa risken är den internationella finansiella krisen, vilken resulterat i avsevärda ekonomiska problem för målgrupperna (minskade remitteringar, ökad arbetslöshet) och problem i vissa samhällssektorer, t.ex. infrastrukturen. Sverige lämnade extraordinärt stöd till programmet för en "krisplan" som syftar till att åtgärda problem på lokala marknader genom bl.a. justering av lånevillkoren. Detta har bidragit till minskning av kreditförluster/försenade återbetalningar till under 8 %, vilket är ett bra resultat. Programmet har lyckats behålla en hög återbetalningsgrad. Naturkatastrofer har fortsatt att drabba berörda områden under 2010 och motåtgärder övervägs för närvarande. Utbetalningar har skett enligt plan.

Insats 2: "Joint Program 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 totala stödet (%)
40 000 000	201006-201312	7 000 000	UNDP	specifikt program	100

Resultat: Insatsavtalet undertecknades i juni 2010 och programmet är ännu i en förberedelsefas. Analys av resultat kommer att redovisas i strategirapporten 2011. Första utbetalning har skett enligt plan.

Risker: Detta är ett komplext program med många olika aktiviteter på olika nivåer i syfte att öka lokal samverkan, demokrati och transparens. Samordning, tidskrävande interna procedurer inom

FN-organisationerna som har övergripande ansvar för genomförandet samt möjliga fortsatta naturkatastrofer utgör de viktigaste riskerna. Förberedelsefasen syftar till att säkerställa fungerande interna och externa rutiner. Programmet bygger på erfarenheter från tidigare liknande insatser och kommer att bidra ytterligare till lärande kring hur lokal planering och samråd kan bidra till att förebygga skador vid väderchocker.

Insats 3: "Reduction of Risk in the Reconstruction Process in the Municipalities of Villa Nueva and La Unión Zacapa (64000094)"

Insatsens huvudsakliga mål: Att bidra till förbättrade levnadsförhållanden för familjer drabbade av naturkatastrofer i de två kommunerna.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
10 000 000	200811-201012	10 000 000	UNDP	specifikt program	100

Resultat: Stödet har bidragit till att rekonstruera levnadsförhållanden för familjer vars inkomstkällor, produktionssystem och sociala nätverk förlorades efter en naturkatastrof, t.ex.:

- Stöd till 409 familjer (målet var 570) – en stor andel är kvinnoleda hushåll – totalt 2 400 personer, vilka lever i extrem fattigdom.
- Förflyttning till säkra områden med tillgång till sunt boende (96 % måluppfyllelse) med adekvat vatten och sanitet samt elektricitet.
- Utbildning inom nya områden som kan öka familjernas möjligheter till sysselsättning och diversifierade inkomster.

Resultaten förklaras av att en god diagnos hade gjorts av de berörda människornas situation och relevanta institutioner i området. Programmet tillämpade en riskhantering, som tog hänsyn till social sårbarhet samt ekonomiska och miljömässiga faktorer. Utbetalningar har skett enligt plan, dock fick genomförandefasen förlängas ett år. De viktigaste riskerna för detta program hade att göra med statens förseningar i utbetalningar av bidrag för husbyggen och att identifiera nya säkra områden dit drabbade människor kunde förflyttas. Trots dessa problem har resultaten varit tämligen goda, inklusive lärande för andra rehabiliteringsinsatser, mycket tack vare stora ansträngningar från lokala ledare och andra aktörer.

3.2.2 Bedömning av strategimålen inom hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner

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

Detta är ett relativt nytt sektorområde i landstrategin (2008). Det är krävande, eftersom det fokuserar på de fattigaste områdena och de fattigaste och mest utsatta befolkningsgrupperna. Utvecklingsinsatser behöver utgå från ett helhetsperspektiv för att hantera risker, stödja en utvecklingsbefrämjande miljö och mänskliga rättigheter liksom att nå ut till befolkningen för att gynna tillväxt.

Ovannämnda insatser inriktas på bred landsbygdsutveckling (inklusive förutsättningar för företagsutveckling) såväl som direkta insatser för ekonomiska aktiviteter bland de fattigaste

befolkningsgrupperna. I förberedelser för nya insatser strävar ambassaden efter att skärpa deltagande- och tillväxtaspekterna.

Målgruppernas levnadsnivå är sådan att mänskliga rättigheter, landsbygdsutveckling och sårbarhet för katastrofer/miljöproblem behöver tas med i planeringen eftersom de direkt påverkar möjligheterna att finna hållbara lösningar. Staten är svag och har extremt lite resurser. Givarsamordningen är svag, men ökar. Den internationella finansiella krisen har haft svåra återverkningar på målgrupperna och i landets fattigaste områden. Ett lagförslag rörande landsbygdsutveckling behandlas för närvarande i kongressen. Det har förhandlats med bonderörelsen, men stöter på hårt motstånd i kongressen av oppositionen.

Sammantagna utgör dessa faktorer förklaringar till utmaningarna och behovet av noggrannhet vid identifieringen av metodik för arbetet med fattigdomsinriktad tillväxt. Analyser pågår för att underbygga framtida insatser som ska stärka den svenska portföljen på detta område och målet är att ett nytt stort program ska starta 2011. Nuvarande fas av arbetet består av kartläggning av erfarenheter, framgångsrika initiativ (vilka skulle kunna utvidgas), relevanta partners och metodik. Ambassaden planerar breda konsultationer med olika kategorier aktörer för att på bästa sätt dra nytta av existerande erfarenheter och finna allianser för framtida insatser.

3.3 Sektor 3: Hälsa

Antal insatser: Två

Under perioden januari - augusti 2010 har inga insatser avslutats, men en är på väg att avslutas. Stöd till en ny insats har bedömts under perioden.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: "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: Projektet har gjort framsteg vad gäller uppfyllande av sina mål. Det har utvärderats två gånger, 2007 och 2009.³ Båda utvärderingarna visade positiva resultat. I utvärderingen från 2009 konstateras att ungefär sju av tio indikatorer för det svenska projektet hade förbättrats. T.ex. hade andelen par i gruppen 15-49 år som använde familjeplaneringsmetoder fördubblats från 2006 till 2008. Den nya nationella undersökningen om mödra-och spädbarnshälsovård 2008/2009 visar en minskning av barnadödlighet i de områden där projektet genomförs. Projektet har genomförts med

³ 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.

stöd från PAHO, vilket har hjälpt till att bygga upp kapacitet, och gradvis har alltmer av ansvaret för genomförandet lämnats över till hälsoministeriet.

Mål (i): Den integrerade vårdmodellen har genomförts och har stärkt hälsoministeriets kapacitet att uppfylla sin styrande roll och planeringsfunktion. Kapaciteten hos leverantörer av hälsojänster har också stärkts för att öka kvaliteten på och tillgången till hälsovård. Denna ökade kapacitet återspeglas i framsteg i resultatindikatorer.

Mål (ii): Vårdcentralernas kapacitet har ökat genom utbildning, mer vårdpersonal, längre öppettider, bättre utrustning och infrastruktur och införande av kostnadseffektiv medicinsk teknik. Nästan all personal som ursprungligen kontrakterades genom projektet stött av Sverige, betalas nu via hälsoministeriets reguljära budget. Det är alltså inte bara kapaciteten som har stärkts, utan även antalet anställda har ökat permanent.

Mål (iii): Hälsoministeriets nätverk av vårdinrättningar har stärkts. Som ett resultat av projektet har ministeriet öppnat de första centren för integrerad hälsovård för mödrar och spädbarn (Centre for Integrated Attention for Maternal and Infant Health, CAIMI) samt för permanent hälsovård (Centre for Permanent Attention, CAP). Nu finns det tre CAIMIs och 55 CAPs i området, som alla får stöd genom den av Sverige finansierade insatsen. Regeringen har haft som strategi att öka antalet av dessa två typer av center. Totalt finns det nu fem CAIMIs och 173 CAPs i landet.

Risker: Insatsen avslutas 2010 och är till stor del redan genomförd, så riskerna är små. Valet nästa år kan dock orsaka kontinuitetsproblem och förseningar för den nya hälsoinsats som planeras. Ambassaden tar hänsyn till detta i sitt riskreducerande arbete. Det är främst för att minska korruptionsrisken som den nya insatsen inte utformas som en programansats. Utbetalningarna har gjorts planerligt under perioden.

Insats 2: "ENSMI 2008-2009" (64000093)

Insatsens huvudsakliga mål: Att genomföra 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. Under 2010 och 2011 kommer den slutliga rapporten att presenteras, med den totala mängden av statistiska uppgifter som samlats in. Det kommer att vara uppdelat i två rapporter, en för det kvinnliga könet och en för det manliga. I ett land med begränsad nationell kapacitet och institutioner för nationell statistik fyller denna undersökning en lucka och är mycket viktig för den nationella politiska dialogen inom hälsosektorn.

Risker: I detta skede är den enda risken förseningar i presentationen av de slutliga rapporterna på grund av att det krävs ett officiellt godkännande från hälsoministeriet för publicering av rapporterna. Denna insats hade bara en utbetalning som gjordes som planerat i slutet av 2008.

3.3.2 Bedömning av strategimålen inom hälsa

Sektormålen:

- (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

Målen är utformade i linje med uppsatta mål på hälsoområdet i 1996 års fredsavtal.

För att uppnå målen (i) och (ii) har stöd under perioden 2003-2010 huvudsakligen genomförts i form av ett stöd via PAHO till hälsoministeriet. Projektet har genomförts 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 insatsen⁴. Både barna- och mödradödligheten har minskat. Vad gäller att säkerställa tillgång till adekvat vård för offer för könsrelaterat våld har det inte skett systematiskt. De allmänna förbättringarna av hälsa och tillgången till hälsovård tros ha en positiv effekt på allmänhetens förtroende för staten och öka dess legitimitet. Sverige har sedan sitt första hälsostöd under 1986 spelat en viktig roll för att stärka den decentraliserade hälsovården och har därmed bidragit till att öka allmänhetens förtroende för hälsovården.

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 och GBV kommer att utarbetas.

Ett decentraliserat stöd planeras 2011-2013 till genomförandet av strategiska territoriella hälsoplaner, riktade till samma regioner som ingår i det nuvarande projektet. En teknisk stödgrupp bestående av hälsoministeriet, UNFPA och PAHO kommer att säkerställa ett framgångsrikt genomförande och ytterligare förstärka möjligheterna att nå sektormålen. 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. Valet 2011 förväntas också att hämma sektorns utveckling. 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.

4 Biståndseffektivitet (övergripande nivå)

Biståndseffektivitetsmålen/processmålen i strategin är:

- ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom
- en mer effektiv givarsamordning

⁴ Detta anges i den senaste demografiska hälsoundersökningen.

- ökad tillämpning av programansatser

Guatemalas regering försöker att stärka sitt offentliga finansiella system, samt att öka samordningen av biståndet via planeringsmyndigheten SEGEPLAN. SEGEPLAN har strävat efter att samordna givarna genom att sammanställa information om alla stöd som mottagits i en databas, Development Assistance Database Guatemala (DAD). Vidare har regeringen samarbetat med OECD-DAC för att förbereda en rapport som visar på de viktigaste utmaningarna för ett effektivt bistånd. Trots dessa ansträngningar har den guatemalanska regeringen dock inte tagit den ledning som krävs för att effektivt samordna alla givares utvecklingssamarbete. Inte heller har man infört en adekvat politik för fattigdomsbekämpning eller förbättrat de nationella svagheter som anges i ovannämnda OECD-DAC rapport. Detta beror främst på brist på kapacitet hos regeringen. Sverige och andra givare har samordnat sig (se nedan), och tar unisont upp frågor om biståndets effektivitet och behovet av guatemalanskt ägarskap i dialogen med regeringen och regeringsföreträdare. Denna dialog kommer att fortsätta även om få resultat ännu har uppnåtts.

Insatssamordningen mellan givare har ökat under perioden och fler samfinansierade insatser genomförs. Givarna har stärkt sitt åtagande för biståndseffektivitet genom regelbundna samordningsmöten både på politisk nivå med ambassadörer (den s.k. dialoggruppen Antigua II), samt genom sektorsamordning och månatliga biståndschefsmöten inom EU-kretsen. Dessutom har framsteg gjorts med Sverige som ledare för givarsamordningsgruppen inom hälsa. Inom sektorn för mänskliga rättigheter har det också varit ett närmare samarbete mellan givare. T.ex. stöds CICIG gemensamt av 16 givare via UNDP. Ett annat program för transitionell rättvisa, där både Guatemalas regering och civila samhället deltar, stöds av fyra givare, däribland Sverige. EU, UNDP och Världsbanken har tagit på sig en roll att gemensamt stödja regeringen att förbättra sitt offentliga finansiella system samt förbättra samordningen.

De flesta givares utvecklingssamarbete med Guatemala är baserat på projekt och inte programansatser. Den nya hälsoinsats som Sverige nu förbereder, efter en begäran från Guatemalas hälsoministerium, innebär ett steg i riktning mot programansats, eftersom man bl.a. utgår från landets egna hälsoplaner (se hälsosektorn ovan). Inom civila samhället behöver mycket fortfarande göras för att förbättra biståndseffektiviteten. Ingen givare samordnar sitt stöd inom detta område. Stödet är genomgående öronmärkt, och det finns få programansatser. Sverige har försökt via biståndscheferna inom EU-kretsen att inleda någon form av samordning, men med föga framgång.

5 TRE TEMATISKA PRIORITERINGAR OCH DE TVÅ PERSPEKTIVEN

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 (Programa de Municipios para el Desarrollo Local).

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. En dialogplan för SRHR och GBV håller på att utarbetas av ambassaden, 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. Avsikten är att öka det finansiella stödet till sektorn för hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner, och därmed skapa ett större genomslag för denna tematiska prioritering.

Rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv

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.

6.DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Det har inte skett någon betydande förändring i landkontexten som direkt påverkar genomförandet av strategin. Om man analyserar de två scenarier som nämns i samarbetsstrategin kan man dra slutsatsen att det närmast är det negativa scenariot som beskriver läget i landet nu, baserat på:

- Fortsatt försämring av säkerhetssituationen, då mexikanska drokarteller positionerar sig allt mer i Guatemala.
- Naturkatastrofer, i form av torka, översvämningar och orkaner.
- Ökat politiskt våld inför valet i september 2011.

Även om denna utveckling inte omfattar något nytt får det konsekvenser för regeringens kapacitet och formerna för svenskt samarbete. Det kan göra det svårare att uppnå några av strategins mål, relaterade till nationellt ägarskap och ökad tillämpning av programansatser. Huvuddelen av det svenska stödet kanaliseras fortfarande via FN-systemet och via det civila samhället. Det är fortfarande svårt att samarbeta direkt med regeringen.

7. SLUTSATSER

På ett övergripande plan är genomförandet av strategin på rätt väg. Antalet insatser i alla tre sektorer har minskat och nya program har inletts. I allmänhet har det gjorts framsteg för att nå strategins sektormål inom de tre samarbetsområdena. Sektor två och tre skulle kunna utvecklas och öka i volym. Miljö- och klimataspekter bör integreras i än högre grad än i dag. Sektor ett har konsoliderats och bör inte förändras mycket i den kommande perioden bortsett från ett nytt valstöd som håller på att beredas. I fråga om strategins övergripande processmål har färre framsteg gjorts. Särskilt gäller det målet om ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom. Det beror främst på brist på kapacitet hos regeringen men också på att eventuella lagförslag motarbetas av kongressen. Regeringen har försökt att genomföra vissa strategier för fattigdomsbekämpning, genom att införa bidrag till fattiga barn, utbildnings- och hälsoprogram. Det sker dock inte i form av en enhetlig politik och resultaten är varierande. Målet om en mer effektiv givarsamordning är en utmaning, men utvecklingen där är i alla fall positiv, och Sverige kommer att fortsätta arbeta för att uppnå större harmonisering av givarna. Vad gäller målet att öka tillämpningen av programansatser har förutsättningarna till en del försämrats (se avsnitt 6 ovan), även om steg i rätt riktning tas i och med den nya hälsoinsatsen.

En av de största utmaningarna är fortfarande en skattereform som behövs för att omfördela rikedomar i syfte att öka sociala investeringar (ca 54 % av befolkningen lever i fattigdom och extrem fattigdom). De extremt låga skatteintäkterna, mindre än 10 %, undergräver ytterligare regeringens förmåga att agera. Andra angelägna uppgifter är att genomföra en förvaltningsreform och förbättra den offentliga finansiella styrningen. Risker som kan påverka genomförandet och uppnåendet av de strategiska målen är främst externa. Det gäller bl.a. den organiserade brottslighetens inflytande i landets maktstrukturer, samt straffrihet och våld, i synnerhet GBV. Det politiska våldet har kan också öka inför valet 2011, vilket kan försena och försvåra genomförandet av samarbetet. Detsamma gäller ett eventuellt maktskifte i regeringen. De svenska insatserna är dock inriktade på att ta itu med flera av de nämnda utmaningarna, och de ingår bland de dialogfrågor som identifierats i strategin. Behovet av flexibilitet i fråga om former och metoder för utvecklingssamarbetet, som fastställs i strategin, gäller fortfarande, och är ett sätt att minska riskerna.