

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Sveriges samarbetsstrategi med Guatemala 2008-2012

Styrning och resultat

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2012:5
Sveriges samarbetsstrategi med Guatemala 2008-2012
Styrning och resultat

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2012

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-44-7

Förord

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm

Resultat och styrning av den svenska samarbetsstrategin med Guatemala 2008-2012

SADEV fick i ett regeringsbeslut 2009¹ uppdraget att under tidsperioden 2010 till 2012 genomföra en serie utvärderingar av samarbetsstrategier med enskilda länder. Enligt uppdraget ska SADEV utvärdera resultaten av de verksamheter som får svenskt stöd inom ramen för samarbetsstrategier. Två utvärderingar ska även granska strategierna som styrinstrument. SADEV ska främst basera utvärderingarna på befintligt material och redovisa en till tre utvärderingar per år under perioden 2010 till 2012.

Med bifogade rapport redovisas utvärderingen av Sveriges samarbetsstrategi med Guatemala 2008-2012. Rapporten omfattar ett urval av de resultat som uppnåtts inom ramen för samarbetsstrategin samt hur strategin fungerat som styrinstrument.

I detta ärende har Tf. generaldirektör Lena Fagerlund beslutat. Utvärderingen har genomförts av SADEV:s medarbetare Sofia Westberg, David Scott och Kjerstin Andersson. Även konsult Karin Metell Cueva har varit engagerad i arbetet.

November, 2012



Lena Fagerlund

¹ UF2009/71317/USTYR

Sammanfattning

SADEV fick i ett regeringsbeslut 2009² uppdraget att under tidsperioden 2010 till 2012 genomföra en serie utvärderingar av samarbetsstrategier med enskilda länder. Enligt uppdraget ska SADEV utvärdera resultaten av de verksamheter som får svenskt stöd inom ramen för samarbetsstrategier. Två utvärderingar ska även granska strategierna som styrinstrument. SADEV ska främst basera utvärderingarna på befintligt material och redovisa en till tre utvärderingar per år under perioden 2010 till 2012.

Föreliggande utvärderingsrapport är en granskning av Sveriges samarbetsstrategi med Guatemala 2008-2012 och redovisar ett urval av de resultat som genererats inom ramen för samarbetsstrategin samt hur strategin fungerat som styrinstrument. Syftet med utvärderingen är att bidra med lärdomar om hur processen kring att ta fram en samarbetsstrategi har sett ut samt vilka resultat insatsverksamheten genererat.

Utvärderingen består av två delar: en resultatdel och en styrningsdel. Resultatdelen utgörs av en utvärdering av ett urval av resultat inom samsamarbetsområdena demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner samt hälsa. Respektive samsamarbetsområde har utvärderats som självständiga delar. Inom varje samsamarbetsområde har ett antal insatser valts ut mot bakgrund av den omfattande insatsportföljen. De är utformade som dokumentstudier där befintlig insatsdokumentation samlats in och analyserats. Två av OECD/DAC:s utvärderingskriterier (relevans och måluppfyllelse) har valts ut. Detta innebär att resultatanalysen har granskat huruvida insatserna uppnått de mål och förväntade resultat som fastställts inom de enskilda insatserna. Eventuella resultat som kan ha genererats och som inte ligger i linje med fastställda mål och förväntade resultat (så kallade bieffekter) ligger utanför utvärderingen. Utvärderingens styrningsdel utgör även den en självständig del. Den studerar huruvida riktlinjerna för framtagande och genomförande av samarbetsstrategier har följts. Den är en processutvärdering och grundas främst på intervjuer med nyckelpersoner som var inblandade i framtagandet och genomförandet av strategin. Utvärderingen studerar också om de tematiska prioriteringarna i det svenska utvecklingssamarbetet har integrerats och beaktats i insatsdokumentationen för de utvalda insatserna.

Utvärderingen drar inte några generella slutsatser på en aggregerad nivå. Därför presenteras slutsatser om de insatser som valts ut för bedömning och inte om samsamarbetsstrategin som helhet. Utvärderingen av samsamarbetsstrategin som styrinstrument beskriver framtagandet och genomförandet av strategin samt gör en bedömning avseende framtagandet av strategin.

SADEV gör några viktiga iakttagelser och slutsatser av generell karaktär. De utvalda insatserna bedöms som relevanta i förhållande till sektorsmålen för respektive samsamarbetsområde och insatserna bedöms ha uppfyllt eller delvis uppfyllt de mål som ställts för respektive insats. SADEV bedömer också att de flesta insatser har bidragit

² UF2009/71317/USTYR

till att uppfylla sektorsmålen. När det gäller samarbetsstrategin som styrinstrument är den sammantagna bedömningen att riktlinjerna har följts under framtagandet. Tillräcklig dokumentation saknas för att göra en fullständig utvärdering av strategin som styrinstrument. Därför har fokus legat på att utvärdera framtagandet av strategin. Beträffande de tematiska prioriteringarnas genomslag i insatsdokumentationen drar SADEV slutsatsen att de alla är integrerade i dokumentationen, dock i varierande grad beroende på vilken inriktning insatserna har.

Förkortningar

AHPN	Nationella polisens historiska arkiv (Archivo Histórico de la Policía Nacional)
COPREDEH	Exekutiva samordningskommissionen för mänskliga rättigheter (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos)
CSO	Civilsamhällesorganisationer
DAP	Avdelningen för fredsarkiven (inom fredssekretariatet, SEPAZ) (Dirección de los Archivos de la Paz)
ENSMI	Nationella undersökningen av mödra- och barnhälsa (Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil)
FAFG	Stiftelsen för kriminalteknisk antropologi i Guatemala (Fundación de Antropología Forense de Guatemala)
FAO	FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agriculture Organization)
FDLG	Den nationella trustfonden för lokal utveckling (Fideicomiso de Desarrollo Local de Guatemala)
HTÖ	Halvtidsöversyn
IIARS	Internationella institutet för samhällelig försoning (Instituto Internacional de Reconciliación Social)
INGEP	Ungt ledarskap i en demokrati i uppbyggnadsskede (Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción)
JP	Insatsen för landsbygdsutveckling för minskad utsatthet vid katastrofer (Joint Programme)
LFA	Logical Framework Approach
MR	Mänskliga rättigheter
PAHO	Panamerikanska hälsoorganisationen (Pan American Health Organization)
PAJUST	Programmet för försoning och rättvisa (Programa de Acompañamiento de Justicia Transicional)
PTC	Programmet för villkorliga överföringar (Program for Conditional Transfers)

SADEV	Institutet för Utvärdering av Internationellt Utvecklingssamarbete (Swedish Agency for Development Evaluation)
SEGEPLAN	Presidentens planeringssekretariat (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia)
SEK	Svenska kronor
Sida	Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete
TSE	Tekniskt stöd till nationella valmyndigheten (Acompañamiento y Asistencia Técnica al TSE)
UD	Utrikesdepartementet
UNDP	FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Programme)

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Utvärderingsobjekt.....	1
1.3	Syfte.....	2
1.4	Utvärderingens utformning.....	3
1.5	Disposition	4
2	Samarbetet med Guatemala	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Samarbetsstrategin 2008-2012	5
3	Samarbetsområden.....	7
3.1	Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter	7
3.1.1	Metod	8
3.1.2	Beskrivning av de utvalda insatserna inom samarbetsområdet.....	9
3.1.3	Relevans	12
3.1.4	Måluppfyllelse.....	14
3.1.5	Sammanfattande slutsatser	23
3.2	Hälsa.....	23
3.2.1	Metod	24
3.2.2	Beskrivning av den utvalda insatsen inom samarbetsområdet.....	26
3.2.3	Relevans	27
3.2.4	Måluppfyllelse.....	27
3.2.5	Sammanfattande slutsatser	33
3.3	Hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner.....	34
3.3.1	Metod	35
3.3.2	Beskrivning av de utvalda insatserna inom samarbetsområdet.....	36
3.3.3	Relevans	38
3.3.4	Måluppfyllelse.....	40
3.3.5	Sammanfattande slutsatser	45
4	Samarbetsstrategin som styrinstrument.....	47
4.1	Riktlinjerna för samarbetsstrategier	47
4.2	Framtagandet av samarbetsstrategin.....	47
4.3	Genomförandet av samarbetsstrategin.....	50
4.4	Sammanfattande slutsatser	52

5	De tematiska prioriteringarnas genomslag i insatsdokumentationen.....	53
5.1	Demokrati och mänskliga rättigheter	53
5.2	Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling.....	54
5.3	Miljö och klimat.....	54
5.4	Sammanfattande bedömning	55
	Referenser.....	56
	Appendix	59

Figurförteckning

Figur 1 Samarbetsstrategicykeln.....	2
Figur 2 Faktaruta om TSE.....	10
Figur 3 Faktaruta om INGEP.....	11
Figur 4 Faktaruta om PAJUST	12
Figur 5 Sektorsmål - Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter	13
Figur 6 Faktaruta om Health Sector GUA III.....	27
Figur 7 Sektorsmål hälsa	27
Figur 8 Faktaruta om FDLG II	37
Figur 9 Faktaruta om JP-landsbygdsutveckling.....	38
Figur 10 Sektorsmål - hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner.....	38
Figur 11 Övergripande insatsmål FDLG II.....	41
Figur 12 Övergripande insatsmål JP - landsbygdsutveckling	44
Figur 13 Planeringscykel för framtagandet av en samarbetsstrategi	48

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Hösten 2009 gav regeringen SADEV i uppdrag "att utvärdera ett urval av samarbetsstrategier för enskilda länder. SADEV ska härvidlag utvärdera resultaten av den verksamhet som får svenskt stöd inom ramen för en samarbetsstrategi. För att följa principer om biståndseffektivitet ska SADEV i första hand basera utvärderingarna på befintligt material. Två utvärderingar ska dessutom granska samarbetsstrategin som styrinstrument".³

En första utvärdering inom ramen för uppdraget fokuserade på resultat från det svenska utvecklingssamarbetet med Zambia och rapporterades i juni 2010. Under våren 2012 publicerades en samarbetsstrategiutvärdering avseende Serbien som inkluderade både resultat och styrning. Denna rapport gäller utvärderingen av samarbetsstrategin för utvecklingssamarbetet med Guatemala september 2008 - december 2012 och behandlar såväl samarbetsstrategin som styrinstrument som resultat av utvecklingssamarbetet.

1.2 Utvärderingsobjekt

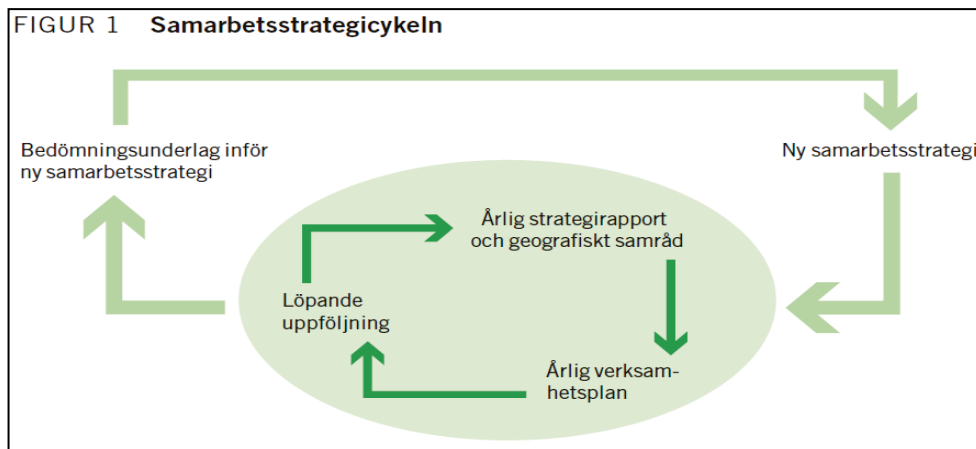
Det svenska utvecklingssamarbetet med ett enskilt land styrs för närvarande av en samarbetsstrategi med en varaktighet på vanligen 3-5 år. Samarbetsstrategin är ett uttryck för regeringens syn på hur utvecklingssamarbetet med ett enskilt land ska bedrivas (inriktning, omfattning, former och så vidare.). Samarbetsstrategin styrs i sin tur av riktlinjer för samarbetsstrategier. Utifrån bland annat landets egen utvecklingsstrategi, landets kapacitet, andra givare, svenska komparativa fördelar samt erfarenheter av hittillsvarande samarbete, utarbetas en ny samarbetsstrategi.⁴ Den 3-5-åriga samarbetsstrategin operationaliseras i årliga verksamhetsplaner. Dessa stäms årligen av, bland annat i relation till de mål⁵ som är uppsatta för respektive insats. Målen på insatsnivå ska ha en tydlig koppling till målen för sektorn.

³ UF2009/71317/USTYR

⁴ Planeringscykeln för framtagandet av en samarbetsstrategi finns i bilaga 1.

⁵ Prestationer, effekter på kort och medellång sikt samt effekter på lång sikt

Figur 1 Samarbetsstrategicykeln



Om verksamheten avviker från samarbetsstrategin kan det betyda att regeringens uttalade syn inte har operationaliserats. De överväganden som gjorts under utarbetandet av samarbetsstrategin skall bedömas och speglas mot riktlinjerna för framtagandet av samarbetsstrategier.

Resultatet av det svenska utvecklingssamarbetet beror på en mängd faktorer, som endast i begränsad utsträckning styrs av samarbetsstrategin, men som strategin ska beakta. Det är svårt att koppla resultat i en verksamhet till specifika svenska insatser. Därför finns heller inget krav i riktlinjerna för samarbetsstrategier att söka härleda resultat till just svenskt bidrag. Däremot finns krav på att redovisa resultat i den verksamhet som får svenskt stöd. Detta är föremål för resultatdelen av utvärderingen av samarbetsstrategin med Guatemala.

Utvärderingen utgår från nu gällande samarbetsstrategi och de insatser som påbörjats under eller löper in i nuvarande strategiperiod. Således ingår insatser från tidigare strategiperioder i de fall de är av relevans för utvärderingen. Samarbetsstrategin för Guatemala antogs i september 2008 och gäller för perioden 2008-2012. De tre samarbetsområdena i strategin är: 1) Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning; 2) Hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner; 3) Hälsa.

1.3 Syfte

Det övergripande syftet med utvärderingen är lärande. Då riktlinjer och styrningen ständigt utvecklas kan utvärderingen utgöra underlag för en framtida utformning av det bilaterala utvecklingssamarbetet genom att belysa hur processen att ta fram en strategi har fungerat i olika kontexter, liksom tolkningen och användningen av densamma. Resultatdelen kan också bidra med lärdomar kring insatsverksamheten i utvecklingssamarbetet.

Utvärderingen består av två delar: resultatet av utvecklingssamarbetet inom ramen för det svenska stödet samt samarbetsstrategin som styrinstrument för utvecklingssamarbetet med Guatemala. Styrningsdelen belyser processen att ta fram en strategi enligt antagna riktlinjer år 2005 (reviderades år 2008)⁶, samt dess genomförande,

⁶ Regeringskansliet (2005), *Riktlinjer för samarbetsstrategier samt Regeringskansliet (2008), Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet*

användning och uppföljning enligt nuvarande riktlinjer (beslutade år 2010).⁷ Resultatdelen av utvärderingen består av en syntes av tidigare redovisade resultat av det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala vilka relateras till relevans och måluppfyllelse.

Regeringen är huvudintressent för denna utvärdering, men även Riksdagen, Regeringskansliet, Sida, utlandsmyndigheter, samarbetslandet samt den biståndsintresserade allmänheten är intressenter.

1.4 Utvärderingens utformning

Utvärderingen struktureras enligt de två delar som nämndes ovan: först görs en granskning av de resultat som genererats inom ramen för samarbetsstrategin och därefter granskas strategin som styrinstrument. Dessa delar utgör självständiga delar med egna metodologiska utgångspunkter.

I utvärderingens resultatdel görs en granskning av varje samarbetsområde som det svenska utvecklingssamarbetet enligt samarbetsstrategin ska koncentreras till. Utvärderingen är utformad på så sätt att granskningen av varje samarbetsområde utgör självständiga delar med egna utvärderingsfrågor och metodologiska utgångspunkter. Några generella överväganden har dock gjorts när det gäller metod inom samtliga områden. Varje granskning är utformad som en dokumentstudie där befintligt material i form av insatsdokumentation har samlats in och analyserats. På grund av den relativt omfattande insatsportföljen, främst inom samarbetsområdet mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning, har ett urval av insatser också varit nödvändigt. Motiveringen till detta kan skilja sig mellan områdena, men en faktor som spelat en central roll för samtliga samarbetsområden är tillgång till dokumentation. Resultatanalysen för varje samarbetsområde har varit föremål för vissa avgränsningar. För det första har två av OECD/DAC:s utvärderingskriterier (relevans och måluppfyllelse) valts ut för bedömning av de valda insatserna.⁸ För det andra är resultatanalysen utformad som en måluppfyllelseanalys vilket innebär att den är begränsad till att granska huruvida insatserna uppnått de mål och förväntade resultat som fastställts inom de enskilda insatserna. Eventuella resultat som kan ha genererats och som inte ligger i linje med fastställda mål och förväntade resultat (så kallade bieffekter) ligger utanför utvärderingen.

Utvärderingens styrningsdel utvärderar huruvida riktlinjerna för framtagande och genomförande av samarbetsstrategier har följts. Denna del är en processutvärdering och grundas främst på intervjuer med nyckelpersoner som var inblandade i framtagandet och genomförandet av strategin.

Utvärderingen studerar också om de tematiska prioriteringarna i det svenska utvecklingssamarbetet har integrerats och beaktats i insatsdokumentationen för de utvalda insatserna.

Utvärderingens utformning gör att SADEV inte kommer att presentera några generella slutsatser och rekommendationer kring samarbetsstrategin som helhet. De slutsatser som presenteras när det gäller resultat kommer att ligga på insatsnivå och

⁷ Regeringskansliet (2010), *Riktlinjer för samarbetsstrategier*

⁸ De övriga kriterierna för att bedöma bistånd är kostnadseffektivitet (efficiency), effekter på lång sikt (impact) samt hållbarhet (sustainability) (OECD/DAC, DAC Criteria for Evaluating Development Assistance)

utvärderingen av styrningsprocessen kring samarbetsstrategin kommer att undersöka huruvida riktlinjer har följts. Hur rapportens olika delar förhåller sig till varandra eller huruvida styrningsprocessen påverkat resultaten ligger utanför utvärderingen.

1.5 Disposition

Efter detta inledningskapitel som beskriver utvärderingens bakgrund, utvärderingsobjekt, syfte samt rapportens utformning, fortsätter kapitel 2 som ger en kortare beskrivning av bakgrunden till utvecklingssamarbetet med Guatemala samt hur den nuvarande samarbetsstrategin är utformad. I kapitel 3 görs en utvärdering av de resultat som uppnåtts inom varje samarbetsområde. Varje samarbetsområde utgör ett delavsnitt i detta kapitel. I kapitel 4 görs en beskrivning av strategin som styrinstrument vilket innebär att framtagandet och genomförandet av strategin beskrivs och bedöms utifrån de fastslagna riktlinjerna för samarbetsstrategier. I kapitel 5 görs avslutningsvis en granskning av om de tematiska prioriteringarna beaktats och integrerats i insatsdokumentationen.

2 Samarbetet med Guatemala

2.1 Bakgrund

Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med Guatemala sedan tidigt 1980-tal, inledningsvis främst i form av humanitärt stöd och stöd till lokala människorättsorganisationer. Inriktningen på stödet hade sin grund i den interna väpnade konflikt som landet genomled mellan 1960 och 1996 och som ledde till 200 000 människors död. Sverige var även aktivt i det arbete som ledde fram till fredsförhandlingar mellan de centrala krigförande parterna, regeringen och gerillasamordningen Guatemalanska nationella revolutionära unionen (*Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG*). Ett genomgående drag i det svenska utvecklingssamarbetet efter den interna konfliktens slut har varit fokuseringen på att implementera de fredsavtal som slöts 1996.⁹ Orkanen Mitch som drabbade regionen 1998 påverkade i hög grad inriktningen på utvecklingssamarbetet. Sammanlagt uppgick insatser relaterade till orkanen till 1,4 miljarder SEK och utgjorde temporärt en enskild sektor inom det svenska biståndet till Guatemala.¹⁰

Sverige har sedan den väpnade konfliktens slut formaliserat utvecklingssamarbetet med Guatemala genom land- och regionstrategier. Den nuvarande samarbetsstrategin föregicks av två regionstrategier (1997-2000¹¹ och 2001-2007¹²) där Guatemala ingick som en del i det regionala utvecklingssamarbetet i Centralamerika. Ett tydligt fokus i båda dessa strategier var ambitionen att stärka demokrati och mänskliga rättigheter. Med fredsavtalen som grund syftade strategierna till att konsolidera freden, stärka demokratin och rättstaten samt främja marginaliserade samhällsgruppers mänskliga rättigheter, i synnerhet för ursprungsbefolkningen.

2.2 Samarbetsstrategin 2008-2012

Den nuvarande samarbetsstrategin med Guatemala har en liknande inriktning mot demokrati och mänskliga rättigheter som de föregående regionstrategierna och ska genomföras i enlighet med regeringens politik för internationellt utvecklingssamarbete, politik för global utveckling (*PGU*), Parisdeklarationen och EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet.

Fredsavtalen från 1996 är utgångspunkten för utvecklingssamarbetet. Fredsavtalen betraktas som landets mest förankrade och fullständiga utvecklingsagenda.¹³ I fredsavtalen finns mål som fastställer hur Guatemala ska utvecklas till ett demokratiskt och inkluderande land med ett fungerande politiskt och socioekonomiskt system. Målen omfattar därför bland annat åtgärder för att skapa ett hållbart representativt politiskt system och rättväsande samt ett moderniserat och hållbart ekonomiskt system.

⁹ Fredsavtalen utgörs av 16 separata fördrag och undertecknades mellan 1990 och 1996. De har alla som övergripande syfte att komma med en lösning på de politiska, ekonomiska och sociala orättvisor som orsakade den interna konflikten.

¹⁰ Utrikesdepartementet (2000), *Regionstrategi Centralamerika och Karibien 1 januari 2001-31 december 2005*, s. 15

¹¹ Utrikesdepartementet (1996), *Regionstrategi Centralamerika*

¹² Utrikesdepartementet (2000), *Regionstrategi Centralamerika och Karibien 1 januari 2001-31 december 2005*

¹³ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008 till december 2012*, s. 3

Åtgärder för att stärka ursprungsbefolkningens, kvinnors och barns mänskliga rättigheter återfinns också som viktiga mål.

Fokus för det svenska utvecklingssamarbetet med Guatemala 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. Det övergripande målet för utvecklingssamarbetet med Guatemala är:

- att skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsbekämpning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattigas människors perspektiv på utveckling.

Strategins övergripande processmål är ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom, en mer effektiv givarsamordning genom förbättrad operativ samordning samt en ökad tillämpning av programansatser i syfte att det samlade utvecklingssamarbetet med Guatemala ska nå önskade resultat.¹⁴

Tilldelningen av finansiella medel för hela strategiperioden ska enligt samarbetsstrategin uppgå till cirka 170 miljoner årligen som ska fördelas över tre samarbetsområden som den svenska regeringen beslutat att biståndet ska koncentreras till:

- 1 Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning
- 2 hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner
- 3 hälsa

Demokrati och mänskliga rättigheter är den största sektorn volymmässigt följt av hälsa och hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner. Valet av sektorer bygger på en sammanvägning av olika faktorer. För det första ligger Guatemalas egna prioriteringar för utveckling som grund. Här spelar de tidigare nämnda fredsavtalen en tydlig roll som hänvisning till Guatemalas nationella prioriteringar. För det andra har land- och resultatbedömningars slutsatser om behovet av omfattande strukturförändringar beaktats. För det tredje har andra givares insatser påverkat valet av sektorer; beroende på givarskarans storlek har Sverige i en del fall valt att aktivt gå in i en viss sektor eller beslutat att utvecklingssamarbete ska ske i andra sektorer.¹⁵

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008 till december 2012*, s. 5 & 16

3 Samarbetsområden

I följande kapitel görs en granskning av de resultat som genererats inom ramen för samarbetsstrategins samarbetsområden. Varje samarbetsområde utgör ett delavsnitt där separata metoder används för att presentera resultat av utvecklingssamarbetet. Varje delkapitel inleds med en kortare landkontext kopplad till varje samarbetsområde vilken ska fungera som bakgrund till Sveriges engagemang inom sektorn. Därefter beskrivs metodologiska överväganden som gjorts för att samarbetsområdet ska kunna granskas i form av insatsurval samt utvärderingsfrågor och utvärderingskriterier. Avslutningsvis följer beskrivningar av de valda insatserna med tillhörande bedömningar relaterade till relevans och måluppfyllelse.

3.1 Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Mot bakgrund av den mycket allvarliga situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala, har Sverige sedan början av 1980-talet spelat en central roll som biståndsgivare inom området. Sverige har, både genom omfattande ekonomiskt bistånd¹⁶ och genom diplomatiskt engagemang, haft ett betydande inflytande för att skapa förutsättningar för ett någorlunda effektivt utvecklingssamarbete inom demokrati- och människorättssektorn.¹⁷

Problemen inom demokrati- och människorättsområdet, och som Sverige genom olika insatser försökt stävja, berör bland annat bristen på representativitet i det politiska systemet samt frånvaron av upprättelse för offren för landets 36 år långa interna konflikt som formellt avslutades 1996. Den interna konflikten är långt ifrån avslutad för offer och anhöriga på grund av statens oförmåga att på ett grundligt sätt hantera konfliktens konsekvenser. Strafffrihet för militärer och medlemmar ur säkerhetsstyrkor, som stod för majoriteten av alla människorättsbrott under konflikten, är mycket vanligt förekommande. Kraven på att få tillgång till sanningen om de övergrepp som skedde under konflikten samt rätt till adekvata former av ersättning, har inte fullt ut tillgodosetts. När det gäller bristen på representativitet i det politiska systemet uppvisar Guatemala, trots att landet formellt är en representativ demokrati med flerpartisystem, ett stort demokratiskt underskott i de organ som ska representera folket. Parlamentet och de politiska partierna representerar i mycket låg utsträckning kvinnor och urfolk. Det representativa systemet undergrävs också av ett lågt politiskt deltagande, främst bland unga, kvinnor och urfolk, och gäller såväl i val som i den bredare politiska debatten.¹⁸

¹⁶ Under de senaste fjorton åren har Sverige bidragit med 1,3 miljarder till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala, Regeringen, (2011), *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*, (Skr. 2011/12:164) s. 44

¹⁷ SADEV (2012), *Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter – Resultat av svenskt bistånd Guatemala*, Report 2012:1.2

¹⁸ För en översikt över demokrati- och människorättsläget i Guatemala, se Utrikesdepartementet (2010), *Mänskliga rättigheter i Guatemala 2010*

I ljuset av denna kontext har den svenska regeringen beslutat att Sverige inom ramen för samarbetsstrategin ska ha följande mål inom sektorn demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Strategin lyfter även fram några exempel på insatser som ska bidra till att målen uppfylls.

- 1 *En mer representativ stat med stärkt kapacitet och tydligare ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå*

För att uppnå målet bör insatser som bidrar till att öka legitimiteten och representativiteten i det politiska partisystemet stödjas, vilket bland annat sker genom satsningar på ökat valdeltagande och ett starkare civilt samhälle.

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

För att uppnå målet bör det svenska stödet bidra till att kvinnors, urfolks och barns mänskliga rättigheter i politiska beslutsprocesser stärks på både central och lokal nivå.

- 3 *Minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konfliktshantering*

Stödet bör karakteriseras av insatser som bidrar till att stärka kapaciteten att utreda organiserad brottslighet samt att de guatemalaner som utsatts för övergrepp under den interna väpnade konflikten får tillgång till rättvisa, gottgörelse och upprättelse.¹⁹

3.1.1 Metod

Det svenska biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala är omfattande och cirka 495 miljoner kronor har betalats ut i stöd under strategiperioden. Detta gör att insatserna inom området utgör nästan 70 procent av den totala biståndsportföljen till Guatemala.²⁰ Insatsportföljen har under strategiperioden bestått av ett fyrtiotal insatser. Portföljen är komplex och stödjer många olika områden som är kopplade till demokrati och mänskliga rättigheter. Det huvudsakliga fokuset ligger dock på att stärka rättsstatens kapacitet samt att främja marginaliserade samhällsgruppers politiska, sociala och ekonomiska rättigheter.

Mot bakgrund av demokrati- och MR-portföljens storlek har ett urval varit nödvändigt för att kunna genomföra granskningen av samarbetsområdet. Urvalet har gjorts genom att med hjälp av Sidas statistikdatabas (PLUS) skapa en översikt av insatsportföljen för demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala under strategiperioden. Tre insatser valdes sedan ut för närmare granskning:

- 1 Tekniskt stöd till nationella valmyndigheten (*Acompañamiento y Asistencia Técnica al TSE, Proceso Electoral 2011, TSE*)
- 2 Ungt ledarskap i en demokrati i uppbyggnadsskede (*Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción, INGEP*)
- 3 Programmet för försoning och rättvisa (*Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición, PAJUST*)

¹⁹ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008 till december 2012*, s. 5-6

²⁰ Svenska ambassaden i Guatemala (2011), *Rapport från halvtidsöversyn av Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala 2008-2012*, s. 3

De faktorer som var avgörande vid urvalet var att de utvalda insatserna var några av de största rent volymmässigt, att SADEV hade tillgång till viss insatsdokumentation genom en tidigare utvärdering av biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala samt att insatserna har en strategisk betydelse för att hantera några av de största utmaningarna för demokrati- och människorättsarbetet i Guatemala, vilket kort berördes ovan. Vid urvalet har också andra insatser som SADEV utvärderat tidigare kunnat väljas bort till förmån för andra insatser.²¹ Granskningen är en ren dokumentstudie vilket innebär att enbart befintlig dokumentation för de valda insatserna har samlats in och använts. Dokument som legat till grund för bedömning av insatserna är projektdokumentation, Sidas bedömningspromemorior av de enskilda insatserna samt den uppföljnings- och resultatrapportering som funnits tillgänglig.

I bedömningen av insatserna utgår utvärderingen från två av OECD/DAC:s utvärderingskriterier: relevans och effektivitet (måluppfyllelse). Utvärderingsfrågorna är:

Relevans	Är insatsen relevant i förhållande till samarbetsstrategins sektorsmål och i förlängningen Guatemalas nationella mål?
Måluppfyllelse	Har insatsen uppfyllt de mål och förväntade resultat som fastslagits i insatsdokumentationen samt bidragit till att uppfylla sektorsmålen?

Vid bedömningen av insatsernas relevans är SADEV:s utgångspunkt att den svenska samarbetsstrategins mål och sektorsmål för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning är relevanta i förhållande till Guatemalas nationella mål. SADEV:s antagande är därmed att om insatserna bedöms vara relevanta i förhållande till strategi- och sektorsmål, bidrar detta till att uppfylla de nationella målen. Bedömningen av relevansen sker således mellan den utvalda insatsen och samarbetsstrategins sektorsmål för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning enligt följande modell:

Insatsmål $\longleftrightarrow$ Sektorsmål

Effektivitet och måluppfyllelse bedöms genom att undersöka huruvida målen som ställts upp för de enskilda insatserna har uppfyllts utifrån tillgänglig resultatdokumentation. När det gäller de pågående insatserna görs en beskrivning, utifrån uppföljningsdokumentation, av vilka mål och resultat dessa hittills har uppnått vilket sedan leder till en bedömning av om det finns goda förutsättningar för insatserna att uppnå sina mål.

3.1.2 Beskrivning av de utvalda insatserna inom samarbetsområdet

Tekniskt stöd till nationella valmyndigheten (TSE)

Den svenska ambassaden beslutade 2010, efter förslag från FN:s utvecklingsprogram (*United Nations Development Programme, UNDP*), att stödja den nationella valmyndigheten i Guatemala (*Tribunal Supremo Electoral, TSE*) under valåret 2011. Insatsen stöds tillsammans med Holland och har i efterhand förlängts till november 2012.

²¹ Detta gäller exempelvis den utifrån volym räknat stora rättssektorsinsatsen CICIG som tidigare utvärderats av SADEV, se SADEV, (2012), *Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter – Resultat av svenskt bistånd Guatemala*, Report 2012:1.2

Figur 2 Faktaruta om TSE

Tidsperiod	November 2010 - december 2011 (förlängd till november 2012)
Sidas bidrag till insatsen	25 000 000 SEK
Genomförande-organisation	UNDP
Typ av stöd	Multi-bi

Insatsens syfte utifrån projektdokumentationen²² är

- Att stärka TSE:s organisatoriska, funktionella och förvaltningsmässiga struktur för att bidra till att valprocessen under 2011 blir fri, rättvis, transparent och inkluderande.
- Att bereda möjlighet för det civila samhället att genomföra valobservation av hög kvalitet.

Inom insatsen finns flera specifika projektmål som tillsammans ska bidra till att uppfylla det övergripande syftet. Insatsen genomförs inom ramen för fyra komponenter: teknisk assistans till TSE, teknisk assistans för nationell valobservation, instans för övervakning och koordinering samt systematisering. För varje komponent finns en strategi som ska genomföras genom fastställda aktiviteter. De fastställda strategierna för komponent 1 är *att motivera och öka exkluderade gruppers deltagande i valprocessen* samt *att stärka TSE institutionellt*. För att motivera och öka exkluderade gruppers deltagande i valprocessen genomförs följande aktiviteter: upprätta mobila enheter för rösträtsregistrering, främja och öka valdeltagande, utforma en informations- och kommunikationsstrategi för att främja medborgerligt deltagande samt att förbättra kommunikations- och koordineringsprocessen mellan TSE, RENAP (*Registro Nacional de las Personas*) och kongressen. För att stärka TSE institutionellt genomförs följande aktiviteter: förbättra TSE:s kapacitet att kontrollera finansiering av politiska partier och valkampanjer, förstärka TSE:s funktionella och organisatoriska struktur, stödja TSE att uppdatera röstlängden samt stärka myndighetens samarbetsallianser med nationella och internationella aktörer.

För komponent 2 är strategin fastställd till att *utveckla åtgärder för att förstärka och underlätta det civila samhällets deltagande i valobservationsprocessen*. För att uppnå detta genomförs följande aktiviteter: teknisk assistans till och utbildning för civilsamhällesorganisationer (CSO) samt upprättandet av en ekonomisk fond för genomförande av valobservation. De sista komponenterna har inga egentliga strategier och aktiviteter utan syftar till att övervaka insatsen och systematisera de erfarenheter som kommer ut av projektet.²²

Ungt ledarskap i en demokrati i uppbyggnadsskede (INGEP)

Sedan 2010 stödjer Sverige en insats som i linje med stödet till den nationella valmyndigheten syftar till att stärka det politiska deltagandet i Guatemala. Insatsen, som sträcker sig till 2013, har ett tydligt utbildningsfokus, vilket innebär att unga ska få möjlighet att utbildas så att de i större utsträckning kan delta politiskt både innan

²² UNDP (2010), *Acompañamiento y Asistencia Técnica al TSE, Proceso Electoral 2011*

och efter valet 2011. Insatsen är inriktad på att engagera unga i en större generell offentlig debatt genom dialoger med politiska befattningshavare samt även att bereda unga möjligheten att utbildas till valobservatörer.

Figur 3 Faktaruta om INGEP

Tidsperiod	Juli 2010 - juni 2013
Sidas bidrag till insatsen	30 000 000 SEK
Genomförande-organisation	Statsvetenskapliga institutionen (<i>Instituto de Gerencia Política, INGEP</i>), Universidad Rafael Landívar, <i>Instituto Centroamericano para Estudios de Democracia Social (DEMOS)</i> (CSO) <i>Fundación PROPAZ</i> (CSO)
Typ av stöd	Bilateralt

Huvudsyftet med *INGEP* är att ”bidra till att en ny generation unga ledare, på ett progressivt sätt, konstruerar demokratin och stärker den offentliga sfären utifrån kulturell mångfald”.²³ Ett mer preciserat syfte med insatsen är att ”över tid, och utifrån ungas perspektiv, skapa inflytande på etiken i det praktiska politiska utövandet hos individer, organisationer och institutioner. Detta är tänkt att utgöra en plattform för medling mellan medborgarna, organisationer och staten på alla nivåer”.²⁴ Inom insatsen fastställs följande förväntade resultat: *utbildning, medvetandegörande, institutionell förstärkning, valobservation samt övervakning, utvärdering och systematisering*. Inom det förväntade resultatet utbildning ligger fokus på att genomföra utbildningar för att stärka ungdomars kompetenser i att delta politiskt på statlig nivå och organisationsnivå samt i valobservation. Även ungdomars kompetens att genomföra och delta i amatörteateruppsättningar samt kunskaper i konflikthantering ska stärkas. Inom det förväntade resultatet medvetandegörande ligger fokus på att genomföra kampanjer för att uppmuntra rätten till dokumentation, rösträtsregistrering och valdeltagande. Även aktiviteter för att granska politiker samt dialogskapande mellan politiska ungdomsorganisationer genomförs. Den institutionella förstärkningen sker främst genom att kapaciteten hos delegater och underdelegater stärks. Inom det slutliga förväntade resultatet, valobservation, fokuseras på att ge ungdomar möjligheten att genomföra valobservation inom det geografiska insatsområdet.²⁵

Programmet för försoning och rättvisa (PAJUST)

Trots ett formellt slut på den interna konflikten råder fortfarande stor oklarhet kring de människorättsbrott som begicks under inbördeskriget. Sedan 2010 stödjer därför Sverige en insats som syftar till att öka den guatemalanska statens kapacitet att skapa förutsättningar för den interna konfliktens offer att utöva sina mänskliga rättigheter. Stödet ges tillsammans med en grupp andra givare: Holland, Danmark, USA:s federala myndighet för internationell utveckling (*United States Agency for International Development, USAID*) samt Kataloniens och Baskiens utvecklingssamarbetsmyndigheter (*Agencia para el desarrollo de Cataluña* och *Agencia de Cooperación del Gobierno Vasco*).

²³ Proyecto 2010-2013 *Liderazgo joven para una democracia en construcción – Tiempo de cosechas*, (2010), s. 20

²⁴ Proyecto 2010-2013 *Liderazgo joven para una democracia en construcción – Tiempo de cosechas*, (2010), s. 21

²⁵ Proyecto 2010-2013 *Liderazgo joven para una democracia en construcción – Tiempo de cosechas*, (2010)

Figur 4 Faktaruta om PAJUST

Tidsperiod	Januari 2010 - december 2014
Sidas bidrag till insatsen	39 000 000 SEK för de första tre åren, därefter sker en ny bedömning
Genomförande-organisation	UNDP
Typ av stöd	Multi-bi

PAJUST saknar ett explicit huvudsyfte som insatsen byggs upp kring. I stället bedömer SADEV att det är projektdokumentets hänvisning till det mål gällande rättstat, rättvisa och säkerhet som FN i Guatemala har ställt upp för att stödja en fredlig och demokratisk utveckling i landet som utgör syftet som styr insatsen. I denna målformulering uttrycks att år 2014 ska rättstaten ha stärkts och rätts- och säkerhetsinstitutioner ska garantera juridisk säkerhet utifrån ett mångfaldsperspektiv samtidigt som civila, politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga rättigheter skyddas på ett effektivt sätt.²⁶ Insatsen genomförs huvudsakligen inom ramen för fyra komponenter: *rätt till sanning, rätt till rättvisa, rätt till kompensation samt rätt till åtgärder för icke-upprepande*. Inom varje komponent fastställs förväntade effekter. Inom rätt till sanning fastställs den förväntade effekten till att det inom en femårsperiod finns större kännedom inom stat och samhälle om de människorättsbrott och tvångsförsvinnanden som skedde under den interna konflikten. Staten har också tillgång till relevant information för att genomföra utredningar och rättsskipningsprocesser.²⁷ Inom rätt till rättvisa fastställs den förväntade effekten till att olika statliga aktörer har effektiviserat utredningar av fall av människorättsbrott inom en femårsperiod.²⁸ Inom komponenten rätt till kompensation fastställs den förväntade effekten till att staten uppvisar större kapacitet att kunna ge offer för människorättskränkningar adekvata former av gottgörelse.²⁹ Rätt till åtgärder för ickeupprepande innebär att staten åtar sig att vidta åtgärder för att människorättsövergrepp inte ska upprepas och att en kultur som respekterar mänskliga rättigheter främjas.³⁰ Inom insatsen finns också en femte komponent som innebär bildandet av ett nätverk mellan programmets olika aktörer, med syfte att påverka den offentliga politiken rörande transitionell rättvisa.

3.1.3 Relevans

I detta avsnitt sker en bedömning av de utvalda insatsernas relevans.

De valda insatserna inom sektorn demokrati och mänskliga rättigheter är i grunden komplexa och består var och en av olika delmål som beskrivs med begrepp som komponenter, aktiviteter, strategier, produkter och förväntade resultat. Vid granskningen av insatsernas relevans görs en bedömning av hur insatsernas delmål förhåller sig till samarbetsstrategins sektorsmål för demokrati och mänskliga rättigheter. En nedbrytning av insatsens beståndsdelar i form av detaljerade mål ger en bild av om sektorsmålen varit styrande även i formuleringen av dessa och inte bara när det gäller insatsernas huvudsyfte.

²⁶ UNDP, (2009) *Documento de programa, Programa de acompañamiento a la justicia de transición*, s. 11

²⁷ UNDP, (2009) *Documento de programa, Programa de acompañamiento a la justicia de transición*, s. 20

²⁸ UNDP, (2009) *Documento de programa, Programa de acompañamiento a la justicia de transición*, s. 24

²⁹ UNDP, (2009) *Documento de programa, Programa de acompañamiento a la justicia de transición*, s. 26

³⁰ UNDP, (2009) *Documento de programa, Programa de acompañamiento a la justicia de transición*, s. 29

Figur 5 Sektorsmål - Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

- 1 En mer representativ stat med stärkt kapacitet och tydligare ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå
- 2 Stärkande av kvinnors, urfolks och barns fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter och förbättrade mekanismer för demokratiskt deltagande samt
- 3 Minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering

TSE:s relevans i förhållande till sektorsmålen

TSE-insatsens uppbyggnad bedöms vara relevant i förhållande till sektorsmålen. Insatsens inriktning på att stärka myndighetens organisatoriska struktur och att bereda möjlighet för CSO att genomföra valobservation ligger i linje med sektorsmål 1 och 2. Insatsen fokuserar genom dess huvudsyfte på att göra valprocessen rättvis och transparent och ge stöd till valobservationer, vilket harmoniserar med sektorsmål 2 om att förbättra mekanismer för demokratiskt deltagande. Genom dessa mål tas även mål 1 i beaktande då en öppen valprocess bidrar till att öka representativiteten i det politiska systemet. Insatsens komponenter och strategier för att uppnå målen bedöms harmonisera med sektorsmål 1 och 2 genom dess fokus på att stärka marginaliserade grupper och CSO:s deltagande i valprocessen. Kapacitetsstärkningen av TSE som myndighet bedöms vara i linje med sektorsmål 1 i och med att det förväntas bidra till att skapa en mer representativ stat.

INGEP:s relevans i förhållande till sektorsmålen

INGEP-insatsens uppbyggnad bedöms vara relevant i förhållande till sektorsmålen. Insatsens huvudinriktning på att utbilda och medvetandegöra en ny generation politiskt engagerade ungdomar bedöms vara relevant i förhållande till sektorsmål 1 om att skapa en mer representativ stat. Sektorsmål 2 tas i beaktande genom att ungas mänskliga rättigheter ligger i fokus. Även sektorsmål 3 tas i beaktande genom att det finns ett konflikthanterings- och dialogperspektiv integrerat i insatsen.

PAJUST:s relevans i förhållande till sektorsmålen

Insatsens uppbyggnad bedöms vara relevant i förhållande till sektorsmålen. Insatsens huvudinriktning på att stärka rättssystemet gör att programmet bedöms ligga i linje med sektorsmål 3 om minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering. Komponenterna bedöms vara relevanta i förhållande till sektorsmål 3 genom deras starka fokusering på att dels skapa förutsättningar för att utreda tidigare outredda brott, dels genomföra konkreta utredningar av specifika fall av människorättsövergrepp. Inslagen av att stärka statens roll att förebygga sociala konflikter och att skapa en kultur av respekt för mänskliga rättigheter är relevanta i förhållande till målet om att skapa förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer SADEV att de utvalda insatserna så som de beskrivs i projektdokumentationen är relevanta i förhållande till samarbetsstrategins sektorsmål. De tre insatserna täcker tillsammans samtliga sektorsmål och TSE och INGE

bedöms även ta flera av sektorsmålen i beaktande. Insatserna bedöms även vara relevanta för att uppfylla det övergripande målet i samarbetsstrategin med Guatemala. Därmed kan man göra antagandet att insatserna bidrar till att uppfylla Guatemalas nationella mål, då strategin är formulerad i enlighet med dessa. Insatserna skapar, i enlighet med samarbetsstrategins övergripande mål, förutsättningar för fortsatt fred, främst genom *PAJUST* som syftar till att skapa förutsättningar för att hantera den interna konfliktens konsekvenser. Sveriges mångdimensionella syn på fattigdom, som innebär att brist på politisk makt kan definieras som en form av fattigdom³¹, gör att *TSE* och *INGEP* kan ses som fattigdomsbekämpande insatser som syftar till att öka det politiska deltagandet.

3.1.4 Måluppfyllelse

Insatsernas effektivitet och måluppfyllelse mäts i fallet med *TSE* utifrån en bedömning som görs utifrån en extern utvärdering.³² När det gäller *INGEP* och *PAJUST* görs en bedömning utifrån den uppföljningsrapportering som funnits tillgänglig. Det är viktigt att påpeka att de sistnämnda är pågående insatser vilket endast gör det möjligt att göra en bedömning av huruvida insatsernas mål har uppnått hittills och om det därigenom går att uttala sig om insatsernas förutsättningar att uppfylla målen. Denna del disponeras på så sätt att först görs en beskrivning av vilka resultat insatserna uppnått utifrån de mål och förväntade resultat som fastslagits i projektdokumentationen. Därefter görs en bedömning av om insatserna uppfyllt, alternativt är på väg att uppnå, målen och de förväntade resultaten. Även om insatserna bidragit till att uppfylla sektorsmålen tas i beaktande. Avsnittet avslutas med några sammanfattande slutsatser.

TSE

Den resultatrapportering som finns tillgänglig för *TSE* är en extern utvärdering³³ som studerar om målen för en rättvis och transparent valprocess har uppnått. Utvärderingen gör främst en bedömning av insatsens tre strategier som nämndes i beskrivningen av insatsen: *att motivera och öka marginaliserade gruppers deltagande i valprocessen, att stärka TSE institutionellt samt att ge teknisk assistans för valobservation.*

För den första strategin, att öka exkluderade gruppers valdeltagande, görs framförallt en bedömning av huruvida de mobila registreringsinsatser som syftade till att öka rösträttsregistreringen inför valet har gett något resultat och om detta kan attribueras till insatsen. Utvärderingen konstaterar att det skett en stor ökning i röstlängden mellan 2007 och 2011, framförallt när det gäller kvinnors rösträttsregistrering. Antalet rösträttsregistrerade kvinnor ökade mer än genomsnittet och för första gången var antalet rösträttsregistrerade kvinnor större än männens (50,7 procent gentemot 49,3 procent). Utvärderingen menar att ökningen jämfört med tidigare val är onormalt hög och hävdar att detta inte nödvändigtvis kan tillskrivas de insatser som genomfördes för att öka registreringen. En liknande insats hade genomförts vid valet 2007 och inte fått dessa resultat. Utvärderingen menar i stället att en extern faktor kan

³¹ Fungerar som utgångspunkt i Utrikesdepartementet (2010), *Förändring för frihet. Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014* s. 8

³² Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*

³³ Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*

förklara den höga registreringen bland kvinnor. Den faktor som framhävs är den tidigare presidenten Álvaro Coloms iscensättande av ett ekonomiskt program (*Program for Conditional Transfers, PTC*), vars främsta målgrupp var kvinnor. Utvärderingen hävdar att detta förmånsprogram kan ha fungerat som en indirekt press på kvinnor att registrera sig för att rösta på Colom och hans parti Nationella Unionen för hopp (*Unidad Nacional de Esperanza, UNE*) eftersom det skulle ha säkerställt att programmen kunde fortsätta.³⁴

När det gäller rösträttsregistreringen av unga uppvisas en nedåtgående trend och de unga utgör endast 19,92 procent av röstlängden trots att de representerar 29,19 procent av valmanskåren. Andelen registrerade ungdomar har successivt minskats mellan valet 2003 och 2007 och utvärderingen konstaterar att de åtgärder som vidtagits för att förändra detta inte har påverkat dessa underliggande tendenser.³⁵ Det konkreta deltagandet i valet uppvisar enligt utvärderingen imponerande resultat. Både i första och andra omgången har valdeltagandet ökat markant i jämförelse med valet 2007. Dock upprepas samma mönster som i rösträttsregistreringen. Kvinnor utgjorde 53,6 procent av de röstande vilket kan kopplas till förklaringen om *PTC* som bakomliggande faktor till det höga deltagandet. Ungdomar mellan 18 till 25 år uppvisade ett lågt deltagande genom att endast 982 964 röstade i valets första omgång. Detta ska jämföras med att befolkningen mellan 18 och 25 år uppgår till 2 232 508 personer, varav lite mer än hälften är registrerade. I delstaterna där insatsen genomfördes går det alltså att observera en ökning av både rösträttsregistrering och röstning, men det går inte i utvärderingen påvisa att detta beror på *TSE*-insatsen.³⁶

Utvärderingen studerar även huruvida insatsen bidragit till att stärka *TSE* institutionellt och pekar på ett antal strukturella och organisatoriska problem som inte åtgärdats genom insatsen. Strategin att stärka *TSE* institutionellt är den del av projektet som tilldelats minst finansiella medel samtidigt som den uppvisar den minsta nivån av genomförandegrad. Inom denna komponent var ett av målen att stödja *TSE* i den meningen att myndigheten kunde öka sin kapacitet att utöva mer kontroll över finansiering av politiska partier och valkampanjen. Utvärderingen menar att det enda som genomförts för att uppnå detta är att projektet gav tekniskt stöd för att avtal om informationsutbyte mellan *TSE* och olika regeringsinstanser skulle kunna slutas med syftet att ge *TSE* förutsättningar att övervaka de politiska partiernas utgifter i valkampanjen. Detta verkar inte, enligt utvärderingen, ha bidragit till en större kontroll av partiernas utgifter.³⁷

Att stärka *TSE*:s inre effektivitet och organisatoriska uppbyggnad ser utvärderingen som mycket viktigt, men insatsen har bidragit till detta i mycket liten grad. *TSE* står inför allvarliga organisatoriska problem och har inte kapacitet att fördela sitt arbete vilket gör att myndighetens mesta arbete görs under valåret. Detta gör *TSE* till en ineffektiv organisation och kostnaden per avlagd röst är en av de högsta i världen. Utvärderingen nämner också faktumet att kompetensen i myndighetens ledning inte

³⁴ Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*, s. 11-12

³⁵ Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*, s. 13

³⁶ Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*, s. 14

³⁷ Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*, s. 18

har kunnat konsolideras genom att individer byts ut och ibland ersätts av andra som inte nödvändigtvis har erfarenhet av valarbete. I stället för att koncentrera sig på dessa problem, var det enda som uppnåddes för att stärka TSE institutionellt en genomförd ”SWOT”-analys, det vill säga en analys av styrkor (*Strengths*), svagheter (*Weaknesses*), möjligheter (*Opportunities*) och hot (*Threats*) av sex enheter inom myndigheten.³⁸ Stödet till valobservation gav, enligt utvärderingen, inte heller några lyckade resultat, främst på grund av att systemet med att låta organisationer söka medel ur en fond inte bedömdes som särskilt effektivt.

Bedömning

SADEV:s bedömning av TSE-insatsens måluppfyllelse grundar sig på den ovan nämnda externa utvärderingen som gjorts av insatsen. Med tanke på att ingen annan resultatrapportering funnits tillgänglig grundar sig bedömningen enbart på detta material. Dock går det att se vissa intressanta mönster i utvärderingen vilket SADEV grundar sin bedömning på och som utvärderingen i sig inte kommenterar i hög grad. Den intressanta iakttagelsen som kan göras i utvärderingen är de något snedvridna prioriteringarna. Medan huvuddelen av satsningarna har riktats mot att öka registrering och deltagande, har mycket lite resurser lagts på att stärka TSE institutionellt vilket bidragit till att detta mål har nått en låg grad av måluppfyllelse. Myndigheten står fortfarande inför stora organisatoriska problem och har en låg inre effektivitet.

Mot bakgrund av den guatemalanska samhällskontexten, som rymmer allvarliga problem av strukturell och institutionell karaktär, behövs en omfattande förstärkning av demokratiska och offentliga institutioner med syftet att öka deras transparens, effektivitet, legitimitet och rättssäkerhet.³⁹ Att TSE-insatsen inte uppnår påtagliga resultat inom institutionsförstärkning i en stat som bedöms som i akut behov av legitima och robusta institutioner, förefaller orimligt. Utifrån detta perspektiv har insatsen inte varit effektiv och har heller inte uppnått målet om att stärka myndigheten funktionellt och organisatoriskt. När det gäller konkret deltagande, i form av rösträttsregistrering och valdeltagande, kan vissa framgångar påvisas, men de kan inte tillskrivas insatsen. Dock är detta en stor framgång och uppsvinget när det gäller valdeltagandet är av stor betydelse. Något som minskar denna bilds betydelse är att den omfattande rösträttsregistreringen bland kvinnor kan förklaras av förmåner från ett ekonomiskt program, vilket påminner om vilka typer av strukturella problem som fortfarande finns kvar och som hotar demokratin. SADEV noterar också att en insats som TSE riskerar att få lägre hållbarhet om mindre vikt läggs vid institutionell förstärkning och mer resurser istället ges till ”kortsiktiga” insatser som ger framgång vad gäller registrering och deltagande i enskilda val. Denna bedömning sker mot bakgrund av den vikt som lagts vid att åstadkomma ”good governance” (det vill säga effektiv och god samhällsstyrning) som ett biståndsmål sedan 1980-talet.⁴⁰ Ett viktigt påpekande, och som även utvärderingen noterar, är den roll som svenska ambassaden spelade i projektet. Ambassaden bidrog till att stödja TSE i ett hårt och politiskt

³⁸ Boneo, H (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*, s. 19-20

³⁹ Legitimiteten för offentliga och demokratiska institutioner är generellt sett låg i Guatemala; enligt en undersökning från 2008 får Guatemala 42,1 poäng på en hundrapoängsskala när det gäller människors tilltro till ”core institutions”. TSE får i samma undersökning 47,5 poäng (Azpuru, D, *Political culture of democracy in Guatemala, 2008: The impact of governance – VIII study on the democratic values of Guatemalans*, s. 23-5 & 117

⁴⁰ Se t ex Hoebink, Paul (2002), ”Good governance: condition or goal? European donors and the discussion on ‘Good governance’”

polariserat klimat⁴¹, vilket SADEV bedömer som viktigt för att skapa förutsättningar för att uppnå någon form av måluppfyllelse i projektet.

Sammanfattningsvis drar SADEV slutsatsen att *TSE*-insatsens måluppfyllelse varierar. Beträffande målet om att öka marginaliserade gruppers deltagande i valprocessen pekar utvärderingen på att detta har uppnåtts, men att detta i vissa fall kan hänföras till externa faktorer (som exempelvis *PTC*). Insatsens bidrag till institutionell förstärkning har enligt utvärderingen varit begränsat, vilket gör att detta mål inte kan anses vara uppfyllt. Dock bedömer SADEV att insatsen ändå bidrar till att uppfylla sektorsmål 2 eftersom insatsen skapat förutsättningar för marginaliserade grupper att delta politiskt.

INGEP

Beträffande *INGEP* finns en sammanfattande resultatrapportering för 2011⁴² samt en mer omfattande rapportering kring valobservationskomponenten i projektet.⁴³

Resultatrapporteringen för 2011 ger en kortfattad beskrivning av vilka resultat som uppnåtts i förhållande till de fem förväntade resultat som ställts upp i projektdokumentationen: *utbildning, medvetandegörande, institutionell förstärkning, valobservation samt övervakning, utvärdering och systematisering*. Inom ramen för utbildning har fem mindre delutbildningar genomförts. Inom dessa har fokus legat på att utbilda ungdomar i några geografiskt prioriterade områden för att öka deras kompetens att kunna delta i politiska sammanhang och utöva sina medborgerliga plikter. Detta har inneburit att projektets målgrupper (ungdomar i allmänhet, organisations- och partiaktiva ungdomar samt projektets genomförande organisationer) har utbildats för att öka sin kompetens och sina kunskaper i kommunal förvaltning, konflikthantering, att genomföra lokala politiska kampanjer, att genomföra amatörteater med demokrati- och människorättsperspektiv samt att genomföra valobservation.⁴⁴ Inom ramen för medvetandegörande har aktiviteter för att öka olika former av politiskt deltagande genomförts. I linje med detta har kampanjer för att öka rösträttsregistreringen (tillsammans med *TSE*) och valdeltagande genomförts. Även dialogsatsningar har genomförts vilket innebär att ungdomar deltagit i debatter med kandidater för politiska befattningar och teateruppsättningar med människorättsperspektiv. Den institutionella förstärkningen har skett genom att delegater inom *TSE* försetts med verktyg för att kunna hantera konflikter under valprocessen.⁴⁵ Insatsens valobservationskomponent har varit föremål för en större uppföljning. Enligt projektdokumentationen skulle valobservation genomföras av ungdomar i minst 50 kommuner och skulle ske innan, under och efter valet. I valobservationen ingick också att ha en dialog med *TSE*.⁴⁶ Resultatrapporteringen av valobservationen består av fyra mindre rapporter som i sin tur består av observationer av om mänskliga rättigheter kopplade till valprocessen upprätthållits under slutet av juli till slutet av november 2011. Observationerna har genomförts genom att ungdomarna har dokumenterat om det skett övergrepp på mänskliga rättigheter i form av fysisk och verbal aggression, otillbörliga påverkansaktioner, kränkningar av fundamentala

⁴¹ Boneo, H. (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*, s. 1

⁴² *Programa liderazgo joven construyendo democracia – Informe de avances 2011* (2012)

⁴³ *Informe de observación del proceso electoral 2011 en Guatemala*, DEMOS, INGE, PROPAZ

⁴⁴ *Programa liderazgo joven construyendo democracia – Informe de avances 2011*, (2012) s. 7-14

⁴⁵ *Programa liderazgo joven construyendo democracia – Informe de avances 2011*, (2012) s. 15-22

⁴⁶ *Proyecto 2010-2013 Liderazgo joven para una democracia en construcción – Tiempo de cosechas*, (2010), s. 25

friheter och vinkling av information. Detta analyserades sedan djupare av en expertgrupp.⁴⁷

I de olika rapporterna presenteras en bild av vilka människorättsövergrepp som skett i de regioner där valobservationen skett. Slutsatserna av rapporterna, som täcker in olika tidsperioder av valprocessen, är att det skett många övergrepp på mänskliga rättigheter i form av hot och våld, mord på politiska aktivister och påverkansaktioner som handlar om alltifrån att personer erbjuds betalning för att rösta på ett visst sätt eller hot om att förlora sitt arbete. Ofta är många övergrepp kopplade till sympatisörer till de politiska partierna. Rapporternas slutsatser påpekar även hur medierna underordnas de ekonomiskt starka politiska kandidaterna samt visar på institutionella brister i valprocessen. Dessa brister gäller framförallt *TSE* som har uppvisat tillkortakommanden i form av att följa lagen, kommunicera med befolkningen samt att följa ett korrekt valförfarande.⁴⁸ Med detta i beaktande har *INGEP* uppnått det mål om att genomföra valobservation i samband med valet 2011. Målet om att genomföra detta i minst 50 kommuner har uppnåtts med något högre marginal eftersom valobservationen enligt rapporteringen skett i 54 kommuner.⁴⁹ Rapporteringen om människorättsövergrepp, som är resultatet av valobservationen, är omfattande och ger en tydlig bild av vilka typer av kränkningar som skett. Förutom dessa konkreta resultat i form av genomförd valobservation i ett antal kommuner och omfattande rapportering, noterar *SADEV* att uppföljningsrapporteringen pekar på djupare resultat:

Ungdomarna, som frivilligt deltog som valobservatörer, betalade i många fall sina biljetter ur egen ficka för att åka till kommunernas centralorter för att utarbeta den observationsmall som användes vid valobservationen. Detta visar på ett medborgerligt engagemang som inte vilar på ekonomiska intressen, utan istället visar på en personlig förpliktelse gentemot landet, vilket är glädjande.⁵⁰

Huruvida valobservatörerna haft en dialog med *TSE* är svårt att utläsa i rapporteringen. Det riktas ofta kritik mot myndighetens tillkortakommanden när det gäller kommunikation med befolkningen och kontroll av politiska organisationer, men om det inom ramen för *INGEP* förts konstruktiva dialoger om hur valobservationen ska gå till nämns det inget om.

Bedömning

INGEP har hunnit långt i att uppnå de förväntade resultat som ställdes upp i insatsens projektdokument, främst på en aktivitetsnivå eftersom insatsen ännu inte är avslutad. Detta gäller främst målet om att genomföra valobservation eftersom det på grund av den grundliga dokumentationen går att identifiera en tydlig måluppfyllelse. *SADEV* noterar även det positiva i att insatsen har som syfte att stärka det demokratiska deltagandet på gräsrotsnivå. Insatsen bidrar därmed till att skapa ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle, vilket gör den till ett komplement till *TSE*-insatsen som mer syftar till att stärka de formella kanalerna för demokratisk påverkan.

⁴⁷ Informe de observación del proceso electoral 2011 en Guatemala, DEMOS, INGE, PROPAZ, s. 9

⁴⁸ Informe de observación del proceso electoral 2011 en Guatemala, DEMOS, INGE, PROPAZ, s. 31, 48-51 & 61 (Conclusiones)

⁴⁹ Informe de observación del proceso electoral 2011 en Guatemala, DEMOS, INGE, PROPAZ, s. 11

⁵⁰ Informe de observación del proceso electoral 2011 en Guatemala, DEMOS, INGE, PROPAZ, s. 79

SADEV noterar emellertid att vilken roll *INGEP* har i förhållande till *TSE*, som innehåller överlappande insatser (valobservation och institutionell förstärkning), inte verkar ha dokumenterats. Enligt insatsdokumentationen⁵¹ ska *INGEP* och *TSE* koordineras med varandra, men huruvida detta skett går inte att utläsa i resultatdokumentationen. SADEV noterar att det därmed blir det svårt att bedöma huruvida dessa insatser kompletterat varandra och eventuellt skapat synergieffekter. Eftersom *INGEP* är pågående är det möjligt att detta är en aspekt som kommer att dokumenteras när insatsen avslutats.

SADEV bedömer sammanfattningsvis att det finns goda förutsättningar för *INGEP* att bidra till att uppnå sektorsmål 2 genom dess fokus på att stärka ungas rätt till demokratiskt deltagande.

PAJUST

Uppföljningsrapporteringen för *PAJUST* utgörs av resultatrapporter för år 2010⁵² och 2011⁵³ som beskriver vilka framsteg som uppnåtts i de fem komponenter som bildar fundamentet i projektet. Vid genomläsningen av rapporteringen har kärnan i resultaten tagits ut och presenterats som sammanfattande resultat på en övergripande nivå.

Inom komponenten rätt till sanning, som fastslår att det inom en femårsperiod ska finnas en större kännedom om de människorättsbrott som skedde under den interna konflikten, rapporteras att följande resultat har kunnat genereras: arkiven har bidragit till framskridande av rättsprocesser, dokumentation över människorättsbrott under den interna konflikten har kunnat bevaras och ges ökad tillgång till och arkiven har nått en högre grad av institutionell konsolidering. Under 2010 fick två arkiv, som innehåller dokumentation kring människorättsövergrepp, stöd genom *PAJUST*: Nationella polisens historiska arkiv (*Archivo Histórico de la Policía Nacional, AHPN*) och Avdelningen för fredsarkiven inom fredssekretariatet SEPAPZ (*Dirección de Archivos de la Paz, DAP*). Båda dessa har bidragit med expertis och sakkunskap för att föra främst rättsprocesser kring tvångsförsvinnanden framåt. I arbetet med att bevara och göra dokumentation om människorättskränkningar tillgänglig har *DAP* och *AHPN* gjort betydande insatser. *DAP* har utformat ett digitalt informationssystem med dokument och har ansvarat för att ge ut böcker och rapporter i vilka övergrepp på mänskliga rättigheter synliggörs. *AHPN* har varit framgångsrikt i att tillmötesgå institutioners och enskilda individers begäran om dokument och målet om att 300 användare ska få tillgång till dokument, samtidigt som 11 600 000 bilder ska ha digitaliserats, har uppnåtts med god marginal. Dokument har också gjorts mer tillgängliga i den bemärkelsen att *AHPN* har utarbetat metoder så att de som inte är vana vid analys av arkivmaterial kan tillgodogöra sig detta på ett bättre sätt.⁵⁴ Vissa framsteg i arkivens institutionella konsolidering har också kunnat identifieras. *AHPN* har fått juridisk status genom vilket tillgång ges till hela den nationella polisens arkiv från början av 1900-talet tills bildandet av en ny polisstyrka 1997. *AHPN*:s funktionella struktur har konsoliderats genom bildandet av ett centralarkiv som består av 42 specifika arkiv.⁵⁵

⁵¹ Sveriges ambassad (2010), *Beslut, Stöd till nationella valmyndigheten i Guatemala 2010-2011*

⁵² UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*

⁵³ UNDP, (2011) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2011*

⁵⁴ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 4-6

⁵⁵ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 7

Under 2011 rapporteras ytterligare framsteg när det gäller rätt till sanning. *AHPN* har fortsatt med att bevara dokument, främst när det gäller den omfattande dokumentationen från den numera nedlagda nationella polisen. Tillgängliggörande av material har också fortsatt. Arkivens bidrag till att stärka myndigheters och organisationers kapacitet och möjlighet att göra substantiella undersökningar av händelser under den interna konflikten, har varit fortsatt betydelsefullt och arkivmaterial har getts status som konkret bevismaterial i många fall av människorättsbrott. Den institutionella konsolideringen har främst tagit sig uttryck genom att arkiven stärkts internt. När det gäller *AHPN* rapporteras att arkivet har ökat effektiviteten och kvaliteten i sitt arbete genom processer av planering, professionalisering och utvärdering av det administrativa och det tekniska arbetet. Den interna personalkompetensen har även höjts genom utbildningar.⁵⁶

Utifrån komponenten rätt till rättvisa och dess mål om att inom en femårsperiod ha effektiviserat utredningar av specifika fall av människorättsövergrepp, konstaterar uppföljningsrapporterna att de huvudsakliga resultaten består av utredningsframsteg i ett antal specifika fall av människorättsbrott, samtidigt som koordineringen mellan utredningsenheter och människorättsorganisationer har stärkts. När det gäller framstegen i specifika fall av brott mot mänskliga rättigheter har fällande domar i tre fall av tvångsförsvinnanden, i vilka samtliga åtalade var militärer eller poliser, kunnat uppnås. Fler fall har även kunnat gå vidare från utredningsstadiet till en mer konkret rättsskipningsprocess, eftersom tillräcklig information kunnat samlas in. Det fastslagna årsmålet har uppnåtts med högre marginal om man beaktar antalet fällande domar, antalet anklagelser som förts fram av inrikesministeriet samt antalet påbörjade fall. *PAJUST* har även direkt bidragit till att stärka kapaciteten för samordning mellan de institutioner som ägnar sig åt kriminalutredningar och civilsamhälleliga människorättsorganisationer med syftet att göra framsteg i utredning och rättsskipning. Under 2010 godkändes 10 avtal mellan sådana typer av organisationer för att särskilt uppmärksamma 13 specifika fall av människorättsbrott.⁵⁷

Arbetet med rätt till rättvisa har fortsatt att uppvisa resultat under 2011. Utredningar av specifika fall av människorättsövergrepp under den interna konflikten har uppvisat ett tydligt framsteg framförallt genom rättsskipningsprocessen mot fyra soldater som dömdes till höga fängelsestraff för sin medverkan i en av konfliktens värsta krigsbrott, massakern i Dos Erres 1982 då 201 människor avrättades. Förutom fall där domar avkunnats uppvisar andra fall framsteg genom att de juridiska processerna kunnat drivas framåt. *PAJUST* har även varit drivande i att ge stöd till statliga institutioners arbete med att utreda människorättsbrott, exempelvis MR-ombudsmannen och åklagarämbetet för mänskliga rättigheter inom inrikesministeriet.⁵⁸ Inom komponenten rätt till kompensation fastställs målet till att staten ska öka sin kapacitet att erbjuda offren för den interna konflikten adekvat kompensation. De huvudsakliga resultaten är utvecklingen av ett nationellt program för kompensation till krigets offer (*Programa Nacional de Resarcimiento*), identifiering och utgrävning av massgravar samt stöd till organisationers kapacitet att erbjuda psykosocialt stöd till offrens anhöriga. Genom det nationella ersättningsprogrammet har värdighetsceremonier för offren genomförts och viss materiell ersättning i form av återlämning av jord och bostäder utgått

⁵⁶ UNDP, (2011) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2011*, s. 9-15

⁵⁷ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 9

⁵⁸ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2011*, s. 16-19

till offren för inbördeskriget. Genom stöd till stiftelsen för kriminalteknisk antropologi i Guatemala (*Fundación de Antropología Forense de Guatemala, FAFG*) har lokalisering av personer som försvann under inbördeskriget kunnat genomföras. För att göra detta möjligt har *FAFG* genomfört en metodisk process vilket har inneburit att 111 inspektioner för att lokalisera massgravar genomförts. 119 utgrävningar där kvarlevor från 383 personer har kunnat bevaras, har genomförts. Tack vare utgrävningarna har 64 begravningar kunnat genomföras vilket har bidragit till att avsluta många anhörigas långa och smärtsamma sorgprocesser.⁵⁹

På grund av den psykiska påfrestningen för anhöriga till offer, har *PAJUST* gett stöd till nio organisationer som erbjudit psykosocialt stöd till anhöriga i 72 procent av de 120 utgrävningar som genomfördes under 2010. Detta stöd har getts innan, under och efter utgrävningar och har innefattat både individuell terapi och kollektiva aktiviteter.⁶⁰ Inom denna komponent rapporteras dock vissa svårigheter, vilket påverkat måluppfyllelsen. I samband med utgrävningar misslyckades man i 23 procent av fallen att hitta kvarlevor vilket bland annat berodde på medveten desinformation från påstådda gärningsmän. Även hot från lokala myndigheter med kopplingar till militären mot offer samt omfattande naturkatastrofer skapade svårigheter för fortskridandet av utgrävningar.⁶¹ Under 2011 har såväl offentliga värdighetsceremonier som de fortsatta utgrävningarna av massgravar genomförts. Genom stödet till *FAFG* lyckades man uppnå målet om att genomföra minst 106 utgrävningar på landsbygden. Detta resulterade i att kvarlevor från 228 personer kunnat bevaras. Arbetet med att stödja offer och anhöriga har resulterat i att sju CSO gett psykosocialt stöd i 176 olika utgrävningsprocesser. I detta stöd har organisationerna förbättrat sitt genusperspektiv genom specifika mål och aktiviteter som särskilt tar hänsyn till detta.⁶² Inom komponenten rätt till åtgärder för icke-upprepning är målet att staten ska vidta lämpliga åtgärder för att försäkra att befolkningen inte återigen ska utsättas för människorättskränkningar. Detta innebär att en kultur där mänskliga rättigheter respekteras måste byggas upp. För att uppnå detta har *PAJUST* gett stöd till den Exekutiva samordningskommissionen för mänskliga rättigheter (*Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, COPREDEH*) och Internationella institutet för försoning (*Instituto Internacional de Reconciliación Social, ILARS*). Ett resultat som lyfts fram är *COPREDEH*:s bidrag till bildandet av ett tvärinstitutionellt forum (*Foro Interinstitucional*) där 32 olika offentliga institutioner ingår och vars syfte är att följa upp rekommendationer gällande mänskliga rättigheter åt den guatemalanska staten. Detta grundar sig i att Guatemala vid upprepade tillfällen uppmanats av internationella organisationer att vidta åtgärder för att implementera de internationella människorättskonventioner som tidigare ratificerats.⁶³

Den andra institutionen som stöds av *PAJUST*, *ILARS*, rapporteras ha gjort framsteg i att stärka sin kapacitet att medvetandegöra och utbilda statliga tjänstemän, studenter och lärare för att förebygga sociala konflikter och främja respektfulla relationer mellan medborgarna. Under 2011 har stödet till *COPREDEH* och *ILARS* fortsatt. *COPREDEH* ansvarade för att skapa ett system för att systematisera alla rapporter som Guatemala presenterat inför FN. *COPREDEH* har också legat bakom skapandet

⁵⁹ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 10-11

⁶⁰ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 15

⁶¹ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 13 & 16

⁶² UNDP, (2011) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2011*, s. 22-33

⁶³ UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 20

av ett uppföljningssystem som kan användas som informationskälla för huruvida det sker en utveckling för statens åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter. *ILARS* rapporteras ha gjort framsteg i sitt arbete för att medvetandegöra och utbilda statstjänstemän, lärare och studenter för att förebygga sociala konflikter, bland annat genom produktion av utbildningsmaterial.

Komponent fem, som innebär bildandet av ett nätverk mellan programmets olika aktörer, med syfte att påverka den offentliga politiken rörande transitionell rättvisa, har startat sitt arbete. Sedan april 2010 finns ett nätverk där insatsens samarbetspartners finns representerade (bland annat givarna). Dessa utgör den exekutiva samordningsstyrelsen. Inom framförallt komponenten rätt till sanning rapporteras nätverket ha gjort vissa framsteg, främst under 2011 då man lyckats med att göra framsteg med projekt som byggts upp under 2010. Inom sanningskomponenten har nätverket lyckats med att föra vissa lagförslag framåt. Detta gäller en arkivlag (*Ley del sistema nacional de archivos*) och en lag om bildandet av en nationell kommission för eftersökning av offer för tvångsförsvinnanden eller andra former av försvinnanden. Dessa har dock ännu inte godkänts av kongressen. Ytterligare ett framsteg inom denna komponent är en regeringsöverenskommelse om bildandet av *CONAMHIS*, en nationell kommission för historiskt minne, vars syfte är att konsolidera arkiven och att försäkra deras kontinuitet i sin funktion att underlätta tillgång till rättvisa och kompensation för den interna konfliktens offer. Uppföljningsrapporteringen för 2010 konstaterar sammanfattningsvis att man i varje komponent uppnått majoriteten av målen och därmed skapas goda förutsättningar för att uppnå produktmålen och de förväntade effekterna. Rent kvantitativt illustreras detta genom att av de 62 mål som skulle uppnås under 2010, har 43 uppnåtts helt, 18 har nått framsteg och enbart 1 har inte uppnåtts.⁶⁴ I 2011 års rapportering finns inte denna typ av sammanfattande rapportering.

Bedömning

PAJUST har stor potential att skapa strukturella förändringar i Guatemala med dess mångdimensionella syn på försoning och rättvisa. Utifrån den resultatdokumentation som funnits tillgänglig gör SADEV bedömningen att programmet hunnit långt i att uppnå mål på aktivitetsnivå när det gäller de förväntade effekter som programmet ställt upp. Inom komponenten rätt till sanning fastställs den förväntade effekten till att det inom en femårsperiod finns en större kännedom om de människorättsbrott som skedde under den interna konflikten. När det gäller detta bedömer SADEV att programmet har kommit långt i att göra dokument från landets militär och polis tillgängliga för att allmänheten både ska ha rätt till information och kunna använda materialet i rätts-skipningsprocesser. Även inom komponenten rätt till rättvisa har man kommit långt i att uppnå den förväntade effekten att driva fall om människorättskränkningar framåt i rättsprocessen. Rätt till kompensation och adekvata former av kompensation uppvisar också stora framsteg, men har på grund av vissa faktorer stött på hinder som påverkar måluppfyllelsen. Detta gäller främst antalet utgrävningar som under 2010 påverkades negativt av naturkatastrofer. Den miljömässiga faktorn som risk tas inte upp varken i Sidas riskbedömning eller i programmets riskanalys. Gällande den sista komponenten i programmet, att skapa förutsättningar för att människorättsövergrepp inte ska

⁶⁴UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*, s. 27-29

återupprepas, återstår mycket arbete för att uppnå detta mycket ambitiösa mål, men vissa framsteg kan ändå identifieras.

På basis av den tillgängliga uppföljningsdokumentationen bedöms insatsen sammanfattningsvis ha goda förutsättningar att bidra till att uppnå sektorsmål 3 om minskad strafffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikthantering. SADEV noterar dock att insatsens politiska känslighet kräver att inhemskt politiskt stöd säkerställs både för att kort- och långsiktiga mål ska kunna uppnås.

3.1.5 Sammanfattande slutsatser

Utifrån granskningen av de tre insatserna presenteras här några generella slutsatser. Beträffande insatsernas relevans bedöms deras uppbyggnad och inriktning vara relevanta i förhållande till samarbetsstrategins sektorsmål och att de därmed är relevanta för att bidra till Guatemalas nationella mål.

Beträffande måluppfyllelse uppvisar insatserna varierande resultat. De pågående insatserna, *INGEP* och *PAJUST*, har presterat goda resultat på aktivitetsnivå. *TSE* har framförallt misslyckats i sin ambition att stärka den nationella valmyndigheten institutionellt. Mot bakgrund av den föränderliga och instabila politiska kontexten i Guatemala finns det dock fog för att hävda att insatsen ändå i huvudsak uppnådde, eller delvis uppnådde, sina mål, eftersom risken för ett större misslyckande skulle varit större om inte den svenska ambassaden förmått försvara *TSE* i ett hårt och konfrontativt politiskt klimat. Detta visar på den svenska ambassadens flexibilitet och handlingskraft i ett svårt politiskt klimat där starka grupper har som avsikt att underminera demokratin. SADEV bedömer det som viktigt att fortsätta höja kapaciteten till anpassning och handlingskraft, eftersom de pågående insatserna kan komma att innebära att behöva hantera politiskt känsliga problem som präglar ett postkonfliktland som Guatemala och som kanske inte alltid går att förutse. Detta gäller främst *PAJUST*, vars inriktning på att ställa människorättsförbrytare till svars och att generellt öka kännedomen kring människorättsövergrepp som begicks under den interna konflikten, kan generera motstånd och rena attacker från sektorer inom samhället som förlorar på en sådan utveckling. Slutsatsen blir således att när Sverige använde sin roll som politisk försvarare av *TSE* skapade detta ett slags grundförutsättningar för att målen kunde uppnås eller i alla fall delvis uppnås.

3.2 Hälsa

Det generella hälsoläget för Guatemalas befolkning är ett av de allvarligaste i Latinamerika och endast Haiti och Bolivia uppvisar sämre generella hälsoindikatorer än Guatemala.⁶⁵ Hälso- och sjukvårdssystemet är institutionellt svagt, starkt underfinansierat och koncentrerat till storstadsregionerna. Detta har fått dramatiska konsekvenser för det generella hälsoläget hos befolkningen och alarmerande hälso-skillnader mellan befolkningsgrupper kan också urskiljas.⁶⁶ Mödra- och barnadödligheten är hög med stora skillnader mellan landets olika etniciteter och sexuell och reproduktiv hälsa är ett specifikt eftersatt område. År 2008 låg Guatemala i nivå med Latinamerikas fattigaste land Haiti vad gäller mödra- och barnadödlighet. Ett stort

⁶⁵ Utrikesdepartementet (2010), *Mänskliga rättigheter i Guatemala 2010*, s. 11

⁶⁶ United Nations (2011), *Report of the special rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, Anand Grover

problem är också barns undernäring; bland urfolken är så många som 69 % undernärda. Att av olika anledningar inte få sina grundläggande behov tillgodosedda bidrar till ökad misstro till staten vilket utgör ett avgörande utvecklingshinder.⁶⁷

I samband med att stödet till demokrati- och människorättssektorn började under 1980-talet, beslutade även Sverige att stödja hälsosektorn på ett mer omfattande sätt. Sedan 1986 har Sverige stött ett program i regionen (Guatemala, Honduras och El Salvador) inom hälsosektorn via Panamerikanska hälsoorganisationen (*Pan American Health Organization, PAHO*). Från att ha varit ett regionalt program har det inriktats mer och mer mot de nationella hälsovårdsministerierna, däribland Guatemala. Syftet med programmet, som löpte mellan 1996 och 2002 var att, med utgångspunkt i fredsavtalen, erbjuda fler invånare hälsovård, framförallt urfolken. Strategin har varit att decentralisera beslutsfattandet och att utveckla en hälsomodell som tar hänsyn till urfolkens kultur och att med hjälp av deras egna organisationer utföra hälsovård på ett säkert sätt men som inkluderar traditionell medicin.⁶⁸

Trots att flera stora givarländer är aktiva i Guatemala är det få som är aktiva inom hälsosektorn. Då Sverige bedömer behovet av stöd inom området som mycket stort har man valt att engagera sig i sektorn. Strategin beskriver den guatemalanska statens tillkortakommande att erbjuda grundläggande social service, utbildning och hälso- och sjukvård som ett konkret problem för fattiga människor och som ett uttryck för statens svaghet. I strategin poängteras vikten av att fokusera stödet till kvinnor och urfolk, vilket lett till att stödet inom hälsosektorn i huvudsak fokuserats på just dessa målgrupper. Mot bakgrund av hälsokontexten i Guatemala och att givarskaran är väsentligt mindre inom hälsosektorn, har Sverige beslutat att man inom ramen för samarbetsstrategin ska prioritera området, och framförallt följande mål:

- 1 *Ökad tillgång till kvalitativ hälso- och sjukvård, med särskilt fokus på primärhälsovård*
- 2 *En minskad barn- och mödradödlighet samt ökad sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)*⁶⁹

För att uppnå målen bör stödet enligt samarbetsstrategin innehålla insatser som bidrar till att stärka hälsoministeriets kapacitet, öka det lokala deltagandet i utformningen av hälsosystemet, stärka kapaciteten att tillvarata traditionellt medicinskt kunnande samt öka tillgången till adekvat service för personer som utsatts för könsrelaterat våld. Stödet bör även innehålla insatser som förbättrar nutrition och minskar kronisk undernäring hos barn under fem år. Dessa insatser sammantaget förväntas även bidra till att öka förtroendet och legitimiteten för staten.⁷⁰

3.2.1 Metod

Det svenska biståndet till hälsoområdet uppgick under strategiperioden till cirka 53 miljoner SEK. Under den nuvarande strategiperioden har tre olika insatser avslutats, genomförts och initierats, vilka har haft som mål att stärka kapaciteten i det guatemalanska hälso- och sjukvårdssystemet. Den mest omfattande insatsen under

⁶⁷ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala september 2008-december 2012*, s. 11-12

⁶⁸ Sida (2001), *Hälsosamarbete med Guatemala 2003-2005*, s. 2-3

⁶⁹ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala september 2008-december 2012*, s. 7

⁷⁰ Ibid.

denna och föregående strategiperiod är *Programmet för utveckling och genomförande av en integrerad hälsovårdsmodell baserad på reglering, socialt deltagande och lokal administration (Health Sector GUA III)* som syftade till att öka tillgången till hälso- och sjukvård av hög kvalitet i tre prioriterade departement med hög fattigdom och låga hälsonivåer. När insatsen avslutades 2010 startades en ny insats kallad *Decentraliserat hälsostöd* (2011-2013) vilken har som övergripande syfte att införa strategiska territoriella hälsoplaner i de regioner som var föremål för stödet i den föregående insatsen. Insatsen bygger innehållsmässigt på resultat från *Health Sector GUA III* och syftar till bidra till en ökad täckning och kvalitetsförbättring av hälso- och sjukvården i de prioriterade departementen. Vid sidan av dessa två insatser genomfördes även hälsostudien Nationella undersökningen av mödra- och barnhälsa (*Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI*) under åren 2008 och 2009 i syfte att kartlägga mödrars och spädbarns hälsa i landet. Undersökningen har fungerat som underlag för den nationella planeringen och den politiska dialogen inom hälsosektorn.

Insatsportföljen i termer av antalet insatser är inte alls lika stor som för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning, men ett urval har ändå gjorts. För att utvärdera det svenska stödet till hälsa i Guatemala, används ett fallstudieinriktat angreppssätt, vilket innebär att en insats valts ut och granskats närmare. Den insats som är föremål för närmare granskning är *Health Sector GUA III*. Anledningen till att insatsen *Decentraliserat hälsostöd* (2011-2013) inte är föremål för granskning är det faktumet att insatsen befinner sig i en uppstartsfas och inga konkreta resultat har hittills rapporterats. Då ENSMI var en hälsostudie faller även den utanför ramarna för denna utvärdering. Ytterligare en anledning till valet av *Health Sector GUA* som utvärderingsobjekt är att SADEV sedan tidigare hade tillgång till insatsdokumentation. Dokument som legat till grund för bedömning av insatserna är projektdokumentation, Sidas bedömningspromemorior av de enskilda insatserna samt den resultatrapportering som funnits tillgänglig.

Insatsen bedöms utifrån två av OECD/DAC:s utvärderingskriterier: relevans och effektivitet (måluppfyllelse). Utvärderingsfrågorna är:

Relevans	Är insatsen relevant i förhållande till samarbetsstrategins sektorsmål och i förlängningen Guatemalas nationella mål?
Måluppfyllelse	Har insatsen uppfyllt de mål och förväntade resultat som fastslagits i insatsdokumentationen samt bidragit till att uppfylla sektorsmålen?

Vid bedömningen av insatsernas relevans är SADEV:s utgångspunkt att den svenska samarbetsstrategins mål och sektorsmål för hälsa är relevanta i förhållande till Guatemalas nationella mål. SADEV:s antagande är därmed att om insatserna bedöms vara relevanta i förhållande till strategi- och sektorsmål, bidrar detta till att uppfylla de nationella målen. Bedömningen av relevansen sker således mellan den utvalda insatsen och samarbetsstrategins sektorsmål för hälsa enligt följande modell:

Insatsmål $\longleftrightarrow$ Sektorsmål

Effektivitet och måluppfyllelse bedöms genom att undersöka huruvida de förväntade resultat som ställts upp för insatsen har uppfyllts genom att studera två utvärderingar som genomförts under det att insatsen pågätt.

3.2.2 Beskrivning av den utvalda insatsen inom samarbetsområdet

Programmet för utveckling och genomförande av en integrerad hälsovårdsmodell baserad på reglering, socialt deltagande och lokal administration (Health Sector GUA III)

Health Sector GUA III pågick mellan 2003 och 2011 och tog sin utgångspunkt i de stora bristerna när det gäller universell tillgång till hälso- och sjukvård i Guatemala. Därför hade programmet som övergripande syfte att öka tillgången till hälso- och sjukvård i de tre geografiskt prioriterade departementen Alta Verapaz, Quiché och två tredjedelar av kommunerna i Huehuetenango genom implementeringen av en integrerad hälsomodell. Programmet preciserades genom formuleringen av fyra mål:

- att stärka hälsoministeriets roll,
- expandera modellen för integrerad lokal hälsovård,
- stärka kommunernas kapacitet att administrera sin hälso- och sjukvård
- stärka den lokala folkliga kontrollen över hälsovården.⁷¹

Nio förväntade resultat identifieras också av programmet:

- Hälsoministeriet ska ha förstärkt sin reglerande roll centralt och i de tre regionerna som ingår i projektet.
- Finansieringen till hälsovården skall garanteras av hälsoministeriet.
- System för uppföljning och inspektion skall vara infört i de tre departementen.
- Det folkliga deltagandet skall fungera i kommunerna i regionerna.
- Kommissioner med folkligt deltagande för utveckling av hälsovården skall ha bildats, som undergrupper till de lokala utvecklingsråden i samtliga deltagande kommuner.
- Metoder för folklig kontroll av hälsovården skall fungera i samtliga kommuner.
- Hälsovårdsmodellen skall fungera, inklusive remittering av patienter mellan nivå 1, 2 och 3 i de tre regionerna.
- Erfarenheterna under projekttiden skall ha lett fram till en hälsomodell som accepteras av befolkningen och inom hälsosystemet år 2005.
- Administrativ förmåga skall ha stärkts inom hälsosystemet, kommunledningen och andra lokala aktörer inklusive lokalbefolkningen, män och kvinnor.⁷²

Insatsen har ett tydligt mål om att stärka kapaciteten i hälso- och sjukvårdssystemet, men ett implicit syfte är även att detta i sin tur ska leda till att det sker en avsevärd förbättring i befolkningens hälsotillstånd och att tillgång till vård ökar. Programmet har varit föremål för ett antal förlängningar. Avtalet om insatsen skrevs 2003, medan det dröjde till slutet av 2004 innan programmet initierades. Den första avtalsperioden fastslogs från 2003 till 2006 och har förlängts fyra gånger fram till dess avslut 2011.

⁷¹ Sida (2003), *Bedömningspromemoria, Hälsosamarbete med Guatemala 2003-2005*, s. 4-5

⁷² Sida (2003), *Bedömningspromemoria, Hälsosamarbete med Guatemala 2003-2005*, s. 6

Figur 6 Faktaruta om Health Sector GUA III

Tidsperiod	Januari 2003-juni 2011
Sidas bidrag till insatsen	95 000 000 SEK
Genomförandeorganisation	PAHO
Typ av stöd	Bilateralt

3.2.3 Relevans

I detta avsnitt sker en bedömning av insatsens relevans.

Figur 7 Sektorsmål hälsa

Sektorsmål – Hälsa:

- 1 öka tillgången till kvalitativ hälso- och sjukvård för fattiga människor, med särskilt fokus på primärhälsovård
- 2 att minska barn- och mödradödligheten samt ökad sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)

Utifrån insatsens mål och förväntade resultat bedömer SADEV att insatsen är relevant i förhållande till framförallt sektorsmål 1. Insatsens mål och förväntade resultat är tydligt kopplade till att stärka kapaciteten i det guatemalanska hälso- och sjukvårdssystemet, vilket ska öka tillgången till vård av hög kvalitet. Däremot finns inget mål eller förväntat resultat som explicit är riktat mot sektorsmål 2. Dock, vilket kommer att framgå senare i detta avsnitt, så har man inom insatsen senare kommit att integrera ett SRHR-perspektiv genom olika aktiviteter på detta område. På detta sätt har insatsen också legat i linje med sektorsmål 2.

3.2.4 Måluppfyllelse

Nedan redovisas en sammanställning av insatsens måluppfyllelse baserat på två utvärderingar som genomfördes 2007⁷³ respektive 2009⁷⁴. Samtliga nio förväntade resultat av projektet som Sidas bedömningspromemoria refererar till ovan utgör inte grunden till dessa utvärderingar men resultaten som redovisas har ändå kopplingar till vissa av dem.

En integrerad vård- och styrmodell har införts i de prioriterade departementen

Den integrerade vård- och styrmodellen innefattar många aspekter och dess ställning som *modell* innebär att ett helt nytt system för hälso- och sjukvård skulle införas i de prioriterade hälsoområdena. Detta innebär att ett adekvat servicenätverk som kan erbjuda heltäckande vård ska byggas upp samtidigt som vårdens kapacitet i sig stärks genom införande av rutiner, utbildning av personal och att system för utvärdering och uppföljning håller god kvalitet.

⁷³ Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*

⁷⁴ Getsa (2009), *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 III*

Innan arbetet med implementeringen av modellen påbörjades gjordes en gemensam tolkning av modellen och hur den skulle genomföras. I detta arbete bidrog hälsoministeriet, det civila samhället och Sida. Emellertid visar utvärderingen från 2009 att det funnits en brist på överensstämmelse mellan hur modellen teoretiskt var tänkt och hur den sedan praktiskt genomfördes.⁷⁵ En komponent i införandet av modellen har varit att omorganisera sekundärsjukvården. Detta lyftes fram när stödet utvärderades 2007 och innebar att hälsoministeriet stärkte sin kapacitet att analysera hur sekundärsjukvården skulle vara organiserad. Detta arbete genomfördes genom en omklassificering av sekundärsjukvårdens organisering. Genom omfattande studier i hälsoområdena definierades olika typer av hälso- och sjukvårdsanläggningar som skulle uppfylla olika krav i form av öppettider, personalkompetens och infrastruktur beroende på hur komplex vård som skulle erbjudas. Inom ramen för insatsen gavs stöd för att genomföra denna omklassificering. Utifrån studierna definierades fem olika kategorier av hälso- och sjukvårdsinrättningar som skulle kunna erbjuda olika typer av vård beroende på dess komplexitet. Ett exempel på en inrättning som definierades var så kallade ”Integrated Mother-Child Care Centers” som skulle erbjuda mer avancerad mödrhälsovård. Detta innebar att runt 20 till 30 vårdplatser och expertis inom mödra- och barnhälsovård skulle kunna erbjudas av denna typ av inrättning. Utifrån de fastställda inrättningarna öppnades möjligheten för att stärka hälsoservicen genom att anställa personal, stärka infrastruktur samt att tillhandahålla medicinsk utrustning.⁷⁶

Modellen har också inneburit att vådrutiner och normer (protokoll) satts i fokus. Några resultat som nämns i samband med detta är införandet av vissa rutiner för att tillfredsställa specifika typer av behov. Detta gäller, för det första, behovet av vaccinering som tillfredsställdes i hög grad. Ett specifikt vaccin mot bland annat difteri och hepatit samt ett influensavaccin infördes i hälsoområdena, vilka också senare infördes i den huvudsakliga vaccineringsstandarden för hela landet. För det andra har rutiner för att tillfredsställa specifika gruppers behov införts. Detta gäller främst ursprungsbefolkningens behov av vård som tar hänsyn till deras kulturella traditioner samt ungdomars specifika vårdbehov. När det gäller ursprungsbefolkningens behov har projektet försökt bidra till att traditionell medicin används i större utsträckning. Det beräknas att femtio vårdkliniker, på både primär- och sekundärnivå, har använt sig av traditionell medicin (exempelvis växter) för att behandla lindrigare sjukdomstillstånd som diarré och förkylning. Ytterligare en aspekt som innebär att man gjort försök till att integrera en grundläggande respekt för ursprungsbefolkningens behov inom vården är att ta hänsyn till hur mayakvinnor vill att deras förlossning ska ske.⁷⁷ Respekten för kulturella traditioner har emellertid haft lågt genomslag i projektet. Detta konstateras redan i 2007 års utvärdering där de satsningar på ökad användning av traditionell medicin mötte förhinder bland annat på grund av brist på engagemang från sjukvårdsarbetare och bristen på kommunikation mellan personal från hälsoministeriet och läkare som använder traditionell medicin.⁷⁸

⁷⁵ Getsa (2009), *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 III*, s. 24

⁷⁶ Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*, s. 6

⁷⁷ Getsa (2009), *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 III*, s. 27

⁷⁸ Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*, s. 10

I utvärderingen från 2009 dras den mer djupgående slutsatsen att respekten för ursprungsbefolkningen mest har tagit sig uttryck i rekrytering av tvåspråkig personal och inte i en djupare förståelse för kulturella traditioner.⁷⁹

Ungdomar är en annan grupp vars vårdbehov projektet har fokuserat på. Inriktningen har främst legat på att ta upp hälsoproblem som ofta är kopplade till ungdomar. Verksamheten har därför inriktats mot att ta upp frågor relaterade till HIV/AIDS, droger, alkohol, familjeproblem och familjeplanering. För att kunna tillmötesgå ungdomars behov kring dessa frågor, anställdes psykologer, socialarbetare och sjuksköterskor. Förutom att vårdrutiner och protokoll för specifika samhällsgrupper börjat etableras, har liknande rutiner för att främja mental hälsa börjat införas. Ett specifikt område som prioriterats är att implementera rutiner för att hantera våld inom familjen. Personal utbildades i normerna för dessa rutiner och stödgrupper, dit kvinnor som blivit offer för våld inom familjen kunde vända sig, bildades.

Den sammantagna bedömningen i utvärderingen 2009 är att betydande framsteg har gjorts för att tillfredsställa dels de vårdbehov som finns hos ungdomar, dels vårdbehov som har att göra med mental hälsa. Dock har en brist varit att de knappa resurserna begränsat insatsernas täckning och omfattning.⁸⁰ En del i implementeringen av hälsomodellen var också, efter att vissa modifieringar i samarbetsavtalet gjordes, att förbättra infrastrukturen i hälso- och sjukvårdssystemet genom inköp av utrustning och transportmedel. Till följd av detta har bland annat blodbankers kapacitet att nå en högre andel av mottagare samt genomföra säkra blodtransfusioner stärkts. Projektet har även varit pionjär när det gäller utformningen och implementeringen av de första integrerade mödravårdsklinikerna.

Modellens genomförande har varit beroende av att det tas ett samlat grepp kring hur personalbehovet ska tillgodoses. Relativt omfattande rekrytering och utbildning av personal har genomförts, vilket innebär anställning av läkare, specialister, psykologer, sjuksköterskor och socialarbetare. Dock stördes rekryteringsprocessen av politiskt inflytande på anställningar och hög grad av personalomsättning, främst på chefsnivå. För att säkra projektets hållbarhet slöts ett avtal mellan Sverige och hälsoministeriet, vilket fastställde att ministeriet gradvis skulle ta över personalrekryteringen. Att implementera ett system för uppföljning, utvärdering och övervakning inom hälso- och sjukvårdssystemet har varit en central del av modellen. 2009 års utvärdering menar att olika processer för övervakning och utvärdering har institutionaliserats i hälsoområdena. Emellertid har inte dessa processer genomförts systematiskt på grund av brist på resurser som traktamente, fordon och bensin. Även utvärderingar av personalens prestationer har genomförts men dessa processer har inte kunnat konsolideras bland annat på grund av fackens påverkan och det politiska inflytandet över rekrytering.⁸¹

⁷⁹ Getsa (2009), *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 III*, s. 27

⁸⁰ Getsa (2009), *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 III*, s. 28

⁸¹ Getsa (2009), *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 III*, s. 31-34

Hälsoministeriets styrande roll har stärkts

Att stärka hälsoministeriet är en av programmets huvudsakliga komponenter och specifikt satsningar riktade mot att stärka ministeriets kapacitet för reglering, övervakning och styrning har setts som viktiga. För att stärka ministeriets kompetens på detta område har olika typer av processer inletts vilka har att göra med etableringen av koordineringsmekanismer med andra offentliga, privata och civilsamhälleliga organisationer, övervakning och kontroll av hälsa samt sanitet. När det gäller hälsoministeriets regleringskapacitet riktades mycket av projektets ansträngningar mot att påverka styrningskapaciteten.⁸² De båda utvärderingarna som gjorts av insatsen uppvisar varierande resultat när styrningskomponenten stått i fokus. Enligt utvärderingen från 2007 framhölls att en faktor som stärkt ministeriets styrningskapacitet var inrättandet av en specifik enhet, Enheten för samordning av Program och Projekt (*Program and Project Coordinating Unit, PPCU*) som syftar till att förbättra koordinering och användning av utländska samarbetsresurser. Även konkreta aktiviteter för samordning och optimering av dessa resurser har genomförts inom hälsoområdena. Enheten är dock tillsatt genom ministeriebeslut och är inte en del av hälsoministeriets officiella organisatoriska modell. Huruvida den kommer att fortsätta sitt arbete beror på om regeringen beslutar att ha den kvar. Hälsoministeriet rapporteras även ha stärkt sin samordningskapacitet genom intersektoriellt samarbete, bland annat med organisationer kopplade till andra ministerier. Med utbildningssektorn har ett samarbete som syftar till att implementera en satsning riktade mot skolungdomar ("Healthy school strategy") genomförts. Med myndigheter inom rättssektorn har ett samarbete kring integrerad hantering av könsbaserat och sexuellt våld genomförts. På kommunal nivå och tillsammans med nationella fredsorden (*Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ*) har samarbete gällande implementering av infrastrukturförbättringar och tillhandahållande av utrustning genomförts. Även arbete med att kartlägga dödlighet hos fertila kvinnor och registrering av födselar har genomförts.⁸³

I 2009 års utvärdering hävdas emellertid att en "svag utveckling" av ministeriets regleringskompetens och dess relationer med andra samhällsaktörer kunde identifieras. Regleringskompetensen påverkades enligt utvärderingen av politisk påverkan i beslutsfattandet.⁸⁴ Genomförandet av den integrerade hälsomodellen och de förändringar som detta innebar påverkades av brist på såväl politisk som strategisk styrning från den centrala nivån inom hälsoministeriet. Detta blev en begränsande faktor i säkerställandet av styrning och genomförande under processen.⁸⁵ Utvärderingen rapporterar även att hälsoministeriets bristfälliga styrning påverkat den lokala kapaciteten att tillhandahålla hälso- och sjukvård. Detta har kommit till uttryck genom att det funnits oklarheter i hälsoministeriets reglering gällande certifieringsprocessen av vårdinstitutioner.⁸⁶ En möjlig förklaring till detta, och som nämns i utvärderingens

⁸² Getsa (2009), *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 III*, s. 47

⁸³ Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*, s. 12 & 20

⁸⁴ Getsa (2009), *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 III*, s. 47

⁸⁵ Getsa (2009), *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 III*, s. 25

⁸⁶ Getsa (2009), *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 III*, s. 30

sammanställning över faktorer som hindrat projektimplementeringen, är de politiska förändringarna i form av flera ministerutbyten som påverkat kontinuiteten.⁸⁷

Ett system för socialt deltagande inom hälso- och sjukvården har införts

Att stärka den folkliga kontrollen, specifikt lokalsamhällenas och civilsamhällets inflytande, över hälso- och sjukvården, har varit en substantiell del i projektet. I 2007 års utvärdering lyfts hälsoministeriets samarbete med byutvecklingsråd (*Community Development Councils, COCODES*) och kommunala utvecklingsråd (*Municipal Development Councils, COMUDES*) fram, vilket har inneburit att dessa kunnat delta i att utforma planer för att minska mödradödlighet samt i processer för samhällelig insyn (*auditoría social*). "Auditoría social" är en process där lokalsamhällena får möjlighet att på ett formaliserat sätt övervaka kvaliteten i primär- och sekundärsjukvården, att påverka tillgången till sjukvård och att tillsammans med personal åstadkomma lösningar till problem relaterade till hälsa. Utvärderingens slutsats är att processer för deltagande har gett varierade resultat beroende på lokalsamhällets uppbyggnad.⁸⁸ I 2009 års utvärdering har deltagandekomponenten fått större utrymme och det rapporteras att olika former för att öka det folkliga deltagandet har främjats genom insatsen. De ovannämnda processerna för "auditoría social" har fortsatt men utvärderingen framhäver att deras utveckling varit ojäm. Exempelvis har det inte varit möjligt att dokumentera de handlingsplaner som processen resulterat i. Dock har "auditoría social" på ett omfattande sätt stimulerat folkligt deltagande, eftersom det genom dessa gavs tillfälle för en dialog mellan lokalsamhällena och de lokala regeringarna.⁸⁹

Kommittéer på bynivå har bildats vilka uppvisar ett stort kvinnligt deltagande genom att 50 till 100 procent av ordförandeposterna i dessa kommissioner innehålls av kvinnor. Förklaringen som ges till detta är dels att många män emigrerat till USA, dels att Arbetsministeriets kontor för kvinnofrågor har gett sitt stöd till detta. Även olika kommittéer för akutsjukvård har bildats vilka utses av lokalsamhällena och som har till uppgift att underlätta transporten av patienter, speciellt gravida kvinnor, till vårdinstitutioner. På bynivå rapporteras det finnas meningsskiljaktigheter om vilken funktion dessa kommittéer ska ha. Bland annat går åsikterna isär när det gäller huruvida kommittéerna bör bistå varandra. Det råder också viss otydlighet kring hur aktiva kommittéerna är; medan intervjuer som utvärderingsteamet genomfört visar att 85 procent av kommittéerna är operativa, visar däremot fältbesök att 38 procent är aktiva. Det folkliga deltagandet har gynnats av den djupare förändring i Guatemala som inneburit att det civila samhället i större utsträckning utövar sina medborgerliga rättigheter.⁹⁰

Generella slutsatser i utvärderingarna 2007/2009

Den senare utvärderingen drar vissa slutsatser som är intressanta för att se Sveriges roll i insatsen. Mycket tyder på, enligt utvärderingen, att Sveriges inställning och

⁸⁷ Getsa (2009), *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 III*, s. 66

⁸⁸ Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*, s. 27

⁸⁹ Getsa (2009), *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 III*, s. 46

⁹⁰ Getsa (2009), *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 III*, s. 40-42, 70

agerande som givare främjade insatsens utveckling. Två faktorer som gynnade insatsen tas upp. För det första bidrog det svenska stödets kontinuitet inom hälsosektorn till att insatsen kunde implementeras. För det andra lyfts det svenska stödets förmåga till flexibilitet upp. Olika former av händelser och faktorer, exempelvis uppkomsten av nya politiska prioriteringar, som uppstått under projektets gång och som inte nödvändigtvis beaktades i den ursprungliga projektdesignen, har det svenska stödet kunnat anpassa sig till, vilket gynnat insatsen.⁹¹ Faktorer som hindrat implementeringen av projektet har bland annat varit den bristande politiska kontinuiteten som yttrat sig i förändrade politiska förutsättningar (byte av regering och hälsoministrar samt förändrade prioriteringar inom hälsosektorn). Den omfattande personalomsättningens påverkan på projektets kontinuitet och det politiska inflytandet över tillsättning av personal pekas också ut som faktorer som haft negativa effekter på projektet.

Mot bakgrund av den huvudsakliga inriktning som programmet har, ligger fokus i utvärderingarna på att rapportera resultat kopplade till kapacitetsstärkning. Dock finns det, som nämndes tidigare, ett implicit syfte om att hälsotillståndet i de prioriterade departementen förbättras och att människor i högre grad blir omhändertagna av vården som ett resultat av att kapaciteten i hälso- och sjukvårdssystemet stärks. När insatsen utvärderades 2007 drogs slutsatsen att spädbarnsdödligheten minskat i alla de tre departementen och därmed även uppnått alternativt överskridit de mål som var satta inom projektet. Även mödradödligheten sjönk, utom i ett av hälsoområdena där den i stället steg.⁹²

I 2009 års utvärdering av stödet görs en mer omfattande redogörelse för i vilken utsträckning tretton olika hälsoindikatorer påverkats under åren 2006 till 2008. Utvärderingen betonar att det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser om huruvida förändringarna i indikatorerna kan härledas till insatsen, utan stannar vid att beskriva de *tendenser* till förändringar som kunnat identifieras. Indikatorerna har sorterats in i fem kategorier där utvärderingen undersökt huruvida förändringar skett: prenatal vård, postnatal och neonatal vård, familjeplanering, undersökningar för livmoderhalscancer samt vaccinering. Gemensamt för alla indikatorer är att de uppvisar en tendens till förbättring, men att de ofta inte når upp till de uppsatta målen. De kategorier där indikatorerna haft sämst utveckling är de som är relaterade till familjeplanering och undersökningar för livmoderhalscancer. När det exempelvis gäller familjeplanering kunde en omfattande användning av detta bland personer från 15 till 49 år identifieras. Dock var målet att tredubbla användningen, vilket således inte uppnåddes. Resultat gällande vaccinering har enligt utvärderingen haft tillfredsställande effekter, men har heller inte uppnått de mål som satts upp. Utvecklingen när det gäller prenatal, postnatal och neonatal vård har uppvisat mest framsteg. Detta kan exemplifieras med att målet om att 44 procent av kvinnorna i hälsoområdena ska ha genomgått en medicinsk kontroll under de första 40 dagarna efter förlossningen, har uppnåtts med god marginal. Ett påpekande som görs är dock att målet är relativt blygsamt satt och att en stor del kvinnor fortfarande inte har

⁹¹ Getsa (2009), *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 III*, s. 68

⁹² Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*, s. 29-30

tillgång till denna typ av vård.⁹³ I utvärderingen följs även tillståndet för mödra- och barnadödligheten upp. Barnadödligheten har fortsatt uppvisa tendenser till att sjunka, medan mödradödligheten har tenderat att öka i några av hälsoområdena. En förklaring till ökningen kan ha berott på en förbättring i registrering och övervakning.

3.2.5 Sammanfattande slutsatser

Utifrån granskningen av insatsen inom samarbetsområdet hälsa presenteras här några generella slutsatser. Beträffande insatsens relevans konstaterar SADEV att insatsens mål och förväntade resultat är i linje med framförallt sektorsmål 1, men att det inte finns några explicita mål eller förväntade resultat som kan kopplas till sektorsmål 2. Dock har sektorsmålet ändå beaktats i och med att aktiviteter kopplade till målet i efterhand har genomförts inom ramen för insatsen.

Även om de utvärderingar som studerats enbart utgår från tre förväntade resultat kan många av de förväntade resultat som Sidas bedömningspromemoria hänvisar till ändå sägas vara integrerade i de resultat som utvärderingarna identifierar.

Beträffande det första förväntade resultatet (att en integrerad hälso- och styrmodell införts i de prioriterade departementen) drar SADEV slutsatsen att detta mål uppvisar positiva framsteg. Framförallt noterar SADEV det positiva i insatsens integrerade ansats. För att förbättra hälsosituationen i landet både vad gäller hälsonivå och tillgång har ett samlat grepp kring ett hälso- och sjukvårdssystem olik aspekter tagits. Detta gäller aspekter såsom hur den konkreta sjukvården ska fungera och vad den ska erbjuda, vilka rutiner för att tillfredsställa olika vårdbehov som ska finnas och hur ett system för uppföljning och utvärdering ska utformas. Det finns en utgångspunkt kring att hälsostödet inte bara ska innebära punktinsatser för att förbättra det akuta hälsoläget, utan också att ett hållbart system för hälso- och sjukvård, som även har potential att fungera när insatsen är avslutad, införs. I detta förväntade resultat finns således några av de förväntade resultat som Sida tar upp inbyggda, bland annat det som handlar om att ett system för uppföljning och inspektion ska vara infört i de utvalda departementen.

Det förväntade resultatet om en förstärkning av hälsoministeriets styrnings- och regleringskompetens uppvisar enligt SADEV, trots att vissa framsteg åstadkommit, brister mot bakgrund av de svagheter som finns i strategisk och politisk styrning från ministeriets sida. SADEV noterar här att det finns en risk för att insatsen får en lägre hållbarhet. Om inte hälsoministeriets styrningskompetens stärks genom insatsen minskar sannolikheten att ministeriet kan bygga upp ett hälso- och sjukvårdssystem på självständig basis när insatsen väl har avslutats. Hälsoministeriet uppvisar inte bara brister i sin styrning utan också i vissa fall när det gäller att finansiera sjukvården med egna medel. Bristen på finansiellt ägarskap påverkade exempelvis satsningarna på specifika gruppers vårdbehov. I ljuset av detta har inte detta mål helt uppnåtts.

Det förväntade resultatet om att ett brett folkligt deltagande integreras inom hälso- och sjukvårdssystemet uppvisar även det varierade resultat. Insatsen har helt klart gett utrymme åt deltagande och insyn som har gynnats i takt med det civila samhällets alltmer tydligare roll i det guatemalanska samhället. Dock finns vissa otydligheter

⁹³ Getsa (2009), *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 III*, s. 50-63

kring hur pass utbredd det folkliga deltagandet är genom den information som finns om exempelvis kommittéernas reella aktivitet. Dock drar SADEV slutsatsen att detta mål ändå delvis har uppnåtts.

En slutsats som kan dras när det gäller insatsens effekter på hälsotillstånd och tillgången till adekvat hälso- och sjukvård är att de resultat som åstadkommit inte alltid är synonyma med måluppfyllelse. Förbättringar i de uppsatta indikatorerna kan identifieras men de uppsatta processmålen har ofta inte uppnåtts. Många mål är ofta lågt satta, vilket innebär att om målen uppfylls så är det fortfarande många individer ur målgruppen som inte fångas upp. De ibland blygsamt satta målen måste dock tolkas mot bakgrund av vad som är realistiskt att uppnå i ett land där exempelvis kvinnor traditionellt inte söker vård i samband med födsel eller där det finns en stark misstro mot hälso- och sjukvårdsinstitutioner. SADEV bedömer det som viktigt att en mer rigorös utvärdering av insatsens långsiktiga effekter genomförs vid lämpligt tillfälle. En övergripande slutsats som kan dras när det gäller det svenska stödets roll är att Sveriges anpassningsförmåga till förändrade förutsättningar i projektet är något som har gynnat implementeringen. Ett exempel på detta är att samarbetsavtalen kunnat modifieras och förlängas utifrån de behov och oförutsedda händelser som uppstått under projektets gång.

Som utvärderingarna visat har insatsen uppvisat varierande resultat inom de olika områdena. Framsteg har gjorts genom att bygga upp ett hälso- och sjukvårdssystem av hög kvalitet i de utvalda departementen och som tar hänsyn till både vårdbehov och behovet av ett lämpligt utvärderings- och uppföljningssystem. SADEV:s sammanfattade slutsats är således att insatsen bidragit till att uppfylla sektorsmål 1. Även om insatsen inte explicit är inriktad mot att förbättra hälsoläget hos befolkningen har båda utvärderingarna identifierat positiva förändringar i hälsoindikatorer när det gäller bland annat mödra- och barnadödlighet och i vissa indikatorer kopplade till sexuell och reproduktiv hälsa. Följaktligen drar SADEV slutsatsen att insatsen indirekt bidragit till att uppfylla sektorsmål 2.

3.3 Hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner

Guatemala är ett ekonomiskt mycket ojämnt land med utbredd fattigdom. Fattigdomen är ofta koncentrerad till landsbygden och påverkar landets ursprungsbefolkning i högre grad än övriga befolkningen. En förklaring till fattigdomen är den ojämlika jordfördelningen. Detta bidrar också till andra problem som överexploatering, ökad miljöförstöring samt större utsatthet vid naturkatastrofer. Arbetslösheten är hög, främst bland unga, vars konsekvens ofta blir migration.

Guatemala är en region som är mycket sårbar för naturkatastrofer och den höga fattigdomen gör att vissa samhällsgrupper är mer sårbara än andra då de ofta bor i riskområden med undermålig bostadsstandard och jordtillgång. Guatemala har fått genomlida två stora orkaner, Mitch (1998) och Stan (2005), som fick förödande konsekvenser för landet eftersom regeringen har mycket begränsad kapacitet att hantera humanitära behov.⁹⁴

⁹⁴ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala september 2008 – december 2012*, s. 12-13

I ljuset av denna kontext anger samarbetsstrategin att det svenska målet för samarbetsområdet hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner ska vara att främja

- ett ökat aktivt och ekonomiskt och socialt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, främst urfolk och kvinnor.

Redan i titeln för samarbetsområdet anges ett tydligt geografiskt fokus mot de fattigaste delarna av landet. I strategin anges vidare att samarbete skall inriktas på att aktivt stödja socialt och ekonomiskt deltagande hos marginaliserade grupper i dessa regioner. I första hand syftar marginaliserade grupper på urfolk, kvinnor och ungdomar vilket i sig innebär en klar majoritet av Guatemalas befolkning men samtidigt stora grupper som på olika sätt exkluderas och förnekas sina rättigheter. I strategin anges att stödet bland annat bör innehålla ”insatser som bidrar till att fler individer som tillhör urfolk, kvinnor och unga i fattiga regioner har tillgång till verktyg för att förändra sin situation, exempelvis mikrokrediter vilka tidigare visat sig vara framgångsrika.”⁹⁵ Vidare anges att den privata sektorn har en viktig roll att spela för att främja hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt. Inom samarbetsområdet ska det därför ingå stöd för att stärka det lokala näringslivet. Stödet ska också bidra till en hållbar naturresursanvändning som i förlängningen ska förebygga effekterna av naturkatastrofer.⁹⁶

3.3.1 Metod

Sammanlagt betalades cirka 65 miljoner SEK ut i stöd till samarbetsområdet hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner under strategiperioden. Insatsportföljen har under strategiperioden bestått av tretton insatser. Insatserna har haft en inriktning på fattigdomsbekämpning genom fokus på privatsektor- och landsbygdsutveckling.

Mot bakgrund av insatsportföljens storlek har det även inom detta område gjorts ett urval för att kunna granska samarbetsområdet. Urvalet har gjorts genom att med hjälp av Sidas statistikdatabas (PLUS) skapa en översikt av insatsportföljen inom ramen för hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner under strategiperioden. Av de totalt tretton insatser som finansierats under perioden har två insatser valts ut för närmare granskning:

- 1 *Fideicomiso de Desarrollo Local de Guatemala (FDLG II)*, en nationell trustfond för lokal utveckling
- 2 *Joint Programme (JP)* - Landsbygdsutveckling för minskad utsatthet vid katastrofer i Coatán Suchiate, San Marcos

Urvalet av dessa två insatser gjordes med beaktande av befintligt material, det vill säga i vilken utsträckning genomförande och resultat fanns dokumenterat och tillgängligt. Vidare var också insatsernas omfattning och relevans i förhållande till granskningens syfte, nämligen i vilken mån man utifrån dessa insatser kan säga något om hur samarbetsstrategin använts som styrmedel och ramverk för utformningen och upp-

⁹⁵ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala september 2008 – december 2012*, s. 6

⁹⁶ Ibid.

följningen av respektive insats, avgörande vid urvalet. Således har utvärderingen valt att koncentrera sig på två insatser inom samarbetsområdet varav en insats pågått under en längre tid, med relativt omfattande projektdokumentation och flerårig resultatredovisning tillgänglig. Den andra insatsen är vald för att representera en nyare ansats där strategin kunnat vara vägledande för såväl beslut och utformande av insatsens innehåll men där resultatdokumentationen av samma skäl är mindre omfattande. Sammantaget ger dessa två insatser en illustrativ snarare än en representativ bild av samarbetsområdet hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner.

Denna del av utvärderingen har utgått från samma utvärderingskriterier som vid granskningen av föregående samarbetsområden men har valt en något annorlunda ansats. Utvärderingsfrågorna är:

Relevans	Är insatserna relevanta i förhållande till samarbetsstrategins sektorsmål utifrån beskrivningar i Sidas bedömningar och utvärderingar av insatserna?
Måluppfyllelse	Har insatserna uppfyllt insatsernas övergripande insatsmål samt bidragit till att sektorsmålet uppfyllts?

Vid bedömningen av relevans görs först en beskrivning av hur insatsdokumentationen bedömer insatsernas relevans. Dessa beskrivningar kommer från bedömningar som gjorts av Sida och i externa utvärderingar av stödet. Således beskrivs dels hur Sida bedömer insatsernas relevans inför beslutet om stöd, dels hur utvärderingar bedömer insatsernas faktiska relevans under det att de pågått. Utifrån dessa beskrivningar gör SADEV en bedömning av om insatserna är relevanta utifrån sektorsmålet för samarbetsområdet.

Måluppfyllelse studeras genom att granska om de övergripande insatsmål som finns för insatserna har uppfyllts samt om insatsen bidragit till att uppfylla sektorsmålet genom att studera externa utvärderingar och befintlig projektrapportering. Denna del har ett inslag av kvantitativa beskrivningar av hur olika mål uppfyllts procentuellt under det att insatserna pågått.

3.3.2 Beskrivning av de utvalda insatserna inom samarbetsområdet

Fideicomiso de Desarrollo Local de Guatemala (FDLG II)

Stödet till FDLG inleddes 1998 och fonden FDLG blev verksam 2000 genom ett avtal mellan Sida och presidentens planeringssekretariat i Guatemala, (*Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN*). Projektet syftar till att förbättra livssituationen för fattiga och marginaliserade grupper genom att öka tillgången till finansiella tjänster för fattiga befolkningsgrupper och därmed deras möjligheter att öka sin inkomstbringande verksamhet eller förbättra sin boendestandard. Det övergripande insatsmålet är att medverka till fattigdomsminskning och stärka demokratisk samhällsutveckling i synnerhet bland de grupper som varit utestängda från utvecklingsmöjligheter.

Sida stödde den första fasen med 70 miljoner kronor (2000-2005). En utvärdering av denna fas genomfördes 2002. I september 2005 beslutades om stöd till en andra fas för perioden 2006-2010, gällande stöd för 48 miljoner kronor. Därefter har flera

tilläggsbeslut tagits, bland annat som en reaktion på den ekonomiska krisen under 2008.

Det ursprungliga projektet hade ett övergripande mål samt fem specifika målformuleringar med förväntade resultat för vart och en av dessa samt fem komponenter i relation till de fem målen.⁹⁷ I efterhand och genom ett avtalstillägg till fas II lades det projektspecifika målet till liksom tre ytterligare komponenter relaterade till krishantering. Samtidigt formulerades en LFA-matris (Logical Framework Approach) och uppföljningsbara indikatorer för var och en av de åtta komponenterna lades till. Det är i huvudsak fas II som är föremål för granskning i denna del av rapporten.

Resurserna till krediter kanaliseras i huvudsak via ett antal så kallade finansiella intermediärer, banker eller mikrofinansinstitut. På projektnivå syftar insatsen till att påverka de finansiella intermediärer man samarbetar med så att en större andel av låneportföljen riktas till målgruppen, i synnerhet ensamstående kvinnor samt till specifika verksamheter som bostadsförbättrande ändamål och inkomstbringande verksamheter för målgruppen. Den sista förlängningen som avtalades 2010 hade till syfte att förbereda och genomföra utfasningen av det svenska stödet till fonden och projektet i sin helhet.

Figur 8 Faktaruta om FDLG II

Tidperiod	September 2005 – juni 2012
Sidas bidrag till insatsen	SEK 81 700 000
Genomförande-organisation	SEGEPLAN FDLG
Typ av stöd	Bilateralt

Joint Programme (JP) – landsbygdsutveckling Coatán Suchiate, San Marcos

Sverige stödde tidigare, i samarbete med FN-systemet, två rehabiliteringsprojekt som en direkt följd av orkanen Stan som särskilt drabbade Guatemalas västra delar 2005. Som en uppföljning av detta utvecklades senare ett mer långsiktigt projekt tillsammans med UNDP, FN:s livsmedelsorganisation (*Food Agricultural Program, FAO*) och PAHO som syftar till att på ett integrerat och hållbart sätt minska lokalbefolkningarnas utsatthet vid naturkatastrofer. Programmet syftar till att stärka såväl de individuella hushållen i termer av boende, hälsa, livsmedelssäkerhet och produktiva möjligheter, liksom andra lokala aktörer som civila samhällets organisationer och lokala myndigheter i deras kapacitet och förmåga att bemöta familjernas behov och rättigheter. Insatsens övergripande mål är att minska lokalbefolkningens sårbarhet vad gäller hälsa, produktionsmöjligheter samt boende- och närmiljö utifrån ett rättighets- och jämställdhetsperspektiv.

Sida beslutade i maj 2010 att stödja insatsen med totalt 40 miljoner kronor under perioden juni 2010 till december 2013. För Sida anses särskilt lärandeaspekten vara en viktig del av insatsen, bland annat därför att en integrerad och holistisk syn på fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt borde kunna bidra med erfarenheter för andra

⁹⁷ 1) krediter, 2) produktutveckling, 3) institutionsutveckling av intermediärer, 4) systematisering och informationsspridning, 5) kapacitetsutveckling av FDLG. Vid en senare tidpunkt formulerades det övergripande projektmålet och tre ytterligare projektkomponenter lades till som en följd av den finansiella krisen, 6) stöd till krishantering, 7) stöd till ekonomisk reaktivering, och 8) specifika krisinsatser.

liknande program inom ramen för den nationella strategin för integrerad landsbygdsutveckling⁹⁸. Insatsen har en relativt komplicerad uppföljningsstruktur med 12 projektmål inom ramen för fyra resultatområden och nära hundra individuella indikatorer. Uppföljningen ska ske integrerat, i samarbete mellan tre av FN:s organisationer och med ett stort mått av självutvärdering. Insatsen består av aktiviteter som omfattar livsmedelssäkerhet, jordbruksutveckling, hälsa, nutrition och demokratiskt deltagande.

Figur 9 Faktaruta om JP-landsbygdsutveckling

Tidperiod	Juni 2010 – december 2013
Sidas bidrag till insatsen	SEK 24 000 000 har betalats ut av beslutade SEK 40 000 000
Genomförandeorganisation	UNDP, FAO, PAHO
Typ av stöd	Multi-bi

3.3.3 Relevans

I följande avsnitt görs en bedömning av insatsernas relevans.

De två insatser som valts ut för denna granskning har såväl betydande likheter som olikheter. Den första insatsen, *FDLG*, har pågått under lång tid och genomförs i huvudsak i urbana områden, medan den andra, *JP*- landsbygdsutveckling, i området Coatán Suchiate, är ett nytt program i ett utpräglat landsbygdsområde. Båda insatserna samarbetar nära med lokala myndigheter men i mindre utsträckning med regeringen. Fokus för insatserna är direkt fattigdomsbekämpning på lokal nivå där den huvudsakliga målgruppen är fattiga familjer, med betoning på kvinnor och ursprungsbefolkning, samtidigt som andra viktiga aktörer, exempelvis civila samhällsorganisationer och lokala myndigheter, i och kring lokalsamhället, engageras.

Figur 10 Sektorsmål - hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner

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

FDLG:s relevans i Sidas och externa utvärderingars bedömningar

Sida gör i sin bedömning inför beslut om den andra fasen 2008 en analys som i första hand bedömer relevansen utifrån Sidas egna policydokument och riktlinjer.⁹⁹ Insatsen bedöms där vara relevant utifrån ett mångdimensionellt fattigdomsbegrepp i och med att fattigdom bekämpas hos målgruppen utifrån boendestandard och inkomst men även genom att fokusera på fattiga människors deltagande och inflytande i samhällsfrågor. I relation till existerande riktlinjer för mikrofinansinsatser bedöms insatsen som relevant även i förhållande till dessa eftersom de erbjuder fattiga människor en innovativ

⁹⁸ Sida (2010), *Assessment memo, Broad rural development to reduce local communities' disaster vulnerability* (San Marcos department Guatemala, s. 9

⁹⁹ Sida (2008), *Assessment memo, Additional support for economic recovery (micro credits) Phase II of FDLG*

produkt samt har utformat stödet med beaktande av de omgivande förutsättningarna inom sektorn.¹⁰⁰

FDLG:s aktiviteter bedöms av den första utvärderingen som genomfördes 2009¹⁰¹ som relevanta, i synnerhet för mikrofinanssektorn som har utvecklats mycket, framförallt vad gäller bostadskrediter, som ett direkt resultat av *FDLG:s* aktiviteter. Utvärderingen konstaterar som sin första slutsats att "*FDLG* har bidragit till att utveckla och stödja produkter på bostadskreditmarknaden för den fattigaste befolkningen"¹⁰². På samma sätt erkänns *FDLG* ha varit värdefull för utvecklingen av de kooperativa bankerna i Guatemala. När övriga mikrofinansinstitutioner fokuserar på enskilda låntagare har *FDLG* även expanderat den kollektiva låneportföljen, vilket gynnat de mest utsatta, alltså kvinnor på landsbygden.¹⁰³ Utvärderingen menar att stödet till *FDLG*, och *FDLG* som institution varit mycket relevant i förhållande till de finansiella intermediärerna och den påverkan man där haft i att utveckla bolånemarknaden och utvecklingen av nya produkter för denna. Utvärderingen är dock kritisk till de institutionella tillkortakommanden som *FDLG* som institution uppvisat, vilket kan komma att påverka de långsiktiga effekterna och inte minst hållbarheten negativt.¹⁰⁴ Utvärderingen bedömer dock inte alls relevansen av *FDLG* i relation till vare sig de mer övergripande nationella målen eller i relation till Sveriges samarbetsstrategi. Vid tidpunkten för utvärderingen var den nuvarande strategin ännu inte antagen.

Den andra externa utvärderingen av *FDLG* som genomfördes 2011¹⁰⁵ är till sin karaktär en "impact-utvärdering" och granskar i högre utsträckning resultaten utifrån vilken påverkan de haft på den huvudsakliga målgruppen. Denna bedömer även projektmålen som relevanta, på en övergripande nivå, det vill säga målen går att relatera till och är relevanta för Guatemalas utveckling och för millenniemålen och liknande nationella målsättningar¹⁰⁶. Vidare beskrivs insatsen som relevant i förhållande till fattiga människors rättigheter och behov i så måtto att den service som getts målgruppen har haft effekt på och varit relevant i förhållande till deras behov och efterfrågan, i synnerhet för kvinnor och ursprungsbefolkning. Utvärderingen visar att uppfyllelsen av de specifika komponenterna och deras mål lett till att uppfylla projektmålen. Här gör den externa utvärderingen det explicita antagandet att dessa projektmål (tillhandahållande av relevant service och produkter) är relevanta för fattigdomsbekämpning och för ett ökat demokratiskt deltagande, vilket leder till slutsatsen att insatsen varit relevant i relation till de övergripande målen.¹⁰⁷

Joint Programmes relevans i Sidas bedömning

Enligt Sidas bedömning, som enbart utgör grunden för relevansbeskrivningen av *JP*, är det integrerade och holistiska angreppssätt som programmet använder sig av

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Oxford Policy Management, (2009), *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, s. 10

¹⁰² Oxford Policy Management, (2009), *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, s. 58

¹⁰³ Oxford Policy Management, (2009), *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, s. 49

¹⁰⁴ Oxford Policy Management, (2009) *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, s. 11

¹⁰⁵ *Evaluación de medio termino de la fase II del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, March 2011, Borrador Informe Final

¹⁰⁶ *Evaluación de medio termino de la fase II del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, March 2011, Borrador Informe Final, s. 60

¹⁰⁷ Ibid.

nödvändigt för att angripa fattigdomsproblematiken, i synnerhet i regioner med en hög andel människor som lever i fattigdom. Fundamentala behov bör tillgodoses innan andra förväntade utvecklingseffekter kan äga rum. För att tillförsäkra hållbara resultat bör även kapacitetsstärkande insatser på flera olika nivåer ha en betydande roll.¹⁰⁸ Detta angreppssätt har tidigare visat sig framgångsrikt. Sida menar att programmet trots att det inte i så hög grad utarbetats med deltagande metoder och i konsultation med målgruppen, ändå kommer upplevas som relevant av densamma, delvis baserat på tidigare erfarenheter som beaktats men även då deltagande metoder ingår som en viktig del av programgenomförandet. Familjers sårbarhet, exempelvis vid naturkatastrofer, är en starkt bidragande orsak till fattigdom i regionen. Programmet förväntas bidra till att markant minska denna utsatthet vilket bidrar till dess relevans. Programmet förväntas ha begränsad, om ens någon, påverkan på andra underliggande och mer strukturella orsaker till fattigdom, exempelvis begränsad tillgång till eller ojämlik fördelning av mark eller resursfördelningen på lokal nivå. Sida bedömer sammanfattningsvis: ”In relation to Swedish guiding policies and strategies, it is assessed that [the programme] corresponds well to directions and basic values expressed in the country strategy for Guatemala”¹⁰⁹.

Sammanfattande bedömning av relevans

Utifrån de bedömningar som görs av Sida och av de utvärderingar som gjorts av insatserna, bedömer SADEV att insatserna är relevanta i förhållande till sektorsmålet. Insatserna bidrar genom sitt fokus på resursskapande till att skapa förutsättningar för aktivt ekonomiskt deltagande och ekologiskt hållbart nyttjande av naturresurser för fattiga och exkluderade grupper på landsbygden som därmed står bättre rustade för såväl ekonomiska kriser som naturkatastrofer. Sveriges mångdimensionella syn på fattigdom, som innebär att brist på resurser men även inflytande och deltagande är viktiga aspekter av fattigdomsbegreppet, är relativt väl integrerat i de granskade insatserna även om flera av de strukturella orsakerna till fattigdom vare sig stått i fokus för eller lyfts explicit i de granskade insatserna. Ökat deltagande och påverkan som en viktig del av fattigdomsbekämpning är även i denna sektor väl integrerade i såväl metoder som i resultat.

3.3.4 Måluppfyllelse

Insatsernas måluppfyllelse mäts i fallet med *FDLG* med hjälp av externa utvärderingar. Programmets andra fas har varit föremål för två oberoende utvärderingar, båda klassificerade som halvtidsutvärderingar (2009 och 2011).¹¹⁰ Den första utvärderingen har i huvudsak fokus på operationella och institutionella aspekter av stödet. Den andra utvärderingen är i högre grad en så kallad ”impact-utvärdering” där resultaten mäts inte bara i relation till uppsatta mål utan även i förhållande till förändringar i levnadsbetingelser hos målgruppen. För analysen av måluppfyllelse nedan har i huvudsak den andra utvärderingen använts då denna i högre grad kvantifierar de uppnådda resultaten i relation till uppsatta mål. Det bör dock nämnas att den första utvärderingen framförde stark kritik mot hur *FDLG* som institution

¹⁰⁸ Sida (2010), *Assessment memo, Broad rural development to reduce local communities' disaster vulnerability* (San Marcos department Guatemala), s. 8

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Oxford Policy Management (2009), *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG) & Evaluación de medio término de la fase II del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG), March 2011, Borrador Informe Final*

hanterade sitt mandat och gav ett flertal rekommendationer på hur den inre effektiviteten kunde förbättras.

När det gäller *JP* görs en bedömning med hjälp av befintlig projektrapportering då externa utvärderingar ännu saknas. Resultaten baseras alltså på projektens egen rapportering och har inte utsatts för en extern granskning.¹¹¹ Båda insatserna är pågående insatser i olika skeden av genomförandekedjan med den stora skillnaden att *FDLG* har pågått under en lång period med flera faser av förändrade målformuleringar, förfinade indikatorer och förbättrade uppföljningssystem. *JP* redogör i projektdokumentationen för ett ambitiöst planerat uppföljningssystem men i realiteten begränsas informationen än så länge till den av projektet genererade rapporteringen, där den planerade baslinjestudien ännu inte tagits i bruk. Resultatredovisningen som följer disponeras så att en beskrivning av vilka resultat insatserna uppnått utifrån resultatdokumentation görs. Därefter sker en bedömning av om insatserna uppnått insatsmål och huruvida de bidragit till att uppfylla sektorsmålet.

FDLG

FDLG har dokumenterats omfattande under hela sin tillblivelse och existens. Såväl intern projektdokumentation som extern granskning är regelbundet förekommande. Likaså finns dokumenterade ställningstaganden från Sida i form av brevväxling och interna promemorior vid varje större granskning. Det framkommer dock inte av dokumentationen hur dessa ställningstaganden har formaliserats i form av beslut (*management response*) eller liknande. I bedömningspromemorian framkommer även att projektet halvårsvis skall följas upp av två konsulter. Dessa rapporter verkar inte ha genomförts med den regelbundenhet som förutsågs under den andra delen av fas II.¹¹² Det är oklart varför denna granskning uteblivit.

Den första oberoende utvärderingen som genomfördes av fas II omfattar perioden 2006-2008¹¹³. Den andra utvärderingen omfattar i princip hela fas II, det vill säga 2006-2010 och är en så kallad impact-utvärdering¹¹⁴. Metoderna som tillämpats är, i synnerhet i den andra utvärderingen, mycket väl beskrivna och resultaten är dokumenterade i förhållande till målen. I den andra utvärderingen har mål och resultat kvantifierats i LFA, vilket även tillåter en kvantifiering av måluppfyllelsen på samtliga nivåer. Utvärderingen har även tillämpat en ”före och efter” analys av mottagarnas situation, liksom experimenterat med en kontrollgrupp för att etablera vilken påverkan de specifika insatserna haft på målgruppen. Insatsen är också rigoröst utvärderad med två utvärderingar under samma fas med olika fokus och metodansats.

Figur 11 Övergripande insatsmål *FDLG* II

medverka till fattigdomsminskning och stärka demokratisk samhällsutveckling i synnerhet bland de grupper som varit utestängda från utvecklingsmöjligheter.

¹¹¹ I granskningen av projektens egen resultatdokumentation görs ett antagande om att den är kvalitetssäkrad och ger en god bild av insatsens resultat.

¹¹² Två monitoringrapporter har tillhandahållits SADEV: Öström, Nils & Echarte, Luis, *Monitoreo del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, Enero a diciembre de 2006 & Echarte, Luis & de León, Eberto, *Monitoreo del Fideicomiso para el desarrollo en Guatemala (FDLG)*, Enero a junio 2006

¹¹³ Oxford Policy Management (2009), *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*

¹¹⁴ *Evaluación de medio termino de la fase II del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*, March 2011, Borrador Informe Final

På en övergripande nivå mäts måluppfyllelse med hjälp av indikatorer som granskar i vilken utsträckning målgruppen låntagare kunnat öka sin boendestandard, ökat sin inkomst eller vidare vilken andel av de låntagande hushållen som leds av kvinnor. Projektmålet för insatsen är att förbättra tillgången för fattiga grupper till finansiell service för boende samt inkomstgenererande aktiviteter. På denna nivå mäts måluppfyllelse i termer av intern effektivitet, det vill säga i vilken utsträckning de tjänster som erbjuds riktar sig mot den önskade målgruppen, i förhållande till genomförandeorganisationens resterande klientel.

På den övergripande nivån har 26,2 % av bolånetagarna ökat sin boendestandard mätt i termer av antal personer per rum, (en tillfredsställande måluppfyllelse i relation till det för perioden uppsatta målet om 27 %). I genomsnitt bor två personer i samma rum i den för insatsen aktuella målgruppen medan samma siffra är tre personer per rum i kontrollgruppen. Utvärderingen konstaterar vidare att målgruppen genom programmet även omfattats av tekniskt stöd vid genomförandet av bostadsförbättrande kreditinsatser, vilket kontrollgruppen inte fått. Standarden på den förbättrade bostaden är därför betydligt bättre än för kontrollgruppen tack vare detta stöd.

- 45,8 % av bolånetagarna har ökat sin inkomst från verksamhet eller startat en ny inkomstbringande verksamhet. Detta är långt utöver målet på 28 %, en måluppfyllelse på 164 %.¹¹⁵
- 31,4 % av bolånetagarna representerar kvinnoleda hushåll jämfört med en målsättning på 33 %, det vill säga 95,2 % måluppfyllelse.

På projektnivå är måluppfyllelsen också relativt hög. På denna nivå undersöks således om intermediärerna i ökande utsträckning vänder sig till målgruppen av fattiga människor. Det bör påpekas att intermediärerna inte arbetar med riktade krediter, utan på kommersiella grunder och för sin långsiktiga hållbarhet är beroende av att göra robusta kreditbedömningar av sina klienter. Ökningen av andelen av låntagarna som kommer från målgruppen, i relation till genomförarorganisationernas resterande klientel, är 9,5 % jämfört med målsättningen på 9 %. Den totala andelen bolån till målgruppen uppgår till 3,3 % vid tiden för utvärderingen, det vill säga cirka 82,5 % av målsättningen om 4 %.

För insatsens tre sista komponenter som tillkom i samband med omformuleringen 2008, som syftar till att mildra omfattningen och effekterna av den ekonomiska krisen för utsatta grupper, finns relativt få indikatorer. Måluppfyllelsen är generellt sett sämre för dessa tre komponenter vilket kanske avspeglar svårigheten i att inkorporera målformuleringar samt indikatorer i ett pågående program med tydliga mål och verksamhetsområden. På ett övergripande plan påverkas dock inte den generella graden av måluppfyllelse av detta.

Även om de långsiktiga effekterna av *FDLG II* på målgruppen, i synnerhet kvinnor, är många och substantiella både i termer av en förbättrad levnadsstandard, ökade inkomstmöjligheter liksom i termer av förbättrad social status och inflytande så är dessa effekter på lång sikt beroende av det institutionella stöd som målgruppen har

¹¹⁵ I den ursprungliga LFA matrisen är målet satt till 73%. Detta har senare reviderats och utvärderingen bedömer måluppfyllelsen till mer än 100%

fått genom programmet. Sådana effekter har också visat sig sårbara för makroekonomiska kriser och andra kriser vilket redan på kort sikt snabbt haft negativ påverkan på indikatorerna under programmets gång. Vad gäller den institutionella hållbarheten visar ett flertal indikatorer på en substantiell förbättring hos en majoritet av intermediärerna. De intermediärer, genom vilka *FDLG II* har kanaliserat sina resurser, har markant ökat antalet deltagare, i stor utsträckning ökat omsättningen på sitt kapital, ökat den geografiska täckningsgraden och förbättrat den administrativa effektiviteten i verksamheten. Detta resultat har i mycket åstadkommit tack vare det institutionella stöd som programmet tillhandahållit och anses av den externa utvärderingen i stor utsträckning vara hållbara på lång sikt. Det finns andra mer oroande finansiella indikatorer som pekar på sårbarheten hos intermediärerna, exempelvis en relativt låg vinstmarginal och ökande andel riskkapital (på grund av försenade återbetalningar). Det sistnämnda har delvis orsakats av den finansiella krisen under 2009 och upprepade naturkatastrofer som påverkat återbetalningsgraden men även av ej affärsmässig konkurrens från andra program och en kultur av låg betalningsdisciplin. Samtliga faktorer pekar på att de finansiella intermediärerna är fortsatt sårbara och att den långsiktiga hållbarheten inte kan tas för given.

Bedömning

De långsiktiga resultaten av stödet på målgruppen, i synnerhet kvinnor, både i termer av en förbättrad levnadsstandard, ökade inkomstmöjligheter liksom i termer av förbättrad social status är väl dokumenterade. Stödet till *FDLG* har med sitt avgränsade fokus lett till att i synnerhet boendekrediter för fattiga människor fått ett genomslag på nationell nivå som det inte skulle ha haft utan det svenska stödet. Därmed har insatsen bidragit till att uppnå det övergripande insatsmålet om att medverka till fattigdomsminskning hos marginaliserade samhällsgrupper. Att insatsen uppnått detta mål är dock svårt att uttala sig om då det är brett formulerat. SADEV bedömer vidare att insatsen bidragit till att uppfylla samarbetsstrategins sektorsmål om att aktivt stödja socialt och ekonomiskt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, då den har haft en tydlig inriktning på att engagera marginaliserade grupper socialt och ekonomiskt. SADEV noterar att tillgänglig dokumentation dock reser flera frågetecken kring insatsens institutionella och långsiktiga hållbarhet vilket möjligen minskar de långsiktiga hållbara effekterna av stödet.

JP- landsbygdsutveckling

Uppföljningen av programmet bygger på att en baslinje etablerats och därefter på årlig uppföljning av programmet självt liksom ett planerat deltagande uppföljningssystem tillsammans med projektets mottagare. En av projektet genomförd intern halvtidsutvärdering planerades till mitten av 2012 men var vid denna utvärderings genomförande ännu inte slutförd. Under projektets tre sista månader planeras vidare en intern effektutvärdering.

Programmet, som alltså är ett gemensamt program mellan tre av FN:s organisationer inom ramen för FN-systemets gemensamma landprogram, (*United Nations Development Assistance Framework, UNDAF*)¹¹⁶, initierades först i november 2010, fyra månader senare än planerat. För denna utvärdering har två årsrapporter funnits tillgängliga.

¹¹⁶ UNDAF är FN-organens gemensamt planerade insatsportfölj och program på landnivå.

Den första rapporten omfattar perioden november 2010 till mars 2011¹¹⁷, och den andra rapporten redovisar resultaten till och med december 2011¹¹⁸. I rapporteringen framgår tydligt vilka av de planerade aktiviteterna som genomförts samt i vilken grad uppsatta indikatorer uppnåtts. Uppbyggnad av ett uppföljnings- och utvärderings-system pågick under 2011 vilket även inneburit att en reviderad resultatmatris togs i bruk. I denna har resultat, produkter och aktiviteter i viss mån reviderats i relation till det ursprungliga projektdokumentet. Graden av medelsanvändning för hela programmet var vid tillfället för den finansiella rapporteringen (december 2011) 48 % av då tillgängliga medel.

Det övergripande utvecklingsmålet för programmet är att stärka processen kring landsbygdsutveckling i områdena kring floderna Coatán och Alto Suchiate, ett område som omfattar fem kommuner i departementet San Marcos.

Figur 12 Övergripande insatsmål JP - landsbygdsutveckling

att minska lokalbefolkningens sårbarhet vad gäller hälsa, produktionsmöjligheter, boende- och närmiljö utifrån ett rättighets- och jämställdhetsperspektiv

Stödet som inleddes 2010 har hittills bidragit till att 2096 fattiga familjer som lever på eller under existensminimum har kunnat öka sin livsmedelsproduktion samt getts ökade möjligheter att generera intäkter, genom kunskapsöverföring, utbildning och utrustning. Målet för insatsen var 2600 familjer; således har en måluppfyllelse på cirka 80 % kunnat identifieras. Vidare har programmet lett till att 56 lokalsamhällen utbildats i risk- och naturresurshantering framförallt i förhållande till flodens vattenavrinningsområde, så att deras utsatthet vid allvarliga naturkatastrofer minskat. Programmet har vidare arbetat med stöd och utbildning till ett flertal CSO. Med stöd av programmet har fem lokala kontor etablerats 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 22 lokala kommittéer via stödet för hälsokontroll utbildats i syfte att minska mödra- och spädbarnsdödlighet. Under 2011 färdigställdes uppföljnings- och utvärderingssystemet, bland annat genom att etablera en baslinje samt ta fram en reviderad resultatmatris.

I praktiken innebär programmet att man på ett integrerat sätt försöker arbeta med familjer så att man samtidigt förbättrar livsmedelssäkerhet, odlingsmetoder, tillgång till krediter, utrustning, hälsostatus, genom diagnostik och rådgivning kring framförallt barna- och mödradödlighet, samt boendesituation. Av resultaten framgår att en stor del, dock inte alla familjer, nåtts av programmets urval av insatser samtidigt och en av de utmaningar som nämns i rapporten är att förbättra den interna koordineringen mellan FN-organen så att åtgärder som vidtas i högre grad kan medföra synergieffekter för målgruppen.

¹¹⁷ UNDP, FAO & PAHO (2011), *Informe Annual Consolidado de Avances*, Nov 2010 – Mar 2011

¹¹⁸ UNDP, FAO & PAHO (2012), *Consolidated Annual Report on Activities Implemented under the "Desarrollo Rural Coatán Suchiate" for the period 1 January 2011 to 31 December 2011*

Resultatuppföljningen såsom den beskrivs i projektdokumentet är mycket detaljerad och komplex. De indikatorer som tagits fram på ”produktnivå” är mycket detaljerade, samtidigt som det saknas indikatorer på resultatnivå. I den resultatrapportering som funnits tillgänglig (för 2010 och 2011) saknas dessutom rapportering för det stora flertalet indikatorer. Detta beror med stor sannolikhet på att ett fungerande uppföljningssystem ännu inte tagits i bruk (december 2011). Sammantaget innebär detta att det är svårt att redovisa någon exakt grad av måluppfyllelse men även att länka de redogjorda resultaten till de olika ”produkterna”. Beskrivningen ovan ger sålunda en generell bild av genomförda aktiviteter och ”resultat” i viss mening men inte någon precis bedömning av måluppfyllelse eller effektivitet.

Bedömning

JP – landsbygdsutveckling i Coatán Suchiate har nyligen inletts och har tagits fram som ett resultat av den gällande samarbetsstrategin. Den geografiska fokuseringen och urvalet av målgrupp för insatsen är väl avgränsad och helt i linje med samarbetsstrategins fokus. Insatsen har stor potential att nå konkreta och mätbara resultat för målgruppen i termer av förbättrade levnadsmöjligheter och ökat inflytande på lokal nivå vilket är i linje med strategins uttalade mål och prioriteringar. Utifrån den resultatdokumentation som funnits tillgänglig gör SADEV dock bedömningen att programmet ännu inte hunnit så långt i att producera resultat på outcome-nivå. Många processer har påbörjats och aktivitetsnivån kan sägas vara tillfredsställande men stannar i detta skede vid en mängd produkter (outputs i form av diagnoser, studier, strategier) där man i detta skede inte säkert kan fastställa positiva resultat för målgruppen. SADEV noterar även att insatsens begränsade geografiska fokus och den väl avgränsade målgruppen minskar möjligheterna att bidra till strukturella förändringar i Guatemala och påverka de underliggande faktorerna som bidrar till fattigdom.

SADEV bedömer trots att programmet ännu inte hunnit långt i att prestera resultat på outcomenivå att programmet har goda förutsättningar att uppnå insatsmålet eftersom man lyckats uppnå förbättrade produktionsmöjligheter beträffande exempelvis jordbruk samt minskad sårbarhet vid naturkatastrofer genom utbildning i risk- och naturresurshantering. Dock bedömer SADEV att det är svårt att uttala sig om insatsens bidrag till att uppfylla sektorsmålet på grund av sparsam rapportering.

3.3.5 Sammanfattande slutsatser

De två insatser som SADEV granskat inom samarbetsområdet hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner har beträffande såväl relevans som resultatuppfyllelse båda varit i linje med strategins inriktning och innehåll. De utvalda insatsernas primära syften, så som de formulerats som mål för de enskilda insatserna i projektdokumentationen är i huvudsak relevanta i förhållande till samarbetsstrategins sektorsmål att bidra till ett ”ökat aktivt ekonomiskt och socialt deltagande av marginaliserade grupper i fattiga regioner, främst urfolk och kvinnor”. Såväl *FDLG* som *JP* har en tydlig inriktning på marginaliserade grupper som i stor utsträckning saknar tillgång till såväl resurser och inflytande. Båda insatserna kan i viss utsträckning även visa på konkreta resultat för de utvalda målgrupperna med sitt fokus på förbättrad tillgång till resurser i form av exempelvis krediter, kunskap, stöd och utbildning, vilket underlättar ett aktivt ekonomiskt deltagande för fattiga och exkluderade grupper i fattiga områden. Dessa står därmed bättre rustade för såväl

ekonomiska kriser som naturkatastrofer. Omfattningen av dessa resultat är dock i hög grad ännu avhängigt av hur länge insatserna pågått och i vilken grad sådana resultat kunnat mätas och bedömas. Sveriges mångdimensionella syn på fattigdom, som inkluderar såväl brist på materiella resurser som inflytande och deltagande, är också väl integrerad i de två insatserna. I såväl utformning som i uppföljning av resultat är demokratiskt deltagande och inflytande på lokal nivå, en viktig del av insatserna, med särskilt fokus på kvinnor och ursprungsbefolkning. SADEV bedömer att båda insatserna har integrerat deltagande och demokratiaspekter i såväl metoder som i resultat även inom detta samarbetsområde. För flera av de mera strukturella och bakomliggande orsakerna till fattigdom, såsom landfrågan och den strukturella ojämlikheten i Guatemala, delar SADEV dock den bedömning som gjorts i såväl externa utvärderingar som i Sidas egna bedömningar av insatserna, att sådana aspekter inte varit centrala för insatsernas utformning och att resultat på mer strukturella orsaker och samband inte heller kunnat mätas.

4 Samarbetsstrategin som styrinstrument

Följande kapitel redogör för hur riktlinjerna för samarbetsstrategier har tillämpats i samarbetet med Guatemala.

4.1 Riktlinjerna för samarbetsstrategier

Det svenska utvecklingssamarbetet regleras av olika styrdokument, som tar sin utgångspunkt i ett antal nationella och internationella mål. Det bilaterala samarbetet regleras i samarbetsstrategier, vilka i sin tur styrs av riktlinjer. År 2005 beslutade regeringen om *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, i vilka ett ökat fokus riktades på mätning och rapportering av resultat. Under 2007 beslutade regeringen om en ny modell för förstärkt resultatstyrning, varpå riktlinjerna för samarbetsstrategier reviderades för att applicera och tillämpa modellen för resultatstyrning.¹¹⁹ År 2010 antogs en ny version av *Riktlinjer för samarbetsstrategier*. Ambassaderna rapporterar uppnådda resultat genom årliga resultatmatriser och strategirapporter. Dessa är viktiga instrument för att styra genomförandet av samarbetsstrategin mot uppsatta mål.

Då materialet från strategins tillkomst, som mötesanteckningar, inte kommit SADEV tillhanda, grundas följande kapitel på det som framkommit i intervjuer med nyckelpersoner. Att dra generella slutsatser och formulera rekommendationer utifrån intervjuer där personer ombeds dra sig till minnes händelser som ligger flera år tillbaka i tiden är vanskligt. Av den anledningen kommer endast ett övergripande resonemang om strategin som styrinstrument kunna föras. Den nuvarande samarbetsstrategin med Guatemala gäller för perioden september 2008 - december 2012. Styrningsdelen belyser processen att ta fram en strategi enligt antagna riktlinjer år 2005 (reviderades år 2008)¹²⁰, samt dess genomförande, användning och uppföljning enligt nuvarande riktlinjer (beslutade år 2010).¹²¹ Då det i skrivande stund pågår ett arbete med att ersätta samarbetsstrategier med resultaterbjudanden, kommer antagligen den gällande strategin att förlängas tills detta arbete är avslutat.

4.2 Framtagandet av samarbetsstrategin

I januari 2008 fick Sida i uppdrag av svenska regeringen¹²² att utarbeta ett förslag på samarbetsstrategi med Guatemala för åren 2008-2012. Regeringsuppdraget grundar sig på regeringens politik för internationellt utvecklingssamarbete, politiken för global utveckling, Parisdeklarationen samt EU:s uppförandekod om arbetsfördelning och komplementaritet. Det dokument som slår fast de guatemalanska prioriteringarna är fredsavtalen från 1996, och dessa utgör således en utgångspunkt för det svenska samarbetet och dess mål.

¹¹⁹ UD2007/25525/USTYR samt Promemoria UD/USTYR 2008-06-26.

¹²⁰ Regeringskansliet och Utrikesdepartementet (2005), *Riktlinjer för samarbetsstrategier* UD2005/24624/GU samt Regeringskansliet (2008), *Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet 2008*

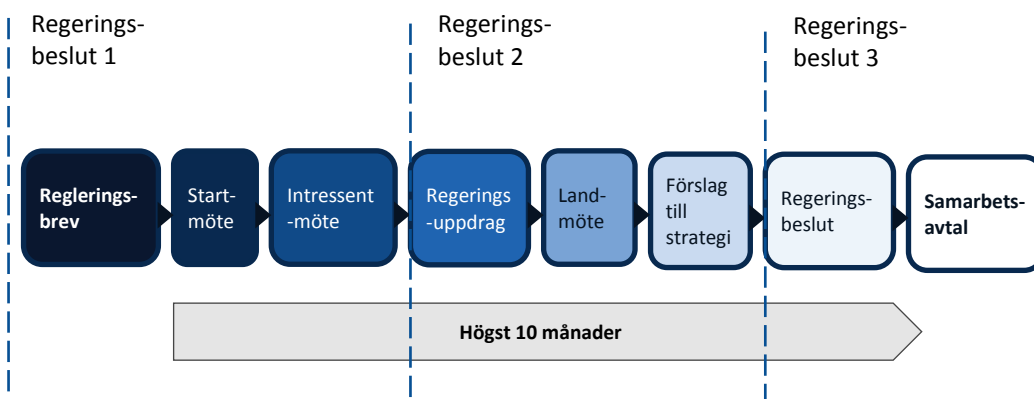
¹²¹ Regeringskansliet (2010), *Riktlinjer för samarbetsstrategier 2009*

¹²² Regeringsbeslut UD2008/896/AME

Målen för svenskt utvecklingssamarbete är att ”bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. Det övergripande målet för samarbetet med Guatemala är att ”skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsbekämpning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling”, och det övergripande processmålet är ”ett guatemalanskt ägarskap för en politik för minskad fattigdom, en mer effektiv givarsamordning samt ökad tillämpning av programansatser i syfte att det samlade utvecklingssamarbetet med Guatemala ska nå önskat resultat”.¹²³ De svenska tematiska prioriteringarna (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling) ska beaktas i strategin. Parisdeklarationens principer om biståndseffektivitet ska också tillämpas.

Fredsavtalen betraktas som Guatemalas utvecklingsagenda. De skrevs under i december 1996, och används idag tack vare att avtalen hade ett stort mått av nationellt samförstånd vid undertecknandet. Av vissa bedömare anses fredsavtalen vara en hämsko, eftersom uppföljningen gått långsamt. Verkligheten i dagens Guatemala är till viss del en annan med till exempel en ökad internationell brottslighet, samt att landets unga inte riktigt identifierar sig med avtalen som skrevs under för så många år sedan. Detta medför vissa problem för utvecklingssamarbetet, då mål och prioriteringar ska slås fast. Demokrati, mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning är centrala begrepp i fredsavtalen. De svenska tematiska prioriteringarna sammanfaller väl med prioriteringarna i fredsavtalen, och den aktuella samarbetsstrategin med Guatemala kom att fokusera på just demokrati, mänskliga rättigheter, och fattigdomsbekämpning.

Figur 13 Planeringscykel för framtagandet av en samarbetsstrategi ¹²⁴



I regleringsbrevet för 2008 fick Sida i uppdrag att ta fram en ny samarbetsstrategi med Guatemala under året. Riktlinjer för samarbetsstrategier från 2005 låg till grund för arbetet. Figuren ovan illustrerar de steg som riktlinjerna anger för framtagandet av en samarbetsstrategi.

Utrikesdepartementet (UD) kallade till ett startmöte, som hölls med övriga intressenter inom Regeringskansliet. På mötet deltog, förutom berörda departement, även Sida och Rikspolisstyrelsen. Vid detta möte fastslogs de aktuella prioriteringarna. Därefter

¹²³ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008- december 2012*, s. 2

¹²⁴ Regeringskansliet och Utrikesdepartementet (2005), *Riktlinjer för samarbetsstrategier* UD2005/24624/GU & Regeringskansliet (2008), *Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet 2008*

kallade UD till ett intressentmöte, för att hämta in synpunkter inför framtagandet av underlag för ny strategi. På mötet deltog representanter från civila samhället, Sida samt andra myndigheter. Mötet var välbesökt, men få synpunkter framfördes på utkastet. Därefter fick Sida det formella uppdraget att skriva ett förslag till ny strategi. Enligt riktlinjerna från 2005 skulle merparten av arbetet med att ta fram en ny samarbetsstrategi genomföras i samarbetslandet, vilket också skedde.

Landmöte hölls i Guatemala med deltagare från UD, Sida och den svenska ambassaden. Möten hölls med civila samhället, multilaterala organisationer, andra givare samt med representanter för Guatemalas regering och statsförvaltning. Guatemalanska myndigheter och det civila samhället engagerades i arbetet att ta fram ett utkast på ny strategi. Sida överlämnade därefter förslag till ny strategi till regeringen. Efter landmötet påbörjades beredningsprocessen, vilken involverar relevanta intressenter på regeringskansliet. Oenighet rörande förslag löstes på statssekreterarnivå. Diskussioner fördes om inriktningen på strategin, vilken kom att på vissa punkter skilja sig från det förslag som Sida lämnat in, enligt intervjuer som SADEV genomfört. Enligt de intervjuade formulerades målen på en mer övergripande nivå än det av Sida beredda utkastet på strategi, vilket av vissa bedömare gjort det svårare att mäta effekterna av strategin. Den svenska regeringen beslutade om den nya samarbetsstrategin för Guatemala september 2008 – december 2012. I enlighet med denna, träffade Sverige och Guatemala en överenskommelse om utvecklingssamarbete för samma period. Det svenska utvecklingssamarbetet omfattar enligt strategin cirka 170 miljoner kronor årligen.

Samarbetslandets ägarskap och biståndets givaranpassning till landets system och planer är enligt riktlinjerna viktiga principer för biståndseffektivitet.¹²⁵ Viktiga områden i strategin inbegriper demokrati och mänskliga rättigheter, både beträffande lagstiftning och förvaltning, samt ett fungerande politiskt system som stödjer demokrati. Målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala är att stärka demokratin och skapa förutsättningar att bekämpa fattigdom utifrån ett rättighetsperspektiv. Kraven på givaranpassning och ägarskap för biståndseffektivitet hanterades på ett positivt sätt under framtagandet av strategin. Hänsyn har tagits till landets egna prioriteringar, och ägarskap begränsas inte till den guatemalanska regeringen, utan speglar även önskemål och behov från det civila samhället, enligt de intervjuer som SADEV genomfört.

Förutsättningarna för harmonisering finns, men antalet bilaterala givare minskar över tiden. Sverige har bidragit aktivt i framtagandet av såväl FN:s som EU:s strategi med Guatemala. De flesta bilaterala givare använder sig av EU:s landanalys som grund för de egna strategierna, och Sverige har deltagit aktivt i diskussionen om det skulle vara möjligt att ha en EU-gemensam strategi med Guatemala, då Sverige i likhet med flera andra länder avslutar sin bilaterala strategi samma år, 2012. Grundtanken i diskussionerna har handlat om att länderna skulle kunna ha kvar sin nationella agenda, men att strategin skulle vara gemensam. Detta är dock en politisk fråga och vid utvärderingens sammanställning hade inga beslut ännu fattats.

Det svenska bidraget till ömsesidigt ansvar handlar om att ge tydlig information om biståndet för att öka dess förutsägbarhet. På övergripande nivå signalerar Sverige i

¹²⁵ Se principer för framtagande av samarbetsstrategi i appendix

överenskommelsen om utvecklingssamarbete mellan Sverige och Guatemala (2008-2012), sitt åtagande till stöd för Guatemala inom de områden som specificeras i samarbetsstrategin. Som tidigare nämnts ska stödet enligt den svenska samarbetsstrategin uppgå till cirka 170 miljoner årligen mellan 2008 och 2012. De finansiella bidragen konkretiseras i de särskilda överenskommelserna som träffas mellan parterna i de olika insatserna. Webbplatsen openaid (www.openaid.se) förbättrar dessutom, genom möjlighet till insyn, förutsättningarna för ömsesidigt ansvar. Bedömningen är att Sveriges åliggande för ömsesidigt ansvar är tillfredsställande på en aggregerad nivå.

Den övergripande bedömningen av framtagandet av samarbetsstrategin med Guatemala är att processen väl följt riktlinjerna för framtagande.

4.3 Genomförandet av samarbetsstrategin

Enligt riktlinjerna skall biståndseffektiviteten uppnås genom följande kriterier: ägarskap, givaranpassning och harmonisering, fokus på utvecklingsresultat, ökad transparens samt tillämpad programansats. Genomförandet av strategin berör enligt riktlinjerna perspektivens genomslag, dialog och dialogplan, samt riskhantering. Utvärderingen har valt att göra nerslag i två faser av genomförandet; den löpande uppföljningen samt halvtidsöversynen. Därigenom belyses främst perspektivens genomslag samt riskhantering.

Löpande uppföljning

Den löpande uppföljningen omfattar informella möten, dialoger och kontinuerlig rapportering. En riskanalys bör, enligt riktlinjerna, genomföras i samband med strategins tillkomst, men också genomföras löpande och på samtliga nivåer¹²⁶ under genomförandefasen. Riskanalysen bedöms som särskilt viktig för samarbetet med ett kategori 2-land.¹²⁷ I dokumentationen för de enskilda insatserna återfinns identifierade risker som kan påverka genomförandet. Enligt ambassaden följs riskerna upp kontinuerligt. De identifierade riskerna ligger också till grund för den dialog som man har med samarbetspartners, samt vid de årliga genomgångarna som hålls.

Enligt riktlinjerna (2010) ska en löpande uppföljning ske av genomslaget av rättighets- och fattigdomsperspektivet, där Sida ska uppmärksamma utvecklingen både på samhälls- och individnivå. Även då samarbetet bedrivs på en mer övergripande nivå ska Sida lägga särskild vikt vid att följa upp och synliggöra utveckling för individer som lever i fattigdom och utsatthet i landet.¹²⁸ Detta ställer höga krav på uppföljningen, inte minst för de insatser som bedrivs på en övergripande nivå. Då de flesta av insatserna i Guatemala, i likhet med det övergripande målet för utvecklingssamarbetet, har en direkt koppling till fattigdomsperspektivet, slår detta igenom i rapporteringen som i varierande grad anses spegla de fattigas perspektiv. SADEV noterar att insatsrapporteringen är av mycket varierande kvalitet och att det är svårt att utläsa hur olika målgrupper påverkas av insatserna.

¹²⁶ På övergripande nivå, sektorsnivå och insatsnivå.

¹²⁷ För att öka effektiviteten i svenskt bistånd har regeringen beslutat att koncentrera biståndet till färre länder som sorteras in i olika kategorier beroende på vilken typ av samarbete som ska bedrivas. Guatemala tillhör kategori 2 bland dessa länder vilken utgörs av stater i konflikt- och postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete.

¹²⁸ Regeringskansliet (2010), *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, s.23.

Två gånger årligen äger de geografiska samråden rum. Enligt riktlinjerna är syftet med de geografiska samråden ”att UD och Sida årligen håller strukturerade genomgångar av samarbetsstrategiernas genomförande och resultat.”¹²⁹ Samråden syftar också till att ge väl underbyggda underlag för beslut om förändringar i samarbetets inriktning och/eller omfattning. Samråden hålls två gånger om året. Enligt strategin bör ett av de två årliga samråden behandla det löpande genomförandet, medan det andra samrådet bör behandla resultaten av samarbetet. Sidas huvudsakliga roll vid samråden är att informera UD om insatsval och resultat, samt avvikelser från förväntade resultat eller andra problem i relation till strategins genomförande. UD:s roll är att lämna information om politisk och ekonomisk utveckling i samarbetslandet (och om det är relevant, om regionen). Om det finns ny information rörande utvecklingssamarbetet ur ett policyperspektiv skall även sådan ges.

Viktiga underlag för samrådet med resultatfokus är uppdaterade resultatmatriser och strategirapporten. Inför samrådet med implementeringsfokus ska uppföljningsrapporter tas fram. Ambassaden är med och tar fram underlaget inför samråden, men bara utifrån yttre resultat – och inre effektivitetsaspekter. Den kritik som riktats av handläggare som SADEV intervjuat mot samråden är att de sker utifrån ett givet format, och att de inte utgör ett tillfälle att diskutera strategin och eventuella problem med den.

Halvtidsöversynen

Sida organiserar enligt riktlinjerna den halvtidsöversyn som syftar till att säkerställa strategins fortsatta relevans. Organisationen av mötet sker i samråd med UD och mötet hålls i samarbetslandet. För innevarande strategiperiod ägde halvtidsöversynen (HTÖ) rum den 22-27 maj 2011 i Guatemala. Från Stockholm deltog chefen för Sidas avdelning för konflikt- och postkonfliktsamarbete och ministerrådet vid UD:s Amerikaenhet (UD-AME). Från ambassaden deltog ambassadören, ambassadrådet för utvecklingssamarbetet, handläggarna, utsända såväl som lokalanställda som arbetar med utvecklingssamarbetet, samt handläggaren med ansvar för politik och handel.

HTÖ¹³⁰ noterar att utvecklingen i Guatemala går i negativ riktning och inte mot den positiva utveckling som förmodas i samarbetsstrategin. Bedömningen är att det är viktigt att Sverige fortsätter bidra till att motverka denna tendens, genom att bland annat ge strategiskt stöd till positiva krafter inom stat, civilsamhälle och näringslivet. HTÖ finner det positivt att en dialogplan upprättats för att systematiskt driva de dialogfrågor som anges i samarbetsstrategin. Förestående allmänna val och den nya presidentens och regeringens tillträde i januari 2012 gör dialogen med de kommande politiska makthavarna särskilt angelägen. HTÖ noterar vidare att graden av koordinering varierar från sektor till sektor, och att utrymme finns för fortsatt svenskt engagemang när det gäller att uppmuntra till ökad samordning både hos företrädare för statsmakterna respektive givarkollektivet. Halvtidsöversynen noterar den koncentration av insatsportföljen som genomförts under strategiperioden och som lett till en sektorskonzentration. En fortsatt strävan efter större effektivitet genom

¹²⁹ Regeringskansliet (2010), *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, s.28.

¹³⁰ Svenska ambassaden i Guatemala (2011), *Rapport från halvtidsöversyn av Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala 2008-2012*

ytterligare koncentration rekommenderas där så är möjligt. En fortsatt viktig uppgift för ambassaden är den systematiska och resultatenriktade uppföljningen av pågående insatser. Den övergripande slutsatsen av halvtidsöversynen är att den gällande strategin och dess koppling till 1996 års fredavtal är fortsatt relevant mot bakgrund av den prekära postkonfliktsituation som karaktäriserar Guatemala. Halvtidsöversynen bedömer att förutsättningarna för genomförande av strategin är goda och att möjligheten till måluppfyllelse är stor (ett något ökat anslag för resterande tid av strategin skulle underlätta genomförandet). Samarbetet bör därför genomföras med fortsatt fokus på angivna samarbetsområden, processmål och dialogfrågor.

Den kritik som riktats mot halvtidsöversynen är att det är en omständlig process och att det krävs regeringsbeslut för att ändra riktning på en strategi. Trots att flera oberoende källor visar att situationen har förvärrats i Guatemala under den tid som Sverige arbetat med mänskliga rättigheter i landet dras slutsatsen att samarbetsstrategin är relevant och fortsatt bör genomföras med fastlagt fokus. En anmärkning är att flera givare i Guatemala arbetar mot målgrupperna kvinnor och urfolk och att Sverige kanske därför skulle bidra mer om man istället fokuserade på exempelvis polisen, tullar och så vidare. Vidare kritik mot halvtidsöversynen är att den inte fungerade på ett helt tillfredsställande sätt i Guatemala. Det ska ha varit svårt att få information från både Sida och UD kring hur de ville vara delaktiga i processen. I slutändan blev halvtidsöversynen en skrivbordsprodukt där inte mycket ifrågasattes och där syftet var att visa att samarbetsstrategin och insatserna genomfördes med bra resultat. Kritik riktas också mot att det är otydligt hur halvtidsöversyner används.

Den svenska ambassadens närvaro i Guatemala är viktig i den löpande uppföljningen, i synnerhet efter införandet av modellen för förstärkt resultatstyrning. Den svenska närvaron är mycket uppskattad i Guatemala av såväl den guatemalanska staten som av det civila samhället och av andra givare. Sverige beskrivs som en pålitlig, seriös och stabil samarbetspartner som vågar sticka ut hakan när det behövs. En fråga som ofta nämns i samband med Sverige som givare är jämställdhetsfrågan, som står högt upp på den svenska dagordningen.

Samarbetsstrategin med Guatemala bedöms fungera bra som styrinstrument. Då målen är formulerade på en övergripande nivå medger dock ambassaden i Guatemala att det är svårt att genomföra en reell mätning mot målen så som de är formulerade. Detta inverkar även på styrningen och dess förutsättningar. Ju tydligare mål att arbeta efter, desto tydligare styrning.

4.4 Sammanfattande slutsatser

Den samlade bedömningen av strategin som styrinstrument för samarbetet med Guatemala är att strategin fungerar väl och att riktlinjerna följts väl beträffande framtagandet. Dock noterar SADEV att uppföljning av genomförandet försvåras av att målen är på en väl övergripande nivå. Uppföljning samt resultatredovisning skulle underlättas avsevärt om målen formulerades konkret och realistiskt.

5 De tematiska prioriteringarnas genomslag i insatsdokumentationen

I detta avsnitt görs en bedömning av om de tematiska prioriteringarna integrerats och beaktats i insatsdokumentationen för de valda insatserna. Dessa, som utgörs av demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling¹³¹, har valts ut som bedömningskriterium mot bakgrund av att dessa ska genomsyra alla former av utvecklingssamarbete oavsett om det finns en specifik inriktning på enskilda insatser. Detta påpekas också i samarbetsstrategin där Sverige förbinder sig, även om stödet till Guatemala främst inriktas på demokrati och mänskliga rättigheter samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, att även integrera miljö- och klimataspekter i insatsportföljen.¹³² Denna bedömningsmetod anses också vara relevant mot bakgrund av att den använts av SADEV i tidigare utvärderingar, vilket gör att den kan anses vara en väl beprövad metod.¹³³ Rent konkret kommer bedömningen ske genom att studera insatsdokumentation för de valda insatserna, vilket innebär projektdokumentation, Sidas bedömningspromemorior och resultatdokumentation för att se hur väl de tematiska prioriteringarna integrerats och beaktats i dessa dokument.¹³⁴

5.1 Demokrati och mänskliga rättigheter

Genomslaget för demokrati och mänskliga rättigheter varierar beroende på sektor. Givet att förstärkning av demokrati och mänskliga rättigheter beskrivs som själva huvudsyftet med insatserna inom ramen för sektorn mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning bedöms denna prioritering vara väl integrerad i samtliga insatser. Det finns tydliga mål kring demokratisering och hur specifika samhällsgrupper ska tillförsäkras mänskliga rättigheter. I de övriga sektorerna, där demokrati och mänskliga rättigheter inte är det primära fokuset, beaktas denna prioritering ändå implicit. Inom hälsosektorn har *Health Sector GUA III*, förutom sitt fokus på att stärka hälso- och sjukvårdssystemets kapacitet att leverera adekvat vård, ett demokratiserande syfte genom att öka den folkliga kontrollen över den lokala sjukvården samt att decentralisera sjukvården.¹³⁵ I resultatdokumentationen har även detta följts upp genom att visa på hur den folkliga kontrollen organiserats genom kommittéer och genom "Auditoría social" som är en process där bysamhällena får möjlighet att på ett formaliserat sätt övervaka kvaliteten i primär- och sekundärsjukvården, att påverka tillgången till sjukvård och att tillsammans med personal åstadkomma lösningar till

¹³¹ Inom varje tematiskt område har vissa specificerade prioriteringar fastställts. Inom demokrati och mänskliga rättigheter är det fokus på medborgerliga och politiska rättigheter, demokratis och rättstats institutioner och procedurer samt demokratiseringsaktörer. Inom miljö och klimat fokuseras på anpassning till klimatförändringarna, energi, miljö och säkerhet samt vatten. Inom jämställdhet och kvinnors roll i utveckling fokuseras på kvinnors politiska deltagande, kvinnor som ekonomiska aktörer, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inklusive hiv och aids och kvinnor och säkerhet, könsrelaterat våld och människohandel.

¹³² Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008 till december 2012*, s. 4

¹³³ Se SADEV, (2010) *Results of the Swedish Cooperation Strategy for Zambia 2008-2011*, Report 2010:2 & SADEV, (2011) *Sveriges samarbetsstrategi med Serbien 2009-2012*, Report 2011:2

¹³⁴ I analysen tas inte andra typer av dokument, exempelvis dokument som producerats under beredningsprocessen av insatsen, i beaktande utan endast dessa dokument av större betydelse.

¹³⁵ Sida (2003), *Bedömningspromemoria, Hälso- och sjukvårdssamarbete med Guatemala 2003-2005*

problem relaterade till hälsa. Inom sektorn hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner har demokrati- och människorättsaspekter inkommerats i insatsernas utformning och genomförande, trots att dessa inte är det huvudsakliga fokuset. I *FDLG*:s fall fokuseras på att genom målgruppen öka fattiga människors tillgång till resurser och därmed deras sociala status, ekonomiska deltagande och politiska inflytande. För *JP* - landsbygdsutveckling är dessa delar av programmet formulerade som separata komponenter där enskilda organisationer och intresseorganisationer på lokal nivå i samverkan med lokala myndigheter förväntas förändra och förbättra de lokala strukturerna för beslutsfattande. Detta är i teorin väl formulerat även om resultatrapporteringen på detta stadium enbart redogör för genomförda aktiviteter och ännu inte kan påvisa konkreta resultat i förhållande till målsättningar på detta område.

5.2 Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling

Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling tas med varierande tyngd upp inom samtliga sektorer. Inom sektorn för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning genomsyras alla insatser av ett genusperspektiv. I samtliga insatser finns utgångspunkten att kvinnor är en marginaliserad och diskriminerad grupp som ska beaktas särskilt inom insatsernas olika satsningar och aktiviteter. Därför är genusperspektivet ofta inkluderat genom specifika mål och indikatorer i insatsernas uppbyggnad. I exempelvis *TSE* utgör kvinnor en särskild grupp som ska inkluderas i valprocessen. Detta ges uttryck i specifika kvantifierbara mål för exempelvis hur många kvinnor som ska rösträttsregistreras samt rösta i 2011 års val.¹³⁶ I uppföljnings- och resultatrapporteringen följs målen ofta upp genom kvantitativa framställningar. Inom hälsosektorn är jämställdhet och kvinnors roll i utveckling en central komponent. Kvinnor är i mångt och mycket målgruppen för hela insatsen genom dess fokus på att genom kapacitetsstärkning av hälso- och sjukvård skapa bättre mödra- och barnhälsa. Vikten av specifikt kvinnors deltagande i kommittéer som har till uppgift att påverka hälso- och sjukvården lyfts fram i resultatrapporteringen. Således är såväl förbättrad hälsa för kvinnor som deras konkreta deltagande i hur hälso- och sjukvården kan utformas viktiga fokuspunkter inom *Health Sector GUA III*. Jämställdhet och kvinnors roll lyfts även fram inom samtliga insatser inom sektorn hållbar fattigdomsorienterad ekonomisk tillväxt i fattiga regioner. Det lyfts ofta fram att en stor andel av målgruppen för båda insatserna är kvinnor, ofta från ursprungsbefolkningen. Indikatorerna för resultatredovisning är dock oftast inte uppdelade på kön. I synnerhet insatsen *JP* – landsbygdsutveckling, vars ambitiösa uppföljningssystem med indikatorer på produktivitet, misslyckas med att följa upp jämställdhetsaspekterna i sin resultatuppföljning. *FDLG* har på ett tydligare sätt hanterat detta i delar av sin uppföljning.

5.3 Miljö och klimat

Miljö- och klimataspekten är det område där de största skillnaderna återfinns i hur integrerad prioriteringen är i respektive sektor. Inom sektorn för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning är denna prioritering sparsamt behandlad och tas enbart upp i ett längre resonemang om *INGEP* inom vilken de miljömässiga aspekterna

¹³⁶ UNDP, *Documento de proyecto, Acompañamiento y asistencia técnica al TSE, Proceso electoral 2011*, s. 14

på de politiska konflikterna i landet (exempelvis konflikter gällande naturresurser) ämnas tas upp inom insatsens utbildningssatsningar.¹³⁷ I övrigt görs enbart bedömningen att insatserna inte kommer att innebära någon skada på miljön. Inom hälsosektorn tas miljö- och klimataspekten upp genom ett påpekande om att förbättring av sanitära förhållanden ingår som en komponent i programmet.¹³⁸ Inom sektorn för hållbar fattigdomsorienterad tillväxt i fattiga regioner är miljö- och klimataspekten tydligast behandlad. Inom *JP* – landsbygdsutveckling har det funnits ett explicit fokus på att minska fattiga familjers utsatthet vid naturkatastrofer, som av många bedömare förvärrats av pågående klimatförändringar. Detta fokus får ses som ett direkt resultat av samarbetsstrategins tydliga inriktning på detta område, vilket i sig är en följd av de upprepade naturkatastrofer som Guatemala utsatts för under senare år. I denna mening har samarbetsstrategin såsom den formulerades 2008 varit vägledande i utformandet av denna nya insats. *FDLG* som saknade detta fokus lyckades mindre väl med att inkorporera dessa aspekter i efterhand då tre komponenter lades till programmet som ett direkt resultat av orkanen Stan som drabbade Guatemala 2008.

5.4 Sammanfattande bedömning

Alla de tematiska prioriteringarna bedöms vara integrerade i insatsdokumentationen i varierande grad. Inom insatser som har en tydlig inriktning mot någon av de tematiska prioriteringarna läggs mindre vikt vid de resterande, vilket märks tydligast när det gäller beaktandet av miljö och klimat inom sektorn för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning. Inom sektorn är denna prioritering minst integrerad, men det förefaller ändå rimligt med tanke på att detta inte är insatsernas primära fokus. Ändå lyckas man (i fallet med *INGEP*) delvis integrera miljö- och klimataspekten genom att hantera den utifrån ett demokrati- och människorättsperspektiv. Detta är genomgående för alla insatser då man på något sätt, om än i vissa fall kortfattat, lyckats beakta alla prioriteringar trots att dessa har en specifik inriktning.

¹³⁷ Sida (2010) *Assessment memo, Strengthening participation in political parties and civil society, of young women and men, especially in indigenous areas*, s. 8

¹³⁸ Sida (2003), *Bedömningspromemoria, Hälsoamarbete med Guatemala 2003-2005*

Referenser

- Azpuru, Dinorah, *Political culture of democracy in Guatemala, 2008: The impact of governance – VIII study on the democratic values of Guatemalans*
- Hoebink, Paul (2002), "Good governance: condition or goal? European donors and the discussion on good governance", Paper for the 10th EADI General Conference "EU enlargement in a changing world – Challenges for Development Co-operation in the 21st century", Working group 'Aid and Development', Ljubljana 19-21 September 2002
- Regeringen (2011), *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*, Skr. 2011/12:164
- Regeringskansliet & Utrikesdepartementet (2005), *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, UD2005/24624/GU
- Regeringskansliet (2008), *Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet 2008*
- Regeringskansliet (2010), *Riktlinjer för samarbetsstrategier 2009*
- SADEV (2010), *Results of the Swedish Cooperation Strategy for Zambia 2008-2011*, Report 2010:2
- SADEV(2011), *Sveriges samarbetsstrategi med Serbien 2009-2012*, Report 2011:2
- SADEV (2012), *Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter – Resultat av svenskt bistånd Guatemala*, Report 2012:1.2
- Sveriges ambassad (2011), *Rapport från halvtidsöversyn av Sveriges utvecklingssamarbete med Guatemala 2008-2012*
- United Nations (2011), *Report of the special rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, A/HRC/17/25/Add. 2*, 16 March 2011
- Utrikesdepartementet (1996), *Regionstrategi Centralamerika*
- Utrikesdepartementet (2000), *Regionstrategi Centralamerika och Karibien 1 januari 2001-31 december 2005*
- Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008 till december 2012*
- Utrikesdepartementet (2010), *Förändring för frihet. Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014*
- Utrikesdepartementet (2010), *Mänskliga rättigheter i Guatemala 2010*

Insatsdokumentation

Projektdokumentation

- FDLG (2003), *Propuesta para la segunda fase*, Boman & Peck
- Proyecto 2010-2013 *Liderazgo joven para una democracia en construcción – Tiempo de cosechas*, 2010
- Sveriges ambassad (2010), *Beslut, Stöd till nationella valmyndigheten i Guatemala 2010-2011*
- UNDP (2010), *Acompañamiento y asistencia técnica al TSE, Proceso electoral 2011*

UNDP, (2009) *Documento de programa, "Programa de acompañamiento a la justicia de transición"*

UNDP, FAO & PAHO (2010), *Documento de proyecto, Programa conjunto reducción de vulnerabilidades para contribuir al desarrollo rural en cinco municipios de las cuencas de los ríos Coatán y Alto Suchiate en el Departamento de San Marcos, Junio 2010*

Bedömningspromemorior

Sida (2003), *Bedömningspromemoria, Hälsosamarbete med Guatemala 2003-2005*

Sida (2005), *Assessment memo, Housing and local development in Guatemala, Support to phase II of FDLG (Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala) 2005-2009*

Sida (2008), *Assessment memo, Additional support for economic recovery (micro credits) Phase II of FDLG*

Sida (2009), *Assessment memo, Support during 2010-2012 to the UNDP Programme for accompanying transitional justice (PAJUST)*

Sida, (2010), *Assessment memo, Strengthening the Guatemalan National Election Authority*

Sida, (2010), *Assessment memo, Strengthening participation in political parties and civil society, of young women and men, especially in indigenous areas*

Sida (2010), *Assessment memo, Broad rural development to reduce local communities' disaster vulnerability (San Marcos department, Guatemala)*

Uppföljnings- och resultatdokumentation

Boneo, Horacio (2012), *Informe de evaluación del proyecto de acompañamiento y asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral 2011*

Echarte, Luis & de León, Eberto, *Monitoreo del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala Enero a junio de 2006*

Evaluación de medio término de la fase II del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG), March 2011, Borrador informe final

Getsa (2009), *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 III*

Informe de observación del proceso electoral 2011 en Guatemala, DEMOS, INGE, PROPAZ

Oxford Policy Management (2009), *Evaluación de la segunda fase del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG)*

Programa Liderazgo Joven Construyendo Democracia – Informe de avances 2011

Sida (2007), *General assessment report of the integrated health model implemented on the basis of guidance, social participation and local management in Guatemala*

UNDP, (2010) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2010*

UNDP, (2011) *Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición – Informe de avances 2011*

UNDP, FAO & PAHO (2011), *Informe Annual Consolidado de avances, Nov. 2010-Mar 2011*

UNDP, FAO & PAHO (2012), *Consolidated annual report on activities implemented under the "Desarrollo rural Coatán Suchiate" for the period 1 January 2011 to 31 december 2011*

Öström, Nils & Echarte, Luis, *Monitoreo del Fideicomiso para el desarrollo local en Guatemala (FDLG) Enero a diciembre de 2006*

Konsulterade personer

Utrikesdepartementet

Anna Centerstig

Elsa Håstad

Jonas Lovén

Mia Rimby

Sara Ramírez

Sida

Angelica Broman

Camilla Grubbström

Cecilia Branzén

Eva Werner Dahlin

Ewa Nunes Sörenson

Teresa Rovira

Åsa Wallton

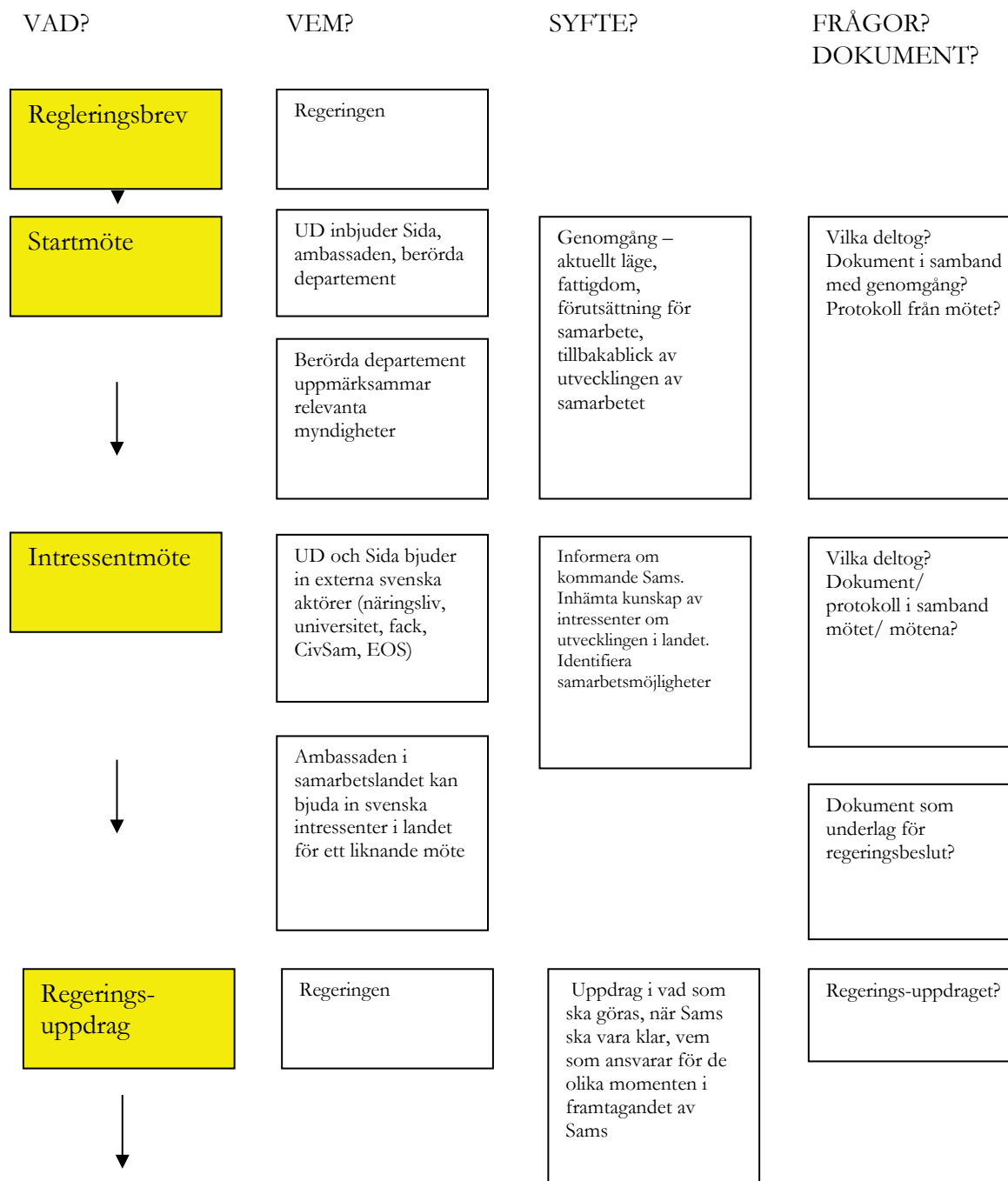
Sveriges ambassad i Guatemala

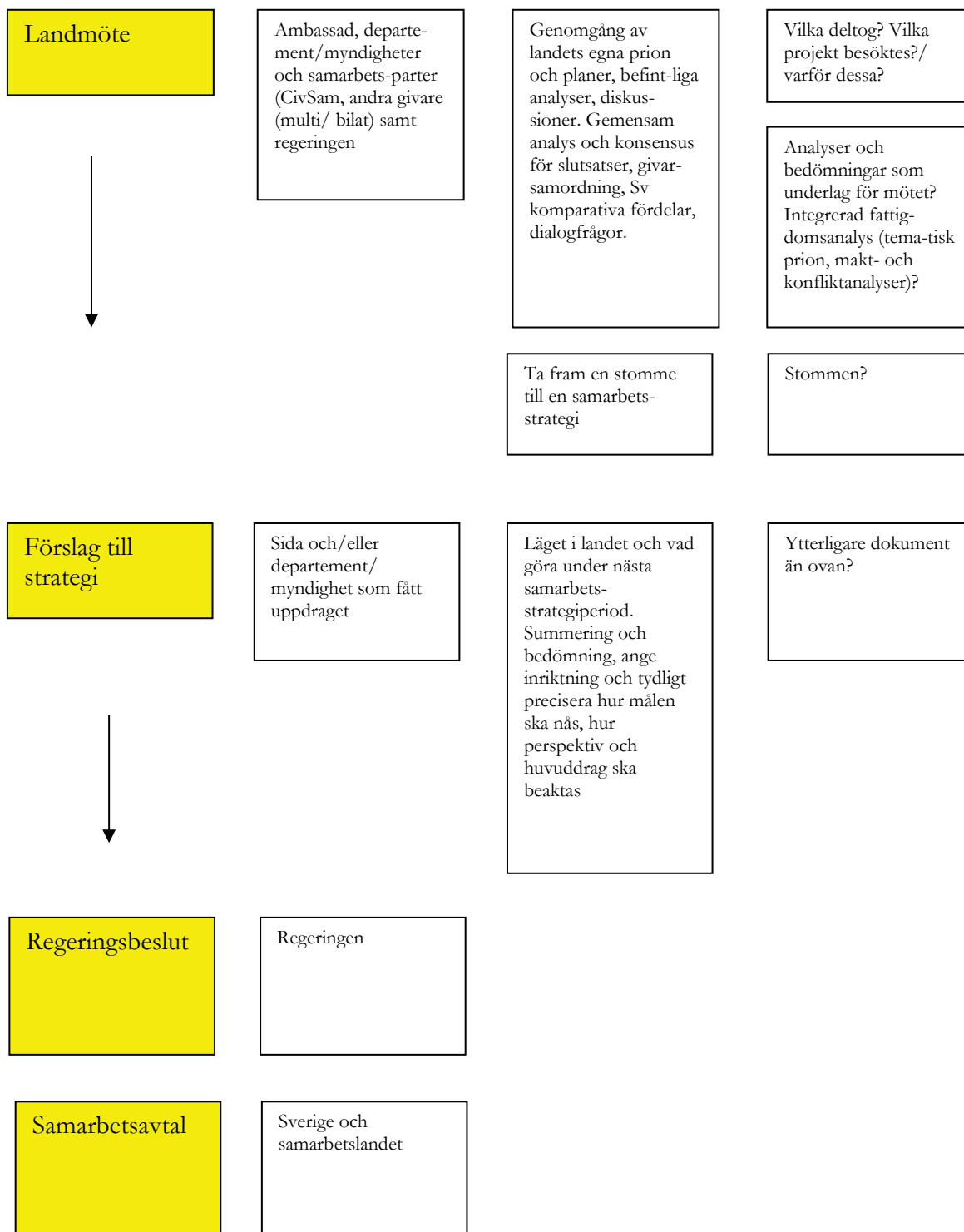
Veronica Melander

Appendix

Planeringscykel i framtagandet av en samarbetsstrategi

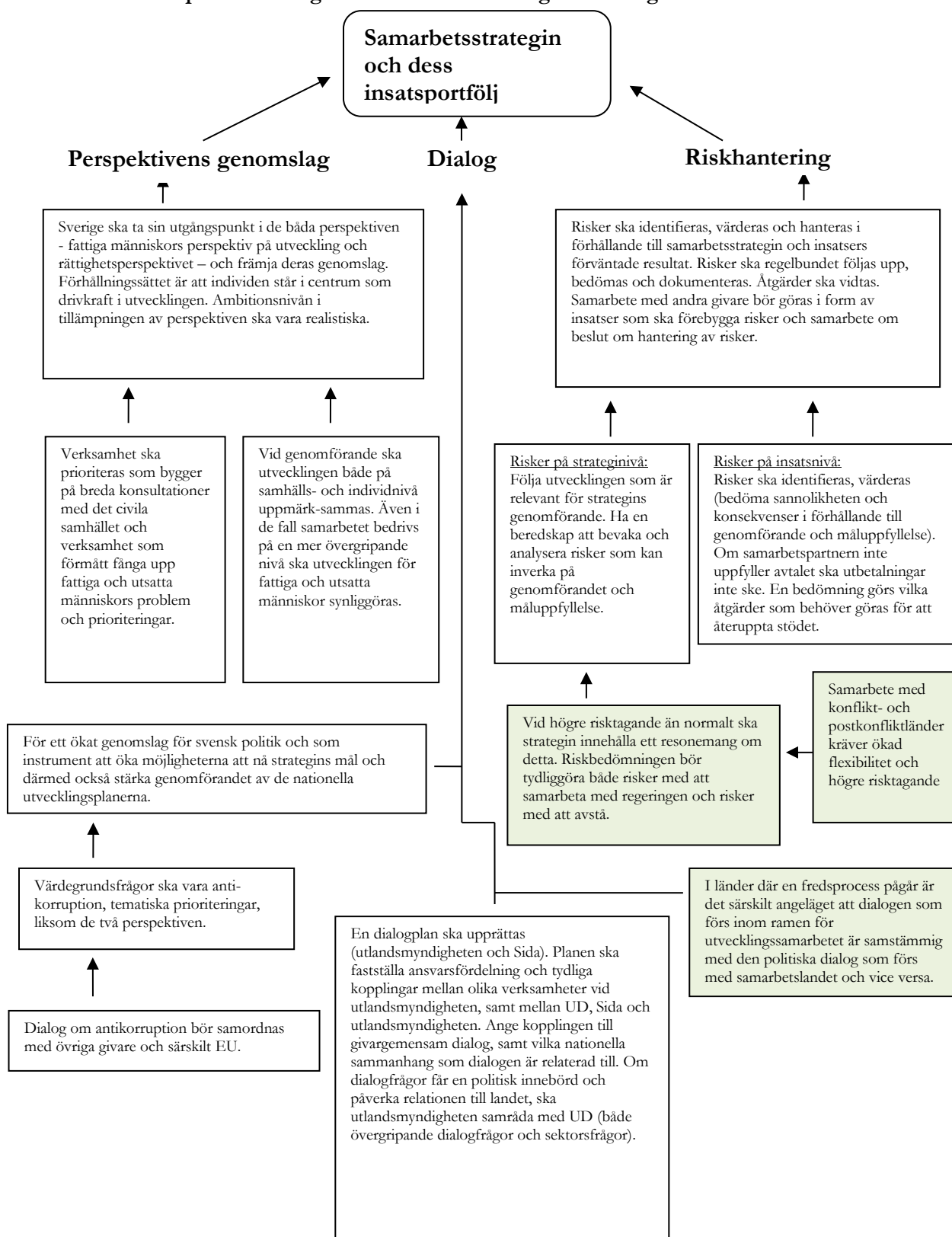
(Källa: Riktlinjer för samarbetsstrategier 2005 samt kompletteringar 2008)





Genomförande av strategin (Källa: Riktlinjer för samarbetsstrategier 2010)

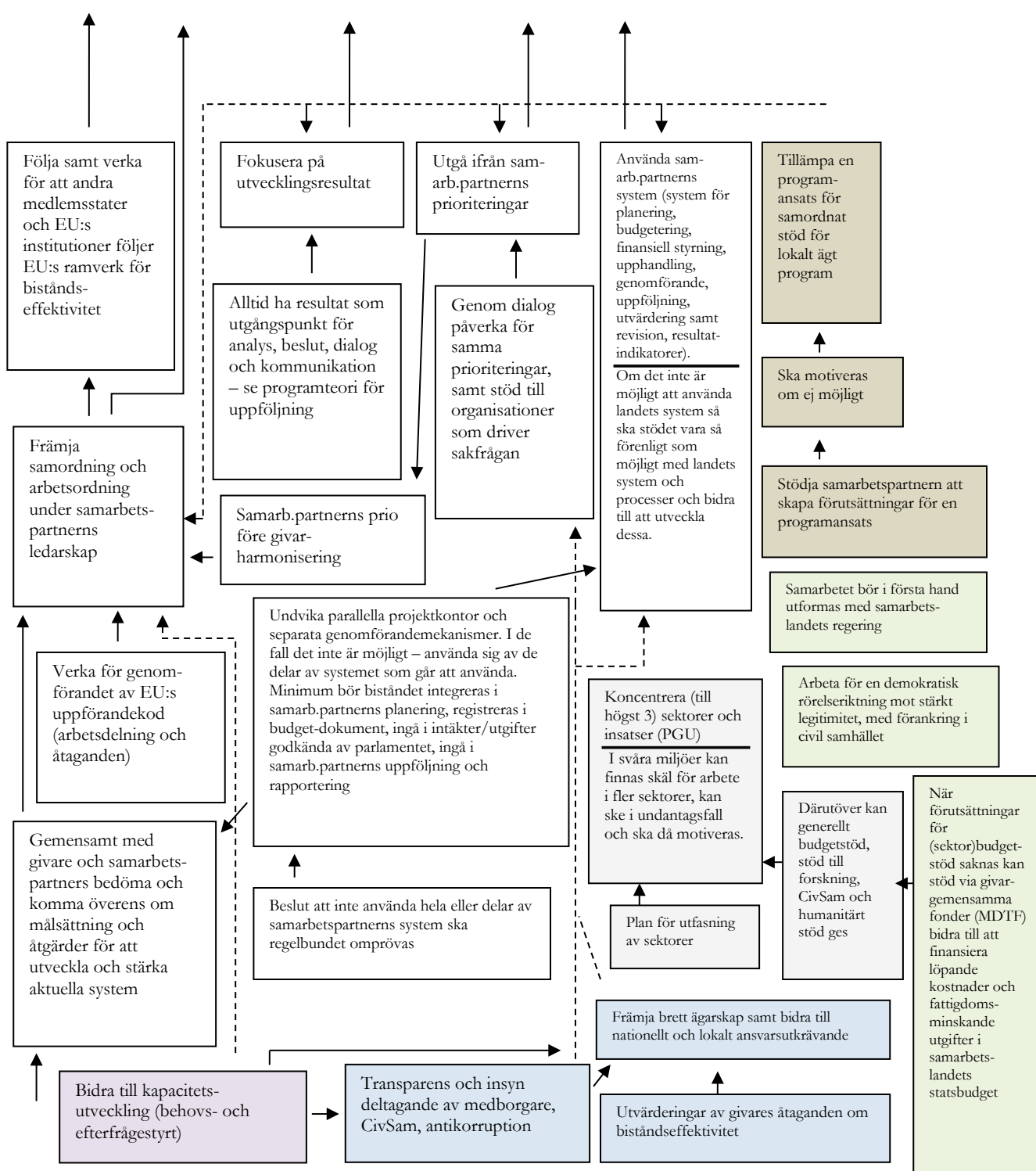
Att beakta löpande under genomförandet av strategin för kategori-2-länder:



Att beakta i utformningen, genomförande och uppföljning av samarbetsstrategin (principer för ett effektivt bistånd):

Samarbetsstrategi kategori-2-länder

Följa Parisdeklarationen och Accra för genomförande om biståndseffektivitet



Att beakta vid utformandet av insatsportföljen – Kategori-2-länder

