

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter

- resultat av svenskt bistånd
Guatemala

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

SADEV REPORT 2012:1.2
Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter
- resultat av svenskt bistånd Guatemala

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

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-31-7

Förord

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) fick i december 2009 i uppdrag att genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter (DMR).

Uppdraget innebar ett stort arbete med flera delutvärderingar. Framför allt valde SADEV att göra djupstudier i tre länder: Guatemala, Kenya och Serbien. Arbetet utfördes i en projektgrupp på SADEV bestående av Niklas Hansson, Maria Johansson och Peter Sjöberg, samtliga utvärderare vid SADEV, under ledning av projektledare Ard Kant.

I denna rapport, för vilken Niklas Hansson svarat, redovisas utvärderingen av resultaten av svenskt DMR-stöd i Guatemala.

En extern referensgrupp för kvalitetssäkring har bistått med rådgivning under uppdragets genomförande.

Ett stort tack går till alla inblandade, inte minst de över hundra respondenter från olika organisationer, däribland ambassader, samarbetspartners och civilsamhällets organisationer som gjort arbetet möjligt. De har inte bara träffat utvärderingsteamerna i samband med fältbesöken, utan också på förfrågan bidragit med extra information, samt kommenterat de olika rapporterna för faktagranskning.

Februari 2012



Gunilla Törnqvist
Generaldirektör

Sammanfattning

Bakgrund

Regeringsuppdrag. I den här rapporten presenteras resultat, slutsatser och rekommendationer från en utvärdering av Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala mellan 1997 och 2010. Sveriges regering gav 2009 SADEV i uppdrag att utvärdera resultatet av Sveriges utvecklingssamarbete vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter (DMR). Förutom Guatemala, valdes Kenya och Serbien ut som fallstudier, vars resultat redovisas i separata landrapporter. Tre insatser som erhållit svenskt stöd ingår i landrapporten för Guatemala: den Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CICIG), Fredssekretariatet (SEPAZ) och det Centralamerikanska institutet för studier om skattepolitik (ICEFI).

Sveriges regerings DMR policy som utgångspunkt. Den svenska regeringens DMR policy från 2010, 'Förändring för frihet', utgör den viktigaste utgångspunkten för utvärderingen. Tidigare regeringsskrivelser om demokrati och mänskliga rättigheter har också beaktats då utvärderingsperioden sträcker sig till 1997. Baserat på hur DMR har indelats av Utrikesdepartementet (UD) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har SADEV identifierat sju strategiska policyteman som utgör ramen för utvärderingen: yttrandefrihet, institutioner och procedurer, offentlig förvaltning, rättsstatens principer, det civila samhället, jämställdhet och allmänt stöd för de mänskliga rättigheterna. För Guatemala ligger fokus på offentlig förvaltning och rättsstatens principer.

Resultaten av det svenska DMR-stödet bedöms utifrån tre aspekter: Sveriges DMR policy, bilaterala samarbetsstrategier och landkontexten. Utvärderingsteamet har bedömt i vilken utsträckning insatserna har bidragit till förbättringar av den övergripande situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala. Två resor till Guatemala har genomförts under 2011 bl.a. för intervjuer och informationsinsamling.

Sveriges roll i Guatemala och DMR-stödets viktigaste resultat

Sveriges roll i Guatemala. Sverige är en av de fem största biståndsgivarna i Guatemala och har vid flera tillfällen tagit på sig ansvaret för givarsamordning. Det långvariga engagemanget via svensk diplomati och utvecklingssamarbetet i Guatemala och den bredare centralamerikanska regionen har gjort att Sverige åtnjuter ett högt anseende bland olika sektorer i det guatemalanska samhället. Detta har varit avgörande för Sveriges möjligheter att påverka den övergripande politiska kontexten på ett sätt som också möjliggör ett effektivt utvecklingssamarbete.

Sverige har bidragit till att stärka rättsstatens principer och offentlig förvaltning. Baserat på bedömningen av de tre insatserna kan man konstatera att Sverige har bidragit till att stärka rättsstatens principer, bl.a. genom konsolidering av principen om allas likhet inför lagen och transparens vid utnämningsprocesser. Trots att man stärkt mekanismer för deltagande har bidraget till att stärka offentlig förvaltning varit något mer begränsat beträffande det stöd som utvärderingen har tittat närmare på.

Guatemalas utveckling inom demokrati och mänskliga rättigheter

DMR utvecklingen i Guatemala hämmas av allvarliga systembrister. Det historiska arvet från kolonialstyrelse, årtionden av militärdiktaturer och 36 års väpnad konflikt har bidragit till att forma dagens Guatemala. Enorma utmaningar kvarstår vad gäller kapacitetsuppbyggnad av statliga institutioner, bekämpningen av den organiserade brottsligheten, den utbredda diskrimineringen av kvinnor och urfolk samt det låga förtroendet för staten. Begränsade framsteg kan visserligen noteras, exempelvis ökat deltagande och en breddad och mer inkluderande offentlig debatt där demokrati och mänskliga rättigheter figurerar regelbundet. Valprocesser har också varit ett av få områden som utvecklats i rätt riktning. Trots detta har de höga förväntningarna efter fredsfördraget gradvis ersatts av frustration och besvikelse eftersom den nära på totala straffriheten och korruptionen, underblåst av den organiserade brottsligheten, narkotikahandeln och den illegala handeln med vapen, hämmar stora delar av den offentliga förvaltningen. Bristen på respekt för demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer gör att, utifrån det allmänna tillståndet beträffande demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter sammantaget, så har utvecklingen stagnerat i Guatemala.

Granskat svenskt stöd

Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CICIG) har erhållit svenskt stöd sedan den inrättades 2007. FN och Guatemalas regering ingick 2006 ett avtal om att etablera CICIG för att stärka statliga institutioner inom rättssektorn, bidra till att utrota den organiserade brottsligheten och undersöka fall med kopplingar till stats-tjänstemän. Denna insats har stärkt principen om allas likhet inför lagen och legitimiteten i det demokratiska systemet. Ett starkt fokus på kortsiktiga behov på bekostnad av långsiktiga strategier har dock noterats. På övergripande nivå har Sveriges långvariga engagemang i Guatemala byggt upp ett högt anseende och förtroende bland guatemalanska och internationella samarbetspartners, vilket har gjort att Sverige i olika skeden har kunnat spela en viktig roll för att bidra till den övergripande politiska kontexten på ett sätt som underlättar för CICIG.

Den andra insatsen, *Fredssekretariatet (SEPAZ)*, är en statlig myndighet med uppdraget att stödja, följa upp och samordna statens verksamhet som bidrar till genomförandet av 1996 års fredsavtal. Olika underkommissioner, som representerar olika sektorer i samhället, exempelvis urfolken, ingår i SEPAZ organisation. En slutsats är att SEPAZ:s mycket breda mandat och dess många samarbetspartner sannolikt har begränsat dess möjligheter till systematisk och effektiv uppföljning. Dess styrka har varit att stimulera deltagande och föra samman tidigare antagonister för att träffas och diskutera frågor av gemensamt intresse. Avslutningsvis har beroendet av den politiska viljan format SEPAZ, och dess inflytande har varierat utifrån de olika presidenternas politiska agenda.

Centralamerikanska institutet för studier om skattepolitik (ICEFI) är en tankesmedja baserad i Guatemala men med regional täckning. Den etablerades 2005 och har i uppdrag att utveckla analys och påverka utvecklingen av en skattepolitik som främjar ett demokratiskt, jämlikt och rättvist samhälle. Detta nya institut har varit sårbart p.g.a. det höga ledarskapsberoendet, men åtgärder har vidtagits för att hantera det. Formella arbetsförbindelser med parlamentet har varit avgörande för ICEFI:s möjligheter att påverka

lagstiftarna. Slutligen står institutet inför ett antal utmaningar de närmaste åren, bl.a. hur man kan anpassa sina analyser för att nå en bredare publik. Detta är viktigt för att det ska kunna uppnå sin fulla potential när det gäller att påverka lagstiftning och den offentliga debatten om skattereformer.

Rekommendationer till UD och Sida

Generella rekommendationer

- 1 Säkerställ en rimlig kombination av kortsiktigt operativt fokus och långsiktiga strategier i utformningen av insatser från början, i syfte att stärka bidraget till den demokratiska utvecklingen och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.
- 2 Integrera analys av konsekvenserna av ett starkt ledarskap på institutionaliseringsgraden i relevanta styrdokument för utvecklingssamarbetet och säkerställ att denna fördjupade förståelse föds in i uppföljningen av insatsstöd.
- 3 Fördjupa analysen av prioriterade områden som identifieras i bilaterala samarbetsstrategier och skapa rutiner för att säkerställa att Sveriges DMR-stöd och dialog anpassas i enlighet med detta.
- 4 Etablera ett standardiserat arkiveringssystem som möjliggör systematisk och effektiv arkivsökning.

Rekommendation för CICIG-insatsen

- 5 Uppmuntra CICIG att utveckla en långsiktig strategi som identifierar åtgärder för att gradvis involvera en bredare krets aktörer inom hela rättskedjan, i syfte att konsolidera de framsteg som gjorts och att stärka uppfyllandet av Sveriges prioritering att underlätta och bidra till säkerhetssektorreformer.

Rekommendation för ICEFI-insatsen

- 6 Uppmuntra ICEFI att utforma nya arbetssätt för att nå en bredare publik, exempelvis att anpassa sina analyser för två skilda målgrupper: (i) lagstiftare, experter inom skattepolitik och andra ämnesspecialister, och (ii) den bredare allmänheten.

Förkortningar

CACIF	Samordningskommittén för jordbruks-, handels-, industri- och finansföreningar (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras)
CALDH	Centret för juridiskt arbete om mänskliga rättigheter (Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos)
CIACS	Illegala säkerhetsstyrkor och underjordiska säkerhetsorganisationer (Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad)
CICIACS	Kommissionen för brottsutredning av illegala grupper och underjordiska säkerhetsorganisationer i Guatemala (Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos y de Seguridad)
CICIG	Den internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala)
CNAP	Nationella kommissionen för fredsfördraget (Comisión Nacional para los Acuerdos de Paz)
CODE	Utvecklingsråd (Consejos de Desarrollo)
Codisra	Presidentkommissionen mot diskriminering och rasism mot urfolk i Guatemala (Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala)
COPMAGUA	Samordning av mayafolkets organisationer i Guatemala (Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala)
COLUSAG	Kommissionen för definitionen av heliga platser (Comisión para la Definición de Lugares Sagrados)
CSJ	Högsta domstolen (Corte Suprema de Justicia)
DEMI	Ombudsmannakontoret för urfolkskvinnor (Defensoría de la Mujer Indígena)
DMR	Demokrati och mänskliga rättigheter
DPA	Department of Political Affairs
EMP	Presidentens säkerhetsstab (Estado Mayor Presidencial)
FECI	Riksåklagarens särskilda enhet mot straffrihet (Fiscalía Especial Contra la Impunidad); tidigare namn UEFAC
FLACSO	Latinamerikanska fakulteten för sociologi (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
FN	Förenta Nationerna
FNM	Nationella forumet för kvinnor (Foro Nacional de la Mujer)
FRG	Guatemalanska Republikanska Fronten (Frente Republicano de Guatemala)

GANAN	Great National Alliance (Gran Alianza Nacional)
G13	13-gruppen (Grupo de los 13); givarländernas samordningsgrupp i Guatemala
ICEFI	Centralamerikanska institutet för studier om skattepolitik (Instituto Centroamericano para los Estudios Fiscales)
ILO	Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization)
LCDUR	Lagen om stads- och landsbygdsutvecklingsråd (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural)
LEPP	Lagen om val och politiska partier (Ley Electoral y de Partidos Políticos)
MINUGUA	FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala)
PAN	Nationella Framskridspartiet (Partido de Avanzada Nacional)
PDH	Ombudsmannakontoret för mänskliga rättigheter (Procuraduría de los Derechos Humanos)
PNC	Nationella civila polisen (Policía Nacional Civil)
PNR	Nationella programmet för kompensering till krigets offer (Programa Nacional de Resarcimiento)
PP	Patriotiska partiet (Partido Patriota)
SAT	Skatteverket (Superintendencia de Administración Tributaria)
SEGEPLAN	Presidentens planeringssekretariat (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia)
SEPAZ	Fredssekretariatet (Secretaria de la Paz)
SEPREM	President-sekretariatet för kvinnor (Secretaría Presidencial de la Mujer)
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SOSEP	Presidentfruns sekretariat för socialt arbete (Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente)
TSE	Valdomstolen (Tribunal Superior Electoral)
UEFAC	Riksåklagarens särskilda stödenhet för CICIG (Unidad Especial de la Fiscalía Adscrita a la CICIG); bytte namn till FECI 2011
UNE	Nationella unionen för hopp (Unidad Nacional de Esperanza)
UNICEF	FN:s barnfond (United Nations Children's Fund)
UNIFEM	FN:s utvecklingsfond för kvinnor (United Nations Development Fund for Women)
UNHCHR	FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (United Nations High Commissioner for Human Rights)
URNG	Guatemalanska nationella revolutionära unionen (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca)

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Regeringsuppdrag.....	1
1.2	Målgrupp.....	1
1.3	Svensk policy för demokrati och mänskliga rättigheter.....	2
1.4	Landstudier.....	2
1.5	Tidsperiod.....	3
1.6	Avgränsningar.....	3
1.7	Rapportstruktur.....	3
2	Metod.....	4
2.1	Utvärderingsfrågor.....	4
2.2	Utvärderingskriterier.....	4
2.3	Resultat.....	4
2.4	Dokumentation och intervjuer.....	4
2.5	Landkontexten.....	5
2.6	Val av insatser.....	5
2.7	Indikatorer.....	5
3	Kontextanalys.....	6
3.1	Inledning.....	6
3.2	Utvecklingen inom demokrati och mänskliga rättigheter 1997-2010 ...	8
3.2.1	Yttrandefrihet.....	8
3.2.2	Institutioner och procedurer.....	10
3.2.3	Offentlig förvaltning.....	11
3.2.4	Rättsstatens principer.....	13
3.2.5	Det civila samhället.....	14
3.2.6	Jämställdhet.....	15
3.2.7	Mänskliga rättigheter.....	16
3.3	Centrala förändringsaktörer i Guatemala.....	19
4	Internationellt utvecklingssamarbete i Guatemala.....	20
4.1	Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala ...	20
4.2	Internationellt utvecklingssamarbete i Guatemala.....	23
5	Analys av de tre fallstudierna.....	26
5.1	CIGIG.....	26
5.1.1	Resultat.....	28
5.1.2	Bedömning.....	36
5.2	SEPAZ.....	41
5.2.1	Resultat.....	43

5.2.2	Bedömning.....	48
5.3	ICEFI	50
5.3.1	Resultat.....	53
5.3.2	Bedömning.....	56
6	Slutsatser.....	60
6.1	Generella slutsatser.....	60
6.2	Slutsatser om de tre fallstudierna	63
7	Rekommendationer.....	67
	Referenser.....	70
	Bilaga 1: Lista över personer som intervjuats	73
	Bilaga 2: Sida utvärderingar inom DMR i Guatemala 1997-2010	75

Tabeller och figurer

Tabell 1 Indikatorer som använts för bedömning av insatser.....	5
Tabell 2 Freedom Houses ranking av Guatemala när det gäller pressfrihet, politiska rättigheter och medborgerliga friheter (ju lägre siffra, desto större frihet).	9
Tabell 3 SCDUR-systemet och dess olika organisatoriska nivåer (2004)	12
Tabell 4 Guatemalas ratificering av de centrala FN-konventionerna.....	17
Tabell 5 Täckning för de sju strategiska policytemana inom demokrati och mänskliga rättigheter i de tre svenska samarbetsstrategierna för Guatemala, 1997-2012.....	20
Tabell 6 Svenska samarbetsområden inom demokrati och mänskliga rättigheter enligt de tre samarbetsstrategierna för Guatemala, 1997-2012.	21
Tabell 7 Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Guatemala, totalt för 1998-2010	22
Tabell 8 Största biståndsgivare i Guatemala, 2008-2009.....	24
Tabell 9 Faktaruta om CIGIG	28
Tabell 10 Faktaruta om SEPAZ	43
Tabell 11 Faktaruta om ICEFI	52
Tabell 12 Mediatäckning per land, 2007-2009	56
Tabell 13 Sidautvärderingar inom demokrati och mänskliga rättigheter (DMR) i Guatemala 1997-2010	75
Tabell 14 Sida utvärderingar inom DMR uppdelat på de sju tematiska policytemana	76
Box 1 Rosenbergmålet	30
Figur 1 Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Guatemala, fördelat över tid, 1998-2010 (belopp i miljoner SEK).....	22
Figur 2 Det totala svenska DMR-stödet per år, 1998-2010 (belopp i miljoner SEK).....	23

1 Inledning

1.1 Regeringsuppdrag

SADEV fick 2009 i uppdrag av regeringen att utvärdera Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringsuppdraget lyder:

”Myndigheten ska genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Utvärderingen ska utgå från de mål avseende demokrati och mänskliga rättigheter som anges i de strategier som styr den verksamhet som ingår i utvärderingen samt från mål och ställningstaganden regeringen gör i gällande ämnespolicy (policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter). Om möjligt ska utvärderingen genomföras i samverkan med andra givare. Utvärderingen med tillhörande rekommendationer ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 februari 2012.”

I samråd med Utrikesdepartementet klargjordes att det finns två användningsområden för utvärderingen:

- *Lärande.* Utvärderingen väntas bidra till lärande om utvecklingssamarbetet när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter och utgöra underlag för policyutveckling på området.
- *Rapportering.* Utvärderingen kommer att ligga till grund för regeringens rapportering om demokrati och mänskliga rättigheter till riksdagen.

1.2 Målgrupp

Målgruppen för utvärderingen är:

- Den direkta målgruppen innefattar den svenska regeringen och Utrikesdepartementet, samt Sveriges ambassad i Guatemala.
- Den indirekta målgruppen omfattar den svenska riksdagen, svenska myndigheter som stöder demokrati och mänskliga rättigheter, samt Sveriges genomförandepartners.

Utrikesdepartementet och Sida har deltagit aktivt genom samråd och informationsutbyte under hela utvärderingsprocessen.

1.3 Svensk policy för demokrati och mänskliga rättigheter

Den nuvarande svenska policyn för demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter, *Förändring för frihet*,¹ liksom tidigare regeringsskrivelser,² identifierar ett antal prioriterade områden. Denna utvärderings huvudsakliga utgångspunkt är den nuvarande svenska DMR policyn (gäller 2010-2014) vars övergripande mål är demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer. Policyn lyfter tre fokusområden: medborgerliga och politiska rättigheter, demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, samt demokratiseringens aktörer. Betydelsen av anpassning av stödet till olika ländersituationer understryks också. Med detta som utgångspunkt har SADEV urskiljt sju bredare strategiska policyteman för svenskt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter (DMR) som utgör ramen för denna utvärdering:

- 1 *Yttrandefrihet*, bland annat oberoende media och tillgång till information;
- 2 Demokratiska *procedurer och institutioner* för beslutsfattande, bland annat valprocesser, politiska partier och parlament;
- 3 En demokratisk, ansvarstagande och väl fungerande *offentlig förvaltning* på alla nivåer, däribland offentlig finansiell styrning och arbete mot korruption;
- 4 En väl fungerande rättssektor som säkerställer att *rättsstatens principer* (rule of law) respekteras och ger jämlik tillgång till rättvisa inför lagen;
- 5 Ett livskraftigt och pluralistiskt *civilt samhälle* som består av bland annat frivilligorganisationer och intressegrupper, samt en stärkt relation mellan det civila samhället och staten;
- 6 *Jämställdhet*, bland annat kvinnors deltagande i politiska processer; och
- 7 *Mänskliga rättigheter i allmänhet*, bland annat stärkande av nationella kommissioner för mänskliga rättigheter, ombudsmän och försvarare av mänskliga rättigheter.

1.4 Landstudier

Guatemala, Kenya och Serbien har valts ut bland omkring 70 länder som får stöd för demokrati och mänskliga rättigheter. De valda länderna representerar de tre största landkategorierna inom utvecklingssamarbetet: långsiktigt utvecklingssamarbete, konflikt- och postkonfliktländer samt reformsamarbete i Östeuropa.³ Urvalskriterierna för val av länder har inkluderat volym, mix av biståndsaktörer och DMR policy teman, representation från de ovan nämnda landkategorierna, länder där Sverige idag bedriver ett aktivt utvecklingssamarbete (och har så gjort under en längre tid) och länder som kan påvisa reella förändringar i DMR utveckling på nationell nivå.

¹ Förändring för frihet, policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete – 2010–2014, 2010.

² Frihet från förtryck. Regeringens skrivelse om svenskt demokratibistånd (2008); Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (1997/98:76); tre regeringsskrivelser om Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (Skr. 2007/08:109, Skr. 2003/04:20 och Skr. 1997/98:89). Dessa har varit viktiga att beakta då utvärderingsperioden sträcker sig tillbaka till 1997. De två förstnämnda av dessa har varit de viktigaste att beakta, vid sidan om Förändring för Frihet. Då samspelet och synergier mellan utvecklingssamarbetet och utrikespolitiken understryks i flera av dessa dokument så har även regeringens skrivelser om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik beaktats, men i mindre utsträckning. Dessa, tillsammans med Sidas indelning av DMR, har utgjort underlag för att urskilja de sju strategiska policy temana inom DMR som nämns i detta kapitel.

³ De tre övriga landkategorierna är demokrati/mänskliga rättigheter under alternativa former, selektivt samarbete och utfasningsländer.

1.5 Tidsperiod

Landsstudien för Guatemala omfattar tidsperioden 1997–2010. Följande aspekter har vägts in vid val av tidsperiod: 1997 markerar början på post-konfliktfasen och genomförandet av fredsavtalet, den första samarbetsstrategin för det svenska utvecklings-samarbetet med Guatemala efter fredsavtalet inleds 1997, samt att tidsperioden behöver vara tillräckligt lång för att effekter av DMR-stödet ska kunna uppvisas, samtidigt som tidsperioden ska vara hanterbart utifrån ett utvärderingsperspektiv.

1.6 Avgränsningar

Den här utvärderingen är inriktad på det bilaterala utvecklingssamarbetet som finansieras via Sida. Den del av det svenska utvecklingssamarbetet som kanaliseras direkt via Utrikesdepartementet ingår inte i denna utvärdering, bl.a. p.g.a. mycket begränsad dokumentation av bedömningar, beslut och annat som rör insatserna.

Vid den statistiska sammanställningen har Sidas sektorkoder för demokrati och mänskliga rättigheter använts. Stöd som integrerar demokrati och mänskliga rättigheter i andra sektorer, samt regionalt och globalt stöd har inte tagits med. Informationen om insatser för och utbetalningar till demokrati och mänskliga rättigheter har erhållits genom Sidas statistikdatabas PLUS.⁴

Avslutningsvis är det viktigt att notera att det är mycket svårt att avgöra om förändringar av demokrati och mänskliga rättigheter i ett givet land kan tillskrivas just de svenska insatserna, då det finns många andra faktorer och aktörer som påverkar utfallet.

1.7 Rapportstruktur

Kapitel 2 presenterar kortfattat vilka metoder som använts för utvärderingen och beskriver utvärderingsprocessen i korthet. Syftet med kontextanalysen i kapitel 3 är att redogöra för utvecklingen över tid inom demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala från 1997 till 2010. Då den svenska DMR-policyn lägger stor vikt vid att beakta olika ländersituationer vid utformning av stöd till samarbetsländer där Sverige är verksamt har denna del varit viktig. Kontextanalysen är även viktig med tanke på att resultaten bedöms i ljuset av landets historiska bakgrund, kulturella dimensioner och andra aspekter som är kontextspecifika.

En översikt av det internationella utvecklingssamarbetet i Guatemala, både Sveriges och andra givares stöd, återfinns i kapitel 4. Detta visar hur Sverige fördelat landramen för Guatemala inom DMR under utvärderingsperioden. Vidare beskriver kapitel 5 de tre fallstudierna, redovisar de huvudsakliga resultaten samt gör en bedömning av insatsernas resultat utifrån givna indikatorer. De slutsatser kring de tre fallstudierna som presenteras i kapitel 6 ligger till grund för rekommendationerna som återfinns i kapitel 7. Rekommendationer är formulerade dels på generell nivå, dels på insatsnivå.

⁴ SADEVs utvärderingsrapport 2010:4 visar att den statistiska informationen i Sidas PLUS-system har kvalitetsbrister. Det är ändå den bästa tillgängliga informationen.

2 Metod

I det här kapitlet sammanfattas vilka metoder som använts för att utvärdera resultatet av svenskt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. En utförligare beskrivning finns i rapporten ”Syntes DMR Guatemala, Kenya och Serbien” (Arbetsmaterial SADEV, 2012).

2.1 Utvärderingsfrågor

Följande utvärderingsfrågor när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala har använts:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till en stärkt offentlig förvaltning?⁵

2.2 Utvärderingskriterier

Utvärderingen utgår från tre av OECD:s biståndskommittés, DAC, utvärderingskriterier: effektivitet, relevans och effekter på lång sikt (*impact*).⁶ Effektiviteten bedöms både när det gäller att uppnå målen för de insatser som ingår i utvärderingen och i relation till styrdokumentet, däribland policy och samarbetsstrategier. Relevansen av det svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter samt dess effekter diskuteras i relation till den guatemalanska kontexten. Med dessa som utgångspunkter har utvärderingsteamet formulerat ett antal specifika indikatorer (se nedan).

2.3 Resultat

I regeringsuppdraget används begreppet resultat. Inom detta begrepp ryms ett antal klassificeringar: *outputs*, *outcome* och *impacts*.⁷ Något förenklat kan man säga att *outputs* är de aktiviteter som ingår i en insats (ibland kallat prestationer, de produkter, kapitalvaror och tjänster, som en utvecklingsinsats genererar), *outcomes* är resultat av insatsen som oftast uppstår på kort och medellång sikt, och *impacts* är effekter på lång sikt som uppstår som ett direkt eller indirekt, avsiktligt eller oavsiktligt resultat av insatsen (ofta utvidgas detta begrepp till effekter bortom insatsen och dess primära målgrupp). Den här utvärderingen är fokuserad på *outcomes* och, när det går att påvisa, *impacts*.

2.4 Dokumentation och intervjuer

Inledningsvis gjordes en analys av styrdokument för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. Analysen omfattade både olika policier och samarbetsstrategier under utvärderingsperioden 1997–2010. Detta kom att ligga till grund för de två fältbesöken som genomfördes under 2011. En statistisk sammanställning gjordes också av det svenska stödet som syftar till att främja demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala. De statistiska uppgifterna bygger på Sidas PLUS-system.

⁵ De tre landsstudierna har tillsammans omfattat två ytterligare utvärderingsfrågor: I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka det civila samhället och i vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka jämställdheten.

⁶ OECD (1991).

⁷ För en komplett ordlista av termer och begrepp, se Ministry for Foreign Affairs Sweden (2007).

I samråd med Utrikesdepartementet, Sida, Sveriges ambassad i Guatemala, och en lokal expert har nyckelpersoner identifierats för intervjuer. Dessa omfattar genomförandepartners, statliga myndigheter, tankesmedjor, oberoende ämnesexperter och representanter från det civila samhället. Intervjuerna var semistrukturerade och merparten av dessa ägde rum under de två besöken till Guatemala som SADEV genomförde under 2011. En fullständig lista över intervjuade personer återfinns i bilaga 1.

2.5 Landkontexten

Eftersom en gedigen förståelse av den specifika landkontexten är avgörande för såväl utformning, genomförande och utvärdering av utvecklingssamarbetet har stor vikt lagts på kontextanalys. Denna del innehåller en kort historisk bakgrund, kulturella aspekter och den politiska utvecklingen över tid, samt gör nedslag i de underområdena som ingår i demokrati och mänskliga rättigheter och som utgör ramen för denna utvärdering. Kontextanalysen har också utgjort grund för att tolka resultaten av de valda insatserna i Guatemala.

2.6 Val av insatser

För att kunna välja relevanta insatser för demokrati och mänskliga rättigheter i de tre länderna definierades följande urvalskriterier: volym, strategisk relevans, innovativa insatser, insatser som inte tidigare utvärderats samt givargemensamma insatser. I bilaga 2 återfinns en översikt över tidigare Sida utvärderingar inom DMR i Guatemala 1997-2010. Som fallstudier för Guatemala har utvärderingsteamet valt ut två insatser inom offentlig förvaltning (SEPAZ och ICEFI) och en inom rättsstatens principer (CICIG).

2.7 Indikatorer

I samråd och diskussioner med experter har utvärderingsteamet utvecklat tre huvudgrupper av indikatorer för att bedöma det svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter visas i Tabell 1.

Tabell 1 Indikatorer som använts för bedömning av insatser.

Strukturella indikatorer	Processindikatorer	Outcomeindikatorer
Lagstiftning	Deltagande	Beteendeförändring inom insatsen
Implementering	Empowerment	Beteendeförändring utanför insatsen
Kontrollmekanismer	Utsatta grupper	
Institutionell konsolidering		

Analysen av insatsdokumentation och intervjuer har byggt på dessa indikatorer för demokrati och mänskliga rättigheter. En förklaring till hur dessa indikatorer har tagits fram återfinns i ”Syntes DMR Guatemala, Kenya och Serbien” (Arbetsmaterial SADEV, 2012).

3 Kontextanalys

”Guatemala är ett bra land att begå mord i – du kommer med största sannolikhet undan med det.”

FN:s särskilda rapportör om utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar, 2007⁸

3.1 Inledning

Guatemala är ett litet centralamerikanskt land som är centrum för mayacivilisationen och som ibland har kallats för bananrepublik, på grund av utländska företags stora inflytande på landets ekonomi och politik. Det är ett land med ett rikt kulturarv men som har genomlevt ett brutalt inbördeskrig under kalla kriget som underblåstes av de två supermakterna. Trots att ett ambitiöst fredsavtal i FN:s regi slöts 1996 fortsätter den systematiska diskrimineringen av urfolken som är i majoritet i dagens Guatemala.

Historisk bakgrund

Som en del av den centralamerikanska federationen blev Guatemala självständigt från Spanien 1821. Motsättningar och spänningar mellan majoriteten som tillhör urfolk och den vita eliten har präglat det guatemalanska samhället ända från början. Fram till 1871 regerades landet av regeringar som stöttade urfolken. År 1871 tog den vita kreolska eliten (personer med spanskt ursprung) över makten, vilket resulterade i regeringar som i stor utsträckning marginaliserade urfolken. Guatemala är centrum för mayacivilisationen, och mayafolket är det överlägset största urfolket i landet i dag. De andra två större urfolken som erkänns i 1996 års fredsavtal är Garifuna och Xinca. Det finns ett tjugotal urfolksspråk i Guatemala. Även om uppskattningarna varierar uppgår urfolken till 50 % eller mer av den totala befolkningen.⁹ Urfolken i Guatemala har utsatts för omfattande och systematisk diskriminering av den dominerande kreolska eliten och dessförinnan av de spanska kolonisatorerna.

”På en skala från +100 till -100 befinner sig urfolken fortfarande på -80.”

Virgilio Álvarez, chef för FLACSO

Mellan 1944 och 1954, som kom att kallas ”the ten years of spring”, upplevde landet en demokratisk öppning då två vänsterorienterade presidenter genomförde genomgripande reformer, till exempel en jordreform som fördelade jord till cirka 100 000 personer. Andra reformer var en 80-procentig ökning av arbetares löner, kampanjer för ökad läskunnighet och utbildning samt ökat lokalt självstyre. År 1950 innebar den mycket ojämna fördelningen av ekonomiska resurser att 2 % av Guatemalas befolkning ägde 74 % av jordbruksmarken.¹⁰ Det demokratiska experimentet fick ett abrupt slut när en CIA-stödd kupp genomfördes 1954. Sedan följde tre årtionden med diktatur och militärt styre fram till 1985, som markerar inledningen på en väg mot demokratisk utveckling.

⁸ Citerad i Hudson and Taylor, 2010, sid. 56.

⁹ Uppskattningsvis 51 % tillhör urfolk enligt *Minority rights group international*, <www.minorityrights.org>.

¹⁰ Se Dunkerley, 1988.

Inbördeskrig (1960–1996)

Den ojämna ekonomiska fördelningen och den exkluderande politiken som de efterföljande regeringarna fortsatte med var några faktorer som bidrog till inbördeskriget i Guatemala på 1960-talet. Ett väpnat uppror där främst fattiga urfolk från landsbygden deltog utbröt på 1960-talet. Upproret leddes senare av fyra beväpnade grupper som 1982 slogs samman till en paraplyorganisation med namnet Guatemalanska nationella revolutionära unionen (URNG).¹¹ Merparten av det systematiska dödandet av urfolken i massiv skala leddes av Guatemalas regering och nådde sin kulmen omkring 1982. Den brutala upprorsbekämpningen, som leddes av general Ríos Montt, utplånade mer än 400 byar med hjälp av den brända jordens taktik. Ríos Montt upprättade ett landsomfattande system av så kallade civila självförsvarspatruller, och med hjälp av tvångsrekrytering bemannades dessa enheter med cirka en miljon människor. På det här sättet drog Ríos Montt in en betydande del av civilbefolkningen i konflikten.

Krigströtthet bland medelklassen och i den privata sektorn urholkade stödet för det utdragna kriget och banade väg för de fria och rättvisa valet 1985 (de första sedan 1954) och början på fredsförhandlingarna. President Serranos försök till statskupp 1993 (för att tvinga till sig mer makt) var ett tillfälligt bakslag för de framsteg som gjorts mot ökad demokrati, men det omedelbara kollektiva svaret från det snabbt bildade Nationella konsensus förbundet, som bestod av grupper från den privata sektorn, politiska partier, fackliga och folkliga organisationer samt religiösa grupper, stoppade försöket.

Det här gradvisa öppnandet av det demokratiska utrymmet bidrog också till att fredsprocessen fördes framåt. Fredsprocessen inleddes 1990¹² och kulminerade när fredsavtalet skrevs under 1996.¹³ Förenta nationerna spelade en nyckelroll som medlare i processen från 1994, och FN inrättade även en FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala (MINUGUA) samma år. Cirka 200 000 dödades under det 36-åriga inbördeskriget och omkring en miljon människor tvingades lämna sina hem.

Perioden efter fredsavtalet (1997–2010)

Perioden efter fredsavtalet, från 1997 och framåt, har präglats av alarmerande våldssiffror. Med undantag av åren 2006–7 har exempelvis mordfrekvensen eskalerat varje år från år 1999 till 2009, vilket innebär en 91-procentig ökning under den här tidsperioden.¹⁴ Straffrihet är en av de största utmaningarna för demokratisk konsolidering, och det illustreras av den extremt låga andelen fällande domar för mord under 2009: av totalt 6 450 mord ledde endast 231 till fällande domar (3,6 %).¹⁵ Guatemala har samma dödstal orsakat av mord som länder i krig. Våldet hindrar utvecklingen:

¹¹ De fyra väpnade grupperna som utgör URNG är *Ejército Guerrillero de los Pobres* (EGP), *Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas* (ORPA), *Fuerzas Armadas Rebeldes* (FAR) och *Núcleo de Dirección Nacional del Partido Guatemalteco de los Trabajadores* (PGT-NDN).

¹² Även om den formella fredsprocessen kan sägas ha inletts efter Osloavtalet 1990 var de föregående tre till fyra åren avgörande då de lade grunden för denna process. År 1986 hölls mötet "Esquipulas I" där de centralamerikanska presidenterna deltog. Detta var inledningen på en regional fredsprocess, där Guatemala, Nicaragua och El Salvador ingick. 1987 hölls ett uppföljande möte, "Esquipulas II", då en regional fredsplan antogs.

¹³ Sammanlagt undertecknades 16 avtal om eldupphör och partiella fredsavtal mellan mars 1990 och december 1996. Några avtal av betydelse för demokrati och mänskliga rättigheter var avtalet om mänskliga rättigheter (1994), upprättandet av en kommission för att klargöra kränkningar av mänskliga rättigheter (1994), urfolks identitet och rättigheter (1995), socioekonomiska aspekter av jordbruksfrågan (1996), civil kontroll över de väpnade styrkorna (1996) och konstitutionella reformer och valsistem (1996) och slutligen fredsavtalet för en stadig och bärkraftig fred som undertecknades i december 1996. En fullständig lista över fulltextversioner av samtliga avtal finns i Uppsala universitets UCDF-databas, <http://www.ucdf.uu.se/gpdata/gpcountry-n2.php?id=66®ionSelect=4-Central_Americas#>.

¹⁴ World Bank (2011), s. 4.

¹⁵ *Ibid.*, s. 172.

fattigdomsbekämpningen går avsevärt långsammare i länder med mycket våld (på grund av krig eller brottslighet).¹⁶ En folkomröstning om en ny konstitution hölls 1999 men då nej-sidan vann och valdeltagandet var lågt (18 %) var det en förlorad möjlighet att integrera flera centrala aspekter av fredsavtalet i landets konstitution.

Valet 2007 var ett av de blodigaste sedan fredsavtalet 1996. President Álvaro Colom från partiet *Unidad Nacional de la Esperanza* (UNE), en center-vänsterkandidat, valdes och tog makten i januari 2008. Fredsavtalet har överlag hyllats som ett bra exempel på ett inkluderande fredsavtal som föregåtts av en deltagande process.¹⁷ När det gäller att genomföra de olika delarna i fredsavtalet är resultatet emellertid mycket svagt. Det har gjorts försök att inrätta nya institutioner, vilka på ett sätt har uppstått som en följd av fredsavtalet. Några av dessa är Fredssekretariatet (SEPAZ), Ombudsmannakontoret för Urfolkskvinnor (DEMI), Presidentsekretariatet för kvinnor (SEPREM), Presidentkommissionen mot diskriminering och rasism mot urfolk i Guatemala (Codisra) och Skatteverket (SAT).

I november 2011 vann den förre chefen för arméns underrättelsetjänst och kontroversiella Presidentens säkerhetsstab (*Estado Mayor Presidencial*, EMP) Otto Pérez-Molina presidentvalet i Guatemala och han tillträdde i januari 2012. Pérez-Molina har väckt oro hos många på grund av hans långa karriär inom den guatemalanska militären, en institution som var inblandad i många brott mot mänskliga rättigheter under inbördeskriget.

3.2 Utvecklingen inom demokrati och mänskliga rättigheter 1997-2010

3.2.1 Yttrandefrihet¹⁸

Freedom House:s årliga mätning av medias oberoende i världen visar att bara 17 % av världens befolkning lever i länder med pressfrihet. Den globala trenden är att pressfriheten minskar. Pressfriheten i Guatemala har många begränsningar, och journalister och nyhetsmedia har ställts inför upprepade utmaningar genom åren. Även om man kan se marginella förbättringar över tid, vilket framgår av Freedom Houses årliga ranking (se Tabell 2), var situationen något värre 2008 jämfört med 1997. Journalister hotas av paramilitära grupper, narkotikamaffian, korrupta poliser och andra. En annan aspekt när det gäller yttrandefriheten är att nationella media domineras av det spanska språket – och det i ett land där en betydande del av befolkningen inte talar spanska. Urfolkens språk hörs sällan i Guatemalas nationella media. Tillgången till internet bland befolkningen ökar stadigt och har nästan tredubblats från 6 % år 2004 till 16 % år 2009.

¹⁶ Ibid., s. 4.

¹⁷ En detaljerad redogörelse för den guatemalanska fredsprocessen och i synnerhet delaktighetsaspekter återfinns i Conciliation Resources (1997).

¹⁸ Om inget annat anges är informationen i det här avsnittet främst hämtad från Freedom House:s Freedom of the Press Country Reports för Guatemala, 2002–2010.

Tabell 2 Freedom Houses ranking av Guatemala när det gäller pressfrihet, politiska rättigheter och medborgerliga friheter (ju lägre siffra, desto större frihet).¹⁹

År	Press frihet	Status	Politiska rättigheter	Medborgerliga friheter
2010	-	-	4	4
2009	-	-	3	4
2008	58	Delvis fritt	3	4
2007	59	Delvis fritt	3	4
2006	58	Delvis fritt	4	4
2005	58	Delvis fritt	4	4
2004	62	Inte fritt	4	4
2003	58	Delvis fritt	4	4
2002	49	Delvis fritt	3	4
2001	49	Delvis fritt	-	-
2000	54	Delvis fritt	-	-
1999	60	Delvis fritt	-	-
1998	59	Delvis fritt	-	-
1997	56	Delvis fritt	-	-

Yttrandefriheten står inskriven i artikel 35 i Guatemalas konstitution, och år 2001 skapades ett särskilt åklagarkontor för brott mot journalister och fackföreningsledare.²⁰ Kanske var den viktigaste nya lagstiftningen godkännandet år 2008 av lagen om tillgång till information, som främjar öppenhet och underlättar för medborgare att begära ut information från statliga myndigheter. Samma år antogs en annan mycket viktig lag som reglerar tv-sändningar. Bakgrunden till detta är att media präglas av en extremt skarp ägarkoncentration. Angel Gonzales, en mexikansk affärsman, kontrollerar fyra av landets sex nationella tv-stationer och även en betydande del av elektroniska media. Den här nya lagen utformades för att förhindra att de återstående två tv-stationerna som sänder på nationella öppna frekvenser (som inte kontrolleras av Gonzales) privatiseras. Slutligen lades ett nytt lagförslag fram i kongressen 2009 som syftade till att legalisera närradiostationer, som under en lång tid har utsatts för hot och tvingats stänga i olika delar av landet. Oberoende närradiostationer garanterades laglig status som en del av fredsavtalet 1996, men detta har inte genomförts. Hela nio närradiostationer stängdes av regeringen 2006, och ännu fler stängdes under de följande åren.²¹ Närradiostationer är mycket viktiga när det gäller att garantera att urfolk som inte talar spanska får tillgång till media.

Generellt kan man säga att samtidigt som journalister hela tiden utsätts för risker i sitt arbete finns det många områden där framsteg har gjorts, som anges ovan. Trots att begränsningar och hinder kvarstår är inte pressfrihet, sett i ett bredare perspektiv som omfattar demokrati och mänskliga rättigheter, det *huvudsakliga* problemet.

¹⁹ Källa: www.freedomhouse.org. Data är endast tillgängliga fram till år 2008 för pressfrihet och från år 2002 när det gäller politiska och medborgerliga rättigheter. Fritt (F) = 0–30; Delvis fritt = 31–60; Inte fritt = 61–100. Betygsättningen av pressfriheten omfattar bedömningar av både tryckta media och etermedia. Medborgerliga och politiska rättigheter rankas på en skala mellan 1 och 7 där 1 motsvarar den högsta nivån av frihet och 7 den lägsta.

²⁰ Även om endast ett fall har lösts genom den här nya institutionen fram till 2007 är det en viktig institution som kan komma att spela en viktig roll i framtiden.

²¹ Freedom House, Freedom of the Press Country Report, Guatemala, 2007. I en annan FN-rapport konstateras en stor oro för "föraktfulla och avståndstagande attityder som uppvisas i media mot urfolk"; FN (2008), s. 8.

3.2.2 Institutioner och procedurer

Demokratiska procedurer och god samhällsstyrning är relativt nya inslag i det guatemalanska samhället, i och med att landet till största delen har styrts av diktaturer och militärregeringar.²² 1985 skedde en avgörande övergång från militärregeringar till valda civila ledare när den nya konstitutionen antogs och den första civila regeringen på tre årtionden kom till makten.

Parlamentet

Guatemalas parlament består av en kongress med en kammare, där antalet medlemmar har ökat från 80 år 2001 till 158 medlemmar i dag.²³ Under perioden 2007-2011 var 11 partier representerade i kongressen, av vilka de två största partierna var UNE och GANA (se nedan). Inom offentliga institutioner i allmänhet och den lagstiftande församlingen i synnerhet är korruptionen särskilt utbredd.²⁴ Det här är antagligen orsaken till att den guatemalanska kongressen ses som ett hinder och en utmaning för att bekämpa straffriheten och korruptionen i landet, vilket resulterar i ineffektiva statliga institutioner. Flertalet av de intervjuade pekar ut Guatemalas parlament som en central aktör som hindrar utvecklingen i Guatemala, i synnerhet när det gäller parlamentets primära uppgift att anta ny lagstiftning. En intressant observation är att några av de som blev intervjuade såg positivt på enskilda parlamentsledamöter, men inte på parlamentet som sådant. Till exempel har en del intressenter som har byggt upp en förtroendefull relation med enskilda parlamentsledamöter kunnat få hjälp att driva vissa frågor som rör deras eget arbete.²⁵ Detta återspeglar hur bräcklig den lagstiftande makten är, och detta bidrar inte till att stärka respekten för rättsstatens principer. I stället öppnar det upp för enskilda ledare, från exempelvis civilsamhällets organisationer, att fullfölja sina agendor på det sätt som de anser vara lämpligt. Det här gör att det finns risk för att man konsoliderar relationer inom en liten elit i samhället, vilket gör att parlamentariker inte representerar sina väljare i någon meningsfull utsträckning.

Val

Lagen om val och politiska partier (*Ley Electoral y Partidos Politicos*, LEPP) antogs i och med införandet av öppna och fria val 1985. I LEPP betonas bland annat decentralisering och vikten av röstningsförfaranden. Presidenten och kongressledamöterna väljs i allmänna val. Landets 22 guvernörer utnämns av presidenten medan borgmästarna i de 333 kommunerna i landet väljs i allmänna val. Valdeltagandet i nationella val har gått ner från 70 % i valet 1985, då det fanns en stark önskan hos många guatemalaner att få utöva sin nyvunna rösträtt. Året före fredsavtalet 1996 hade valdeltagandet minskat till 46,8 %, men ökade sedan i de tre följande valen och uppgick till 60,4 % år 2007.²⁶ Deltagandet låg på samma nivå i valet 2011.²⁷ Sedan demokrati infördes i Guatemala 1985 har sju fria och rättvisa val hållits i Guatemala fram till 2011.

²² En studie visar att Guatemala har styrts av 13 militärregeringar och 8 valda civila presidenter under det senaste århundradet (1898–2007); Azpuru (2007), s. 293

²³ I denna rapport kommer de två begreppen 'parlament' och 'kongress' att användas synonymt i diskussionen kring Guatemala.

²⁴ Freedom House:s Freedom in the World, Guatemala Report, 2002. Detta bekräftas också i intervjuer som gjorts av SADEV i mars/april och september/oktober 2011 i Guatemala City.

²⁵ SADEV:s intervjuer nr 26, 28 och 29.

²⁶ UNDP (2010), s. 225. Valdeltagandet var 46,8 % år 1995, 53,8 % år 1999, 58,5 % år 2003 och 60,4 % år 2007.

²⁷ Valdeltagandet 2011 uppgick till 60,8 %; <www.ifes.org>

Politiska partier

Politiska partier i Guatemala har generellt sett en mycket kort livslängd. Vid varje val försvinner några politiska partier medan nya etableras, och allianser mellan partierna skiftar ständigt. Detta gör att partisystemet inte har kunnat konsolideras. Partierna präglas mer av deras ledares personligheter och kortsiktiga agendor än ideologier och långsiktiga visioner för Guatemala. Inget parti har hittills kunnat komma tillbaka till makten sedan det första fria valet 1985. Högerpartiet Guatemalanska Republikanska Fronten (*Frente Republicano de Guatemala*, FRG), som bildades 1990, och center-vänsterpartiet Nationella unionen för hopp (*Unidad Nacional de Esperanza*, UNE), som bildades 2001, är två traditionella partierna som har visat en viss grad av kontinuitet. Inget av de största partierna representerar i någon större omfattning urfolken, som utgör majoriteten av befolkningen. Rigoberta Menchu, som tilldelades Nobels fredspris, har mayanskt ursprung och kandiderade i Guatemalas presidentval 2007, men fick bara 3 % av rösterna.²⁸

Utöver ett mycket fragmenterat partisystem, en brist på kontinuitet på grund av de politiska partiernas korta livslängd och ständigt skiftande partiallianser finns det även andra utmaningar. Till exempel tillhandahåller den största ägaren av nationell media, den mexikanska magnaten Angels Gonzales gratis sändningstid till de politiker som han stöder. Detta gör den politiska spelplanen rejält snedvriden. Att förhindra att personer som varit inblandade i kränkningar av mänskliga rättigheter under inbördeskriget kandiderar i presidentvalet har också varit en utmaning. Författningsdomstolen fastslog 2003 att Rios Montt ansågs vara lämplig att kandidera i valet till det högsta ämbetet i landet, vilket ledde till en våg av protester i Guatemala och utomlands. Även om han slutade trea i valet var det här ett viktigt beslut. Samma författningsdomstol förklarade 2006 sin egen dom från 2003 som grundlagsstridig, och på så sätt förhindrades att Montt kandiderar i presidentval i framtiden. Han lyckades emellertid bli kongressledamot 2007, vilket gav honom åtalsimmunitet.

3.2.3 Offentlig förvaltning

På Transparency Internationals skala mellan 1 och 10, där 1 är den högsta korrupcionsnivån och 10 den lägsta, fick Guatemala 3,1 år 2001 och 3,2 år 2010.²⁹ Detta innebär att praktiskt taget ingen förbättring har skett. Även om vissa formella framsteg har gjorts inom statsförvaltningen i Guatemala präglas den fortfarande av bristande kapacitet, utbredd korruption och otillräckliga medel. Detta gör att staten inte kan fullgöra sitt uppdrag att tillhandahålla tjänster åt sina medborgare. Frågan om skatter har varit ett kontroversiellt ämne och fortsätter att vara en av de riktigt stora utmaningarna för Guatemala. Skatteintäkterna är långt ifrån tillräckliga för att finansiera offentliga institutioner och förse befolkningen med den grundläggande samhällsservice som krävs. I fredsavtalet fastställdes målet 13,2 % för skattenivån. Från och med 2010 är skatten i Guatemala 11,6 % vilket innebär att det bara är Haiti och Mexiko som har lägre nivåer i Latinamerika.³⁰ Skattenivån har ökat från cirka 9 % år 1997 till drygt 11 % år 2008, men det är långt kvar att göra. Som en jämförelse kan nämnas att Brasiliens genomsnittliga skattenivå är 35,5 %, Argentinas 30,6 % och Costa Ricas 23,1 %.³¹

²⁸ Vissa anser att en av orsakerna till att Menchú inte har lyckats locka fler röster är att hon inte är någon mediaperson som på ett effektivt sätt kan nå ut med sitt politiska budskap till en bredare publik. SADEV:s intervju nr 59.

²⁹ Transparency Perception Index <www.transparency.org>.

³⁰ UNDP (2010), s. 95.

³¹ Ibid., s. 95.

Det här innebär givetvis att de offentliga medlen är minimala och att manöverutrymmet och statens möjligheter att möta de många utmaningarna i fråga om säkerhet och fattigdom är starkt begränsade. Sociala utgifter per capita i Guatemala var så låga som 45 USD år 1990, men hade ökat till 107 USD år 2006. I till exempel Costa Rica är motsvarande siffror 504 USD och 818 USD.³²

Decentralisering

I fredsavtalet nämns särskilt frågan om decentralisering, och här betonas vikten av deltagande när utvecklingsplaner tas fram. Redan 1987, nästan tio år före fredsavtalet, antogs lagen om stads- och landsbygdsutvecklingsråd (*Ley de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural*, LCDUR). Detta fastställde den rättsliga ramen som senare skulle göra det möjligt att skapa ett system för stads- och landsbygdsutvecklingsråd (*Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, SCDUR).³³ Detta är ett grundläggande inslag i Guatemalas statliga byråkrati som främjar deltagande demokrati och som är avsett att samordna offentliga och privata institutioner i syfte att underlätta arbetet med att utforma regeringens politik vad gäller utveckling.

År 2002 antogs en ny lagstiftning som bygger vidare på LCDUR och som var avsedd att ytterligare definiera SCDUR-systemet.³⁴ I den här nya lagstiftningen definierades SCDUR som en mötesplats för en flerspråkig och mångkulturell befolkning som gör det lättare att delta i beslutsfattandet inom utvecklingsplanering på alla nivåer: på lokal nivå, på kommunnivå, på departementsnivå, regionalt och nationellt (se Tabell 3).

Tabell 3 SCDUR-systemet och dess olika organisatoriska nivåer (2004)³⁵

Nivå	Förkortning	Antal	% av totalt antal enheter ³⁶
Nationella utvecklingsråd	Conade	1	100
Utvecklingsråd på regional nivå	Corede	8	100
Utvecklingsråd på departementsnivå	Codede	22	100
Utvecklingsråd på kommunnivå	Comude	286	74
Utvecklingsråd på lokal nivå	Cocode	12 819	48

Några svagheter i SCDUR-systemet är att en betydande del av orter på lokal nivå fortfarande inte är integrerade i systemet, att den demokratiska urvalsprocessen för medlemmar i utvecklingsråden inte har genomförts till fullo, en låg deltagandenivå för det civila samhället och urfolken och bristande erfarenhet av deltagande samt misstro mot statliga institutioner. En annan aspekt som begränsar SCDUR-systemet och som gör det svårt att ta itu med fattigdomen på ett effektivt sätt, är det faktum att det inte finns någon korrelation mellan de faktiska fattighedsnivåerna i olika delar av landet och den regionala fördelningen av medel som avsätts för fattighedsbekämpning (därmed finns det inget systematiskt sätt att omfördela resurser till de mest behövande regionerna).³⁷

³² Ibid., s. 84.

³³ Ibid., s. 235 ff. Merparten av avsnittet om SCDUR bygger på den här texten.

³⁴ Bl.a. *Código Municipal*.

³⁵ Författarens egen tabell och bygger på data från UNDP (2010), s. 235ff.

³⁶ Procentandel av det totala antalet befintliga enheter som införlivats i det nationella systemet.

³⁷ En ny lag som reglerar statsbudgeten (*Ley del Presupuesto General del Estado*) från 2009 ger bättre garantier för att den budget som anslagits inte kan ändras när man väl har enats om den (på så sätt minimeras risken för godtyckliga nedskärningar senare); Ibid, s. 241.

3.2.4 Rättsstatens principer

Korruption och bristande effektivitet hindrar att rättsstatens institutioner som helhet fungerar smidigt och effektivt så att det kan möta de enorma behoven i ett land med en lång historia av inbördeskrig. Efter att fredsavtalet undertecknades 1996 upprättades flera processer för att först av allt kartlägga säkerhetssektorn och rättsväsendet, men även för att identifiera åtgärder för att reformera och förbättra systemet.³⁸ Ny lagstiftning har antagits och det utgör en viktig förbättring. Detta omfattar lagstiftning om tillgång till offentlig information, kriminalvårdssystemet och organiserad brottslighet (samtliga infördes mellan 2006 och 2008).

Rättsväsendet har också problem med att personer som arbetar inom denna sektor utsätts för hot, bland annat domare, åklagare och vittnen. Orimliga tidsfördröjningar för frihetsberövanden (den rättsligt fastställda gränsen på tre månader överträds rutinemässigt och blir ofta flera år) ledde till att nya så kallade 24-timmarsdomstolar inrättades i Guatemala City. Detta system har haft en viss positiv effekt på att öka effektiviteten i rättsväsendet och denna modell har därefter införts på ett antal andra institutioner under 2008. Enligt ett nytt initiativ (2011) som syftar till att mäta rättssäkerheten, World Justice Project, är brottslighet det område där Guatemala rankas allra lägst (63 av 66 indexerade länder).³⁹

När det gäller det juridiska ramverket hjälpte fredsavtalet till att omforma säkerhetssektorn och rättsväsendet. Det traditionella säkerhetsbegreppet breddades så att det inte bara omfattar externa hot (arméns ansvar) och hot mot den allmänna ordningen och intern säkerhet (polisens ansvar), men även hot mot demokratisk samexistens, social fred och den konstitutionella ordningen, fattigdom, diskriminering och korruption. En ny lag för nationell säkerhet antogs 2008 och innehåller många av dessa aspekter, bland annat respekt för mänskliga rättigheter.⁴⁰ En annan ny lag som gäller rättsväsendet är 1999 års lag om reglering av domarkåren (*La Ley de la Carrera Judicial*). Denna lag reglerar bland annat urvalsförfaranden, befordringssystem, utvärderingar och disciplinära system. För att ytterligare förbättra säkerhetssystemet undertecknades 2009 ett nationellt avtal om att främja säkerhet och rättvisa.⁴¹

En av de viktigaste utmaningarna för det guatemalanska samhället är hur man ska hantera det traditionella rättssystemet i förhållande till det formella rättsväsendet. I och med att majoriteten av guatemalaner tillhör urfolken är många vana vid att använda traditionella rättssystem som förlitar sig på sedvanerätt (*derecho consuetudinario*). Det traditionella rättssystemet erkänns till stor del inte av regeringen, även om urfolkens språk börjar tillåtas i domstolar i vissa delar av landet. Guatemala är ett av få länder som har ratificerat (1996) ILO:s konvention nr 169 om urfolks och stamfolks rättigheter från 1989. Denna konvention skyddar urfolk och erkänner deras sedvanerätt, om de inte strider mot internationellt erkända mänskliga rättigheter.

³⁸ Kommissionen för att stärka rättsväsendet (*la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, CFJ*) och Samordningsorganet för modernisering av rättssektorn (*Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, ICMSJ*) är exempel på försök att kartlägga säkerhetssektorn och rättsväsendet, båda inrättades år 1997; UNDP (2010), s. 79.

³⁹ Agrast et. al., (2011), s. 26.

⁴⁰ UNDP (2010), s. 200. En mer omfattande förteckning över ny lagstiftning i säkerhetssektorn 1986–2008 finns på sidan 201.

⁴¹ UNDP (2010), s. 298.

Militärmakten har gradvis minskats och reformerats så att de är bättre lämpade för sina uppgifter i fredstid i enlighet med fredsavtalet. Efter att ha minskats i storlek till följd av fredsavtalet, minskade militären ytterligare från 27 000 till 15 500 under Bergers regeringstid (2004–2008).⁴² Att reformera militären har varit en central uppgift för att konsolidera freden i Guatemala, i och med att 93 % av brotten mot mänskliga rättigheter under inbördeskriget tillskrevs statliga säkerhetsstyrkor.⁴³

Guatemalas nationella civila polis (Policía Nacional Civil, PNC), liksom många andra statliga institutioner, är kraftigt försvagat av korruption, och man har genomfört flera utrensningar av korrupta poliser. Trots insatser för att förbättra polisens rykte och resultat visar en enkät från 2008 att 65,9 % tror att polisen är inblandad i brottslighet.⁴⁴ Anklagelser om att dödsskvadroner inom polisen bar ansvaret för avrättningen av flera intagna på ett fängelse med hög säkerhetsnivå underbläste misstro och spekulationer om korruption inom poliskåren. Det här fallet var särskilt viktigt i och med att de intagna var anklagade för en brutal och mycket omskriven avrättning av tre salvadoranska kongressledamöter. Den tekniska kapaciteten har varit låg inom polisen och man har varit mycket beroende av externa experter. Möjligheterna att utföra DNA-tester har emellertid förbättras vilket underlättat arbetet med att identifiera offren i massgravarna från kriget. När PNC inrättades 1997 fanns det 3 000 dåligt utbildade poliser. 2010 hade antalet poliser stigit till nästan 20 000.⁴⁵ En nationell kommission för polisreform skapades 2011 och leds av den välkände och respekterade mänskliga rättighetsförsvaren Helen Mack. Oreglerade privata säkerhetsföretag har ökat dramatiskt i antal i Guatemala och sysselsätter cirka 120 000 dåligt utbildade vakter (2008). Detta är cirka fem gånger fler än antalet poliser.⁴⁶

3.2.5 Det civila samhället

Även om reformer och framsteg har gjorts på olika nivåer genom åren präglas Guatemala fortfarande av misstro, misstänksamhet och rädsla. Medborgarnas möjligheter att organisera sig inskränktes radikalt under inbördeskriget, och en stor del av de sociala rörelser och intressegrupper som lyckades organisera sig klumpades ofta ihop och sågs som anhängare till gerillagrupperna och som en del av ”kommunisthotet”. Efter den demokratiska öppningen 1985 har detta gradvis börjat förändras, och detta breddade demokratiska utrymme möjliggjorde för det civila samhället att hävda sina rättigheter och framföra sina krav gentemot regeringen.

Den internationella närvaron i Guatemala har minskat efter fredsavtalet, och detta har delvis bidragit till att det civila samhället generellt har försvagats. Dessutom var förväntningarna höga efter fredsavtalet. När förväntningarna inte infriades växte frustrationen, och med tiden förvandlades den gemensamma plattformen och samarbetet till konkurrens och uppsplittring. När nej-sidan vann i folkomröstningen 1999 om att reformera konstitutionen var det ett svårt slag mot det civila samhället i stort. Trots att det civila samhället har försvagats har det utvecklats i vissa avseenden, till exempel när det gäller organisationsnivån och förhandlingsförmågan och när det gäller att upprätthålla en bättre balans mellan stad och landsbygd. Ett stort antal organisationer har växt fram runt om i landet.

⁴² Freedom Houses Freedom in the World, Country Report, Guatemala, 2005.

⁴³ Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999).

⁴⁴ UNDP (2010), s. 216 (bygger på data från *Barómetro de las Américas*).

⁴⁵ UNDP (2010), s. 202. 19 902 poliser fanns registrerade år 2010.

⁴⁶ World Bank (2011), s. 135.

Stödet för det civila samhället var som störst under perioden efter det kalla kriget. I dag ser man på det civila samhället med mer kritiska ögon. Frågan om det civila samhällets representativitet har till exempel fått allt mer uppmärksamhet och är relevant även i fallet Guatemala.⁴⁷ Trots de framsteg som gjorts när det gäller det civila samhällets organisationsförmåga och en bättre balans mellan stad och landsbygd är det civila samhällets organisationer fortfarande mer personfixerade än institutionaliserade, d.v.s. de drivs i stor utsträckning av de personer som leder organisationen. Deras verksamhet vilar dessutom sällan på en långsiktig vision som är väl förankrad hos medlemsbasen.

3.2.6 Jämställdhet

Institutionell reform

Kvinnor och flickor diskrimineras på alla samhällsnivåer i Guatemala. Kvinnor som tillhör urfolken utsätts för dubbel diskriminering, både för att de tillhör urfolken och för att de är kvinnor. Fredsavtalet stärkte dock både kvinnorörelsen och de som kämpar för urfolkens rättigheter,⁴⁸ och en ny statlig institution arbetar med båda dessa perspektiv: Ombudsmannakontoret för Urfolkskvinnor (*Defensoría de la Mujer Indígena*, DEMI). Den här nya statliga institutionen skapades 1999 och främjar Maya-, Garífuna- och Xinka-kvinnors gemensamma intressen, bland annat ekonomiska och fackliga rättigheter samt frågor som rör kulturell identitet, politisk delaktighet och tillgång till rättvisa. Presidentsekretariatet för Kvinnor (*Secretaría Presidencial de la Mujer*, SEPREM) är en annan institution vars uppdrag är fokuserat på ökad jämställdhet i Guatemala. Det är även den samordnande enhet som ansvarar för den nationella policyn för främjandet och allmänna utvecklingen av kvinnor 2008–2023.⁴⁹

Lagstiftning

Ett antal nya lagar har antagits sedan mitten av 1990-talet. En av de viktigare är 2009 års lag mot kvinnomord (*femicidio*) och andra former av våld mot kvinnor. Denna banbrytande lagstiftning beskriver kvinnor som särskilt utsatta i det guatemalanska samhället och berör problemet med att kvinnor mördas av könsrelaterade skäl. Reformerna 1995 och 1999 av civilrätten stärkte lika rättigheter för män och kvinnor när det gäller våld i hemmet. 1996 års lag om förebyggande, bestraffning och utrotning av intra-familjärt våld har också varit viktig med tanke på problemets omfattning, särskilt eftersom våld i hemmet i stor utsträckning är accepterat.⁵⁰ Slutligen utgör lagen mot sexuellt våld, exploatering och människohandel från 2009 också ett viktigt framsteg.

Jämställdhet i siffror

I Nord- och Sydamerika hamnar Guatemala längst ner på United Nations Development Programmes (UNDP:s) *Gender Inequality Index*. Endast Haiti rankas lägre (2008).⁵¹ Statistik från olika nivåer visar på en splittrad bild. Andelen kvinnor i kongressen har

⁴⁷ Se Barnes (2002) för en detaljerad diskussion om detta.

⁴⁸ Se till exempel Azpuru (2007), s. 433.

⁴⁹ Denna policy (PNPDIM) antogs 2007 och är en uppdaterad version av den tidigare jämställdhetspolicyn Nationella policyn för främjandet av utvecklingen av Guatemalas kvinnor.

⁵⁰ I en FN-rapport från 2008 noterades att det gjordes nästan 30 000 anmälningar om våld i hemmet under 2007; FN (2008), s. 7.

⁵¹ Se UNDP:s Human Development Report sidan <<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/68606.html>>. Guatemala rankades 116 bland länderna i undersökningen, och Nicaragua rankades precis ovanför på 115:e plats, Honduras på 106:e plats, Bolivia på 95:e plats, El Salvador på 90:e plats och Brasilien på 73:e plats.

bara ökat marginellt från 7 % till 12 % under de 23 åren mellan 1986 och 2008.⁵² Vissa framsteg har gjorts när det gäller andelen kvinnliga domare som har fördubblats från 17 % till 35 % mellan åren 1985 och 2009. En del av den här framgången har underlättats p.g.a. lagen som reglerar domarkåren som nämnts ovan.⁵³ Det mycket låga antalet kvinnor inom polisen, cirka 11 % år 2010, utgör också en utmaning.⁵⁴ Slutligen förtjänar det att nämnas att båda presidentkandidaterna i valet 2011 hade en kvinnlig vicepresidentkandidat. Sedan januari 2012 är Guatemalas vicepresident för första gången en kvinna.

3.2.7 Männsliga rättigheter

Institutioner

Den övergripande situationen för mänskliga rättigheter i Guatemala har uppvisat en nedåtgående trend. Våld och diskriminering mot flickor och kvinnor, en av de högsta mordfrekvenserna i världen och betydande hinder för att uppnå ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter fortsätter att vara framträdande drag i Guatemala. När det gäller reformer och förbättringar av statens institutionella struktur kan emellertid flera framsteg nämnas. I 1985 års konstitution inrättades både Ombudsmannakontoret för mänskliga rättigheter (*Procuraduría de los Derechos Humanos*, PDH) och författningsdomstolen. En presidentkommission med ett bredare och mer allmänt mandat skapades i syfte att samordna regeringens politik inom området mänskliga rättigheter (COPREDEH). Inom området brottsutredningar och statens förmåga att effektivt utreda brott mot mänskliga rättigheter har två viktiga enheter skapats: Nationella kriminaltekniska institutet och Centret för sammanställning, analys och informations-spridning om brottslighet.⁵⁵ Det historiska offentliggörandet av 80 miljoner dokument som tillhör den nationella polisen och som upptäcktes 2005 är extremt viktigt när det gäller att möjliggöra att åtal väcks för brott mot mänskliga rättigheter under den väpnade konflikten.⁵⁶

FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala (*Misión de las Naciones Unidas en Guatemala*, MINUGUA, 1994–2004) spelade en viktig roll genom att övervaka och främja mänskliga rättigheter i landet. MINUGUA:s mandat gick utöver övervakning av det allmänna människorättsläget och omfattade urfolkens situation, demilitarisering, att stärka de civila myndigheterna och socioekonomiska aspekter av jordbruksfrågan. När MINUGUA:s övervakning avslutades inrättades FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) i Guatemala år 2005.

⁵² UNDP (2010), s. 78.

⁵³ UNDP (2010), s. 211.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 202.

⁵⁵ Se till exempel FN (2008).

⁵⁶ Human Rights Watch Report 2009.

Lagstiftning

Ett exempel på ny lagstiftning som antagits under perioden som granskas är 2003 års lag om integrerat skydd av barn och ungdomar som tillämpar många delar av FN:s konvention om barnets rättigheter. Lagarna om kriminalvårdssystemet och organiserad brottslighet är också viktig lagstiftning som antagits under senare år. Guatemala har ratificerat de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter (se Tabell 4), bland annat de som reglerar medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, diskriminering av kvinnor, rasdiskriminering, tortyr, barnets rättigheter och, den senaste, rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Tabell 4 Guatemalas ratificering av de centrala FN-konventionerna.

Konventioner och instrument	År för ratificering (r) eller anslutning (a)
Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)	1992 (a)
Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966)	1988 (a)
Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979)	1982 (r)
Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1966)	1983 (r)
Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)	1990 (a)
Konventionen om barnets rättigheter (1989)	1990 (r)
Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006)	2009 (r)

Källa: FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR), www2.ohchr.org/english/law/index.htm⁵⁷

Även om Guatemala är en part i de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter har inte Guatemala skrivit under det andra fakultativa protokollet till internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter syftande till dödsstraffets avskaffande eller det fakultativa protokollet till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Guatemala är inte part i Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (CED) eller Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.⁵⁸ Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om urfolk och stamfolk är för övrigt särskilt viktig när det gäller Guatemala. I och med att majoriteten av befolkningen tillhör urfolk är det viktigt att Guatemala har skrivit under denna konvention (se även avsnittet om rättsstaten och tillgång till rättvisa ovan.)

⁵⁷ En mer fullständig lista över människorättsinstrument som undertecknats av Guatemala finns på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/126/83/PDF/G0812683.pdf?OpenElement>, Informe Nacional Presentado de conformidad con el Párrafo 15 del Anexo a la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Guatemala. Consejo de Derechos Humanos 10 April 2008, s. 14 ff.

⁵⁸ Den 12:e oktober 2010 var 114 stater parter i Internationella brottsdomstolen (ICC). Guatemala är ett av få latinamerikanska länder som inte ännu har ratificerat den. Se <http://www.icc-cpi.int>.

Mänskliga rättigheter i siffror

Ojämlighet i termer av koncentrationen av rikedom hos en minoritet utgör en av de viktiga utmaningarna när det gäller att uppnå ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessutom lider nästan hälften av barnen av kronisk undernäring, 51 % lever i fattigdom och 15,7 % av dessa lever i extrem fattigdom. Andelen barn och ungdomar som tillhör urfolken och som lever i fattigdom är betydligt mer extrem: 80 %.⁵⁹ Forskning visar också att Guatemala har den högsta andelen barnarbetare i Syd- och Nordamerika med 20 % av arbetsstyrkan som utgörs av barn.⁶⁰

Enligt en FN-rapport från 2008 har hoten mot människorättsförsvarare dubblats mellan år 2003 och 2007.⁶¹ Siffrorna för våldsbrott har varit alarmerande i många år i Guatemala, och ofta har mordfrekvensen varit högre än under den interna väpnade konflikten. Direkt efter fredsavtalet minskade den årliga mordfrekvensen betydligt. Efter det steg mordfrekvensen sju år i rad från år 2000 till 2006.⁶² Ett välkänt problem som bidrar till våldsbrott i Centralamerika är gängvåld, i synnerhet de så kallade *maras*.⁶³

Kostnader för samhället orsakat av våldet har fått alltmer uppmärksamhet, oavsett om kostnaderna uppkommer på grund av en väpnad konflikt eller i fredstid. I exempelvis Guatemalas fall beräknas kostnaden för våldsbrott uppgå till så mycket som 7 % av bruttonationalprodukten (BNP), vilket motsvarar 2,4 miljarder USD.⁶⁴ Det motsvarar mer än två gånger den sammanlagda budgeten för jordbruk, hälsa och utbildning.⁶⁵ Kostnaderna för våld omfattar aspekter som förlust av liv, funktionshinder, förebyggande arbete, instabilitet, tvångsflyttningar, men de omfattar även andra aspekter som är mycket svårare att mäta, till exempel trauman, förlust av socialt kapital och tillit och missade investeringsmöjligheter i och med att utländska företag drar sig undan p.g.a. den bristande säkerheten.

Korruption och straffrihet

Guatemala har skrivit under FN:s konvention mot korruption från 2006 och den interamerikanska konventionen mot korruption från 2001. Våldsbrott har varit på uppgående under många år, korruption är systemisk i hela samhället och genomsyrar en stor del av de statliga institutionerna. Detta har lett till en situation med nästan total straffrihet,⁶⁶ vilket riskerar att eliminera de små framsteg som har gjorts under demokratiseringsprocessen. I syfte att lösa detta problem och delvis på grund av påtryckningar från det civila samhället i Guatemala och det internationella samfundet, bildades en FN-stödd internationell kommission mot straffrihet (*Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*, CICIG) 2006. CICIG:s mandat är att stödja Riksåklagaren, polisen och andra statliga institutioner vid utredning och lagföring av ett begränsat antal högprofil ärenden. CICIG diskuteras mer i detalj senare i denna rapport.

⁵⁹ FN (2008), s. 9.

⁶⁰ Freedom Houses Freedom in the World Country Report, Guatemala, 2008.

⁶¹ FN (2008), s. 6.

⁶² UNDP (2010), s. 194. En intressant aspekt av detta är att organiserad brottslighet har riktat in sig på busschaufförer, vilket har lett till 200 mördade busschaufförer under 2009.

⁶³ Se till exempel Sida (2008).

⁶⁴ World Bank (2011), s. 59.

⁶⁵ Ibid., s. 5.

⁶⁶ Enligt en rapport från 2008 är straffriheten i Guatemala 98 %; FN:s generalsekreterares särskilda representant för människorättsförsvarare, citerad i FN (2008), s. 8.

3.3 Centrala förändringsaktörer i Guatemala

Den regionala fredsprocessen, som gradvis vuxit fram ur de två regionala mötena (*Esquipulas* I och II) som anordnades av de centralamerikanska presidenterna 1986 och 1987 lade grunden för fredsprocesser på nationell nivå i Guatemala, Nicaragua och El Salvador. Detta övergripande centralamerikanska ramverk skulle visa sig vara avgörande för att främja en förändring i Guatemala som var det sista av de tre länderna i regionen som skrev under ett fredsavtal. Förenta nationerna spelade också genom MINGUA-missionen en avgörande roll genom att bidra till en gynnsam miljö för fredssamtal och genom att agera som en neutral medlande tredje part. När fredsavtalet hade skrivits under fokuserade MINUGUA mer på övervakning av hur de mänskliga rättigheterna respekterades.

Sveriges ambassadörer i Guatemala och andra nyckelpersoner på den svenska ambassaden har historiskt sett spelat viktiga roller vid avgörande ögonblick i den guatemalanska freds- och demokratiseringsprocessen. Det civila samhället och medieaktörer spelar också en viktig roll när det gäller att främja demokratiska principer och respekten för mänskliga rättigheter.⁶⁷ Medborgarna och i synnerhet kvinnor och urfolksgrupper har förbättrat sin organisationsförmåga. Dessa grupper har, även om de inte lyckats ändra regeringens syn på kvinnor och urfolken, påverkat den offentliga debatten kring de här frågorna.

”Den organisatoriska förmågan har förbättrats; fler och fler samlas och organiserar sig. Detta skedde inte under kriget.”

Carlos Sarti, f.d. rådgivare om urfolk och mångfald

Å andra sidan kan partisystemet och kongressen nämnas som exempel på faktorer som undergräver framsteg inom demokrati och mänskliga rättigheter. Som nämndes ovan är politiska partier i stor utsträckning personfixerade, vilket sker på bekostnad av det institutionella konsoliderandet. Partier har dessutom en mycket kort livslängd där mycket få existerar längre än en mandatperiod. Den utbredda korruptionen gör att Guatemalas kongress inte förmår att bidra till framsteg i utvecklingen mot ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter, i och med att ytterst få lagförslag antas. Organiserad brottslighet och handel med narkotika och vapen identifieras också som faktorer som har en betydande negativ påverkan på demokratiseringsprocessen och på rättsstaten, bland annat vad gäller tillgången till rättvisa. Slutligen identifieras också den extremt låga skattenivån och de statliga institutionernas låga kapacitet som stora utmaningar och hinder för utvecklingen mot demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter.

⁶⁷ Mycket av detta är hämtat från intervjuer som genomförts av SADEV under det första fältbesöket i Guatemala, 26 mars-3 april, 2011.

4 Internationellt utvecklingsamarbete i Guatemala

4.1 Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala

Sveriges samarbetsstrategier med Guatemala

Det svenska utvecklingsamarbetet med Guatemala inleddes under inbördeskriget, och i kombination med svensk diplomati har Sverige haft ett stort inflytande i landet. Det övergripande målet för Sverige i Guatemala i den nuvarande samarbetsstrategin (2008-2012) är "att skapa förutsättningar för fortsatt fred och fattigdomsbekämpning utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling."⁶⁸ Samarbetsområdena för Sverige i Guatemala är (i) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, (ii) hållbar fattigdomsinriktad tillväxt i fattiga regioner och (iii) hälsa. Den del som rör demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter har tre mål: (i) en mer representativ stat med stärkt kapacitet och en tydligare ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå, (ii) stärkande av kvinnors, urfolks och barns fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter och förbättrade mekanismer för demokratiskt deltagande, och (iii) minskad straffrihet och förbättrade mekanismer för fredlig konflikt-hantering.

Tabell 5 Täckning för de sju strategiska policytemana inom demokrati och mänskliga rättigheter i de tre svenska samarbetsstrategierna för Guatemala, 1997-2012.

Strategiskt policy tema	Samarbetsstrategi, 1997-2001	Samarbetsstrategi, 2001-2005 (förlängt till 2007)	Samarbetsstrategi, 2008-2012
1. Yttrandefrihet			
2. Institutioner och procedurer	x	x	x
3. Offentlig förvaltning	x	x	x
4. Rättsstatens principer (rule of law)	x	x	x
5. Det civila samhället	x		x
6. Jämställdhet	x	x	x
7. Allmänt stöd till mänskliga rättigheter	x	x	x

När man ser på alla de tre samarbetsstrategierna med Guatemala för den period som utvärderats, 1997-2010, kan man se att trots att det finns skillnader i nyanser visar de på en ganska hög grad av kontinuitet. Fem av de sju policytemana finns med i alla de tre samarbetsstrategierna – institutioner och procedurer, förvaltning, rättsstatens principer, jämställdhet och allmänt stöd till mänskliga rättigheter. Det civila samhället är inte belyst i samarbetsstrategin för 2001-2005.⁶⁹ Det är intressant att notera, men kan

⁶⁸ Samarbetsstrategi för utvecklingsamarbetet med Guatemala, september 2008 – december 2012, s. 3.

⁶⁹ Tidigare erfarenheter av stöd till det civila samhället nämns, men det avsnitt där prioriteringarna inför framtiden beskrivs nämns inte det civila samhället; Regionstrategi Centralamerika och Karibien, 1 januari 2001-31 december 2005, sid. 32.

delvis förklaras av att detta är en regional samarbetsstrategi för hela Centralamerika, och därför är det specifika avsnittet om Guatemala i dokumentet mycket mer reducerat än övriga strategier för övriga perioder som är exklusivt inriktade på Guatemala. Det som syns tydligast är dock att yttrandefrihet inte uttryckligen prioriteras i någon av strategierna för hela tidsperioden. Fri media beskrivs som svaga i strategin 2001-2005, men får i övrigt mycket lite uppmärksamhet. Trots att mycket återstår att göra när det gäller fri media, exempelvis genom att minska den höga ägarkoncentrationen, betraktas inte media generellt som ett av de största hindren mot demokrati och mänskliga rättigheter.⁷⁰ Mot denna bakgrund är den marginella finansiella stödet för yttrandefrihet inte obefogad.

Tabell 6 Svenska samarbetsområden inom demokrati och mänskliga rättigheter enligt de tre samarbetsstrategierna för Guatemala, 1997-2012.

Samarbets- område	Svensk samarbetsstrategi, 1997-2001	Regional strategi för Centralamerika och Karibien, 2001-2005	Landsstrategi för Guatemala, 2008-2012
1.	Stärkt demokrati på central och lokal nivå	Stärkta rättsstatens principer	Representativ stat, stärkt kapacitet, tydligare arbetsfördelning mellan central och lokal nivå
2.	Mänskliga rättigheter och etablering av rättsstatens principer	Stärkt demokrati, särskilt på lokal nivå	Stöd till urfolkskvinnors och barns rättigheter samt ökat deltagande
3.	Modernisering av staten, stöd till det civila samhället	Kvinnors och urfolkens deltagande och rättigheter	Minskad straffrihet, mekanismer för fredlig konflikthantering

Volym och val av samarbetspartners

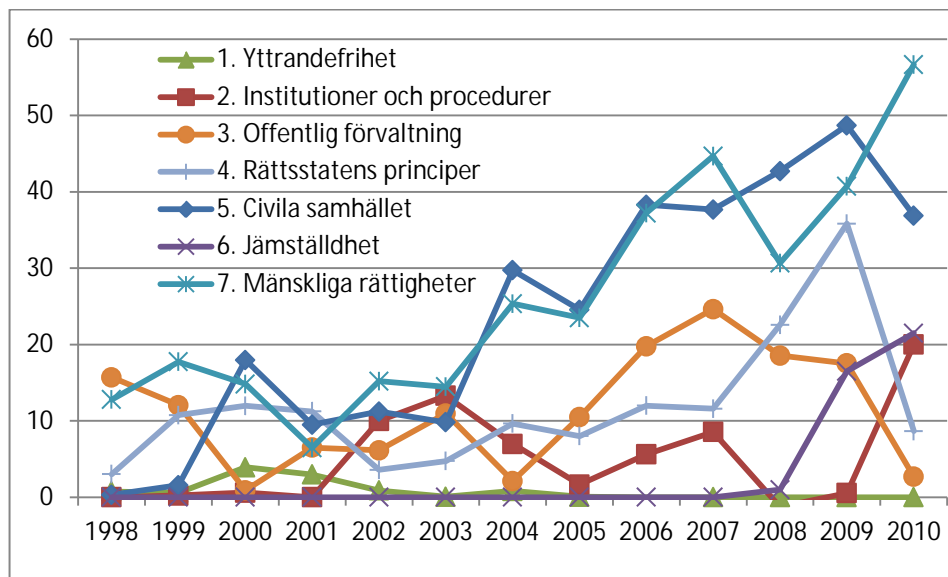
Baserat på siffror för perioden 1998-2010 har det svenska utvecklingssamarbetet inom demokrati och mänskliga rättigheter i Guatemala varit koncentrerat till fyra områden: allmänt stöd till mänskliga rättigheter (340 miljoner kronor eller 31,5 %), det civila samhället (309 miljoner kronor eller 28,6 %), rättsstatens principer (154 miljoner kronor eller 14,3 %) och förvaltning (148 miljoner kronor eller 13,7 %). När det gäller total volym har finansieringen av demokrati och mänskliga rättigheter ökat under samma tidsperiod, med årligt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter på 30-50 miljoner kronor mellan 1998 och 2003. Detta följs av gradvisa ökningarna och når en topp på 160 miljoner kronor 2009 (se Figur 1 nedan).

⁷⁰ Baserat på intervjuades synpunkter under SADEV:s två besök till Guatemala 2011, samt den översikt över yttrandefriheten i Guatemala som redan har presenterats.

Tabell 7 Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Guatemala, totalt för 1998-2010⁷¹

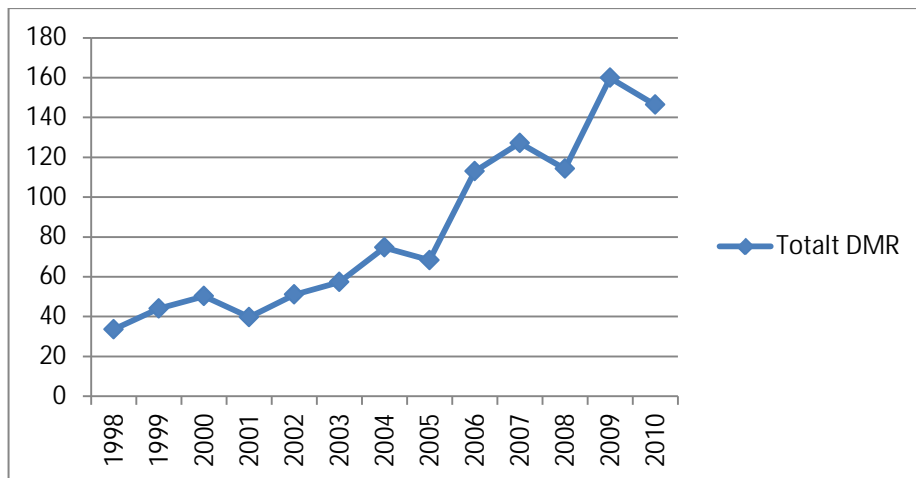
Strategiskt policytema	miljoner SEK	% av totalsumma
Yttrandefrihet	10	1,0%
Institutioner och procedurer	66	6,1%
Offentlig förvaltning	148	13,7%
Rättsstatens principer (rule of law)	154	14,3%
Det civila samhället	309	28,6%
Jämställdhet	39	3,6%
Allmänt stöd till mänskliga rättigheter	340	31,5%
Övrigt	13	1,2%
SUMMA	1 079	100,0%

Figur 1 Budgetanslag över de sju strategiska policytemana i Guatemala, fördelat över tid, 1998-2010 (belopp i miljoner SEK)



⁷¹ Detta innefattar inte regionala och globala budgetanslag. Följande statistikkoder för Sidas demokrati och mänskliga rättigheter (i parentes) har grupperats inom varje policy tema: yttrandefrihet (15163 fritt informationsflöde, 16061 kultur och fritidssysselsättning), institutioner och procedurer (15151 valstöd), offentlig förvaltning (15110 offentlig sektor, politik och förvaltning, 15111 offentlig finansiell styrning, 15120 ekonomisk förvaltning i den offentliga sektorn, 16062 statistisk kapacitet), rättsstatens principer (15130 rättsväsende), det civila samhället (15150 demokratiskt deltagande och det civila samhället), jämställdhet (15170 organisationer och institutioner för lika rättigheter för kvinnor) och allmänt stöd för de mänskliga rättigheterna (15160 mänskliga rättigheter).

Figur 2 Det totala svenska DMR-stödet per år, 1998-2010 (belopp i miljoner SEK)



På grund av bristande kapacitet och svaga statliga institutioner i allmänhet är en del av Sveriges strategi att kanalisera det ekonomiska stödet genom det civila samhällets och multilaterala organisationer, exempelvis FN (de sistnämnda syftar till stor del till att stärka den statliga kapaciteten). De största mottagarna av svenskt utvecklingssamarbete har varit FN:s utvecklingsprogram, UNDP, och den svenska civilsamhällsorganisationen Diakonia. UNICEF och UNHCHR inom FN-familjen, samt Organisationen för de amerikanska staterna (OAS), är andra viktiga multilaterala organisationer som stöds med stora bidrag. En del av de övriga svenska civilsamhällsorganisationerna som får svenskt stöd är Forum Syd, LO-TCO Biståndsnämnd, Palmecenter, Pingst missionens utvecklingssamarbete, Svenska missionsrådet, Kooperation utan gränser, Rädda barnen, Svenska kyrkan och Plan Sverige.

“Som samarbetspartner tonar Sverige ner sina nationella intressen mer än andra länder. Den attityden har gett Sverige inflytande över andra givare och såväl den Guatemalanska staten som civilsamhället lyssnar på representanter för Sverige.”

Virgilio Álvarez, chef för FLACSO

4.2 Internationellt utvecklingssamarbete i Guatemala

Det internationella samfundet har, både genom diplomatin och internationellt utvecklingssamarbete, spelat en avgörande roll i Guatemala. Det spelade en viktig roll för att skapa förutsättningar för en bärkraftig fredsprocess. Precis som i vilken nationell miljö som helst bär de viktigaste nationella intressenterna i Guatemala, särskilt regeringen, huvudansvaret för att möta landets utmaningar. På grund av den asymmetriska konflikt-dynamiken under inbördeskriget, d.v.s. att regeringens militära styrkor var kraftigt överlägsna den försvagade URNG-gerillan när det gällde antal, finansiering och övergripande militär styrka, var internationell medling, i FN:s regi, en av de avgörande faktorer som gjorde att dynamiken vägde över till fördel för en förhandlingslösning.

Tabell 8 Största biståndsgivare i Guatemala, 2008-2009.

Biståndsgivare 2008-2009	miljoner USD⁷²
1 Spanien	185
2 USA	93
3 EU:s institutioner	34
4 Nederländerna	28
5 Sverige	27
6 Japan	25
7 Tyskland	20
8 IDB Sp. Fund	16
9 Global Fund	13
10 Kanada	11

Efter undertecknandet av det slutgiltiga fredsavtalet 1996 började det internationella samfundets intresse gradvis att avta, och det har varit en utmaning för Guatemala att locka till sig stöd från biståndsgivare under perioden efter fredsavtalet. Förskjutningen av fokus bland biståndsgivarna från Latinamerika till den afrikanska kontinenten märks fortfarande i Guatemala i och med att flera givarländer har lämnat landet eller överväger att fasa ut sin verksamhet. Såsom framgår av Tabell 8 ovan är Spanien och USA de största biståndsgivarna i Guatemala för perioden 2008-2009. Sverige har samarbetat med båda länder, samt behållit nära förbindelser med likasinnade givare, exempelvis Danmark, Norge, Nederländerna och Kanada.⁷³ Andra givare, exempelvis Europeiska unionen, Interamerikanska utvecklingsbanken och Tyskland är också viktiga aktörer som Sverige har haft ett mer begränsat samarbete med.⁷⁴ Genom Europeiska kommissionens delegation i Guatemala har Sverige bidragit till en dialog process, vars mål varit att underlätta samråd för att definiera EU-finansierade projekt.⁷⁵

Det finns flera nivåer i samordningen av biståndsgivare i Guatemala, och ett tidigt försök till givarsamordning var bildandet av den så kallade femgruppen som uppföljning av Stockholmsdeklarationen 1999, med fokus på det internationella samfundets respons till orkanen Mitch. Den omvandlades dock inte till ett långsiktigt fokus, och samordningen centrerades i stället åter på genomförandet av fredsavtalet.

Dialoggruppen, eller G13, är den främsta samordningsmekanismen i Guatemala idag, och har två nivåer: (i) Dialoggruppen (GdD) på den politiska nivån och (ii) Utvecklingsamordningsgruppen (GCC) på den operativa nivån. Sverige har innehaft ordförandeskapet i G13 två gånger, under 2004 och 2008. Antiguadeklarationen 2, där biståndsgivarnas åtagande om Parisdeklarationen bekräftades på nytt, undertecknades 2008 under det svenska ordförandeskapet.

⁷² Se www.oecd.org. Detta är bruttovolym av givarnas utvecklingssamarbete (Official Development Assistance, ODA) och indikerar genomsnittsvärde 2008-9.

⁷³ Olika intervjuer genomförda i Guatemala 28 mars-1 april 2011. En stor del av detta stycke är också baserat på Sidas rapportering för Guatemala från 1999 till 2009.

⁷⁴ Sidas strategirapport 2009 för Guatemala.

⁷⁵ Dialogprocessen, den så kallade "Mesodiálogo"-mekanismen består av sju underkommissioner – jämställdhet, rättvisa, urfolk, ekonomisk utveckling, livsmedelssäkerhet, mänskliga rättigheter och decentralisering.

När det gäller enskilda biståndsgivare⁷⁶ har Spanien fokuserat på styrning, vilket är det största programmet i den spanska utvecklingsportföljen. USA har många olika program, men har fokuserat på rättsstatens principer, antikorrup­tion och lokal styrning under perioden 2004–2009. Danmark har prioriterat miljöfrågor, följt av ett demokratiprogram. Nederländerna har också prioriterat miljön, men finansierar också två andra centrala delar: jämställdhet och straffrihet. Både Danmark och Nederländerna planerar en utfasning av sitt utvecklingssamarbete med Guatemala.

⁷⁶ Intervju med olika företrädare för biståndsgivare, Guatemala City, mars–april 2011.

5 Analys av de tre fallstudierna

5.1 CIGIG

”Den för en aggressiv kamp mot systematiskt våld och korruption, och agerar som en tryckvåg av strålning på en cancerös organism.”

David Grann, *The New Yorker*, beskriver CIGIG⁷⁷

Bakgrund

Tanken på att anta en fundamentalt ny och integrerad ansats för att hantera den stora utmaningen med nästan total straffrihet i Guatemala började ta form redan 2003. Det ledde så småningom till en överenskommelse 2004 mellan Guatemalas regering och Förenta nationerna (FN) om inrättandet av Kommissionen för brottsutredning av illegala grupper och underjordiska säkerhetsorganisationer i Guatemala (CICIACS). Detta var en internationell kommission med stöd av FN, som med sitt robusta mandat självständigt skulle undersöka och åtala fall av organiserad brottslighet på hög nivå, och därmed vända den negativa spiral som hämmat Guatemalas utveckling på rättsområdet i årtal. Denna överenskommelse sattes dock aldrig i verket eftersom Guatemalas författningsdomstol sa nej, och anförde att om CICIACS tilldelades självständig åtalsmakt skulle det inte vara förenligt med konstitutionen. Kompromissen kom med det avtal som ingicks 2006 mellan Guatemalas regering och FN och som nu utgör grunden för inrättandet av den Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CIGIG). I detta avtal begränsas uttryckligen CIGIG:s uppdrag till att agera som biträdande åklagare (*querrelante adhesivo*), och därmed verka helt *inom* det nationella regelverket och *genom* de nationella säkerhets- och rättsinstitutionerna.⁷⁸ Att CIGIG tar på sig rollen som biträdande åklagare innebär att den stöder Guatemalas Riksåklagare (*Ministerio Público*). CIGIG kan bedriva utredningar och samla information, som därefter presenteras i åtalsprocessen, tillsammans med Riksåklagaren.

Chefen för CIGIG, en kommissionär, utses direkt av FN:s generalsekreterare och har titeln biträdande generalsekreterare. Trots att CIGIG inte är ett FN-organ har den en arbetsrelation med FN:s avdelning för politiska frågor (UNDP) och kommissionären rapporterar direkt till FN:s generalsekreterare. CIGIG fick ett tvåårigt mandat med början i september 2007 och har förlängts två gånger. Det nuvarande mandatet sträcker sig till 2013.

⁷⁷ Grann (2011).

⁷⁸ Det finns en viktig distinktion som skiljer CIGIG från andra internationella mekanismer för att hantera frågor som rör rättsstatens principer, exempelvis de internationella krigsförbrytartribunalerna för före detta Jugoslavien och Rwanda samt hybridmekanismer som den särskilda panelen för allvarliga brott i Östtimor, specialdomstolen för Sierra Leone samt liknande mekanismer i Kambodja och Libanon. För en vidare diskussion kring dessa och en jämförelse med CIGIG, se Hudson och Taylor (2010).

Mål

De främsta målen med CICIG är att (1) stödja och stärka de statliga institutioner som ansvarar för att utreda och åtala brott som är kopplade till den organiserade brottsligheten, (2) bidra till att utrota den organiserade brottslighetens strukturer samt (3) identifiera och utreda kopplingar mellan statliga tjänstemän och organiserad brottslighet.

Det innebär att CICIG inte bara är utformat för att bedriva brottsutredningar, utan också för att bidra till kapacitetsstärkande av de statliga institutioner som ansvarar för att utreda och åtala brott av den karaktär som beskrivs ovan. Det ligger också inom CICIG:s mandat att bidra till att utrota den organiserade brottslighetens underliggande strukturer. Med tanke på Guatemalas svaga resultat när det gäller kampen mot korruption och straffrihet är detta en enorm uppgift som berör systemaspekter av Guatemalas bräckliga demokrati. Såsom noteras ovan är ett av CICIG:s unika egenskaper att den verkar strikt inom Guatemalas nationella lagar och institutioner. En annan begränsning av CICIG:s mandat är att CICIG till skillnad från sanningskommissioner som ser på historiska brott mot de mänskliga rättigheterna och andra brott som begicks under inbördeskriget ska bidra till utredning och åtal av *samtida* brott.

Samarbetspartners och givare

För att uppnå dessa ambitiösa mål har CICIG ingått samarbetsavtal med flera viktiga nationella och internationella aktörer, exempelvis Riksåklagarämbetet, Inrikesministeriet, SEPREM, DEMI, UNICEF och UNDP.⁷⁹ Andra institutioner som har identifierats av CICIG som strategiska partners är polisväsendet (PNC), ombudsmannakontoret för mänskliga rättigheter (PDH), nationella kriminaltekniska institutet och domstolsväsendet samt FN-systemet genom UNDP, UNHCHR och UNODC.⁸⁰

Riksåklagarämbetet är CICIG:s klart viktigaste strategiska samarbetspart. Riksåklagarens uppdrag är att utreda och åtala i linje med åtagandena i konstitutionen och internationella fördrag, instruera polisen och andra statliga säkerhetsombud i utredningssyfte samt att övervaka så att mänskliga rättigheter och rättsstatens principer efterlevs.⁸¹ Riksåklagaren har inrättat en särskild enhet som ska fungera som en länk mellan dess kontor och CICIG, den särskilda stödenheten för CICIG (UEFAC).⁸²

⁷⁹ Andra institutioner som CICIG har ingått avtal med är bland andra Contraloría (riksrevisorn), SAT (skatteverket), SOSEP (Presidentfruns sekretariat för socialt arbete) samt UNIFEM. <www.cicig.org>.

⁸⁰ UNDP:s projektdokument för "The support to CICIG establishment and functioning" (ej daterat).

⁸¹ www.mp.gob.gt.

⁸² Döptes om till Riksåklagarens särskilda enhet mot straffrihet (*Fiscalía Especial Contra la Impunidad, FECI*) 2011.

Trots att det tog tid för CICIG att knyta till sig en kritisk massa av givare inledningsvis så har kommissionen idag stöd av totalt 17 givare, varav USA, Sverige, Europeiska unionen, Spanien och Nederländerna (i den ordningen) är de största i ekonomiska termer.⁸³ Vidare har cirka 25 länder samt fem FN-organ bidragit med experter på olika områden.⁸⁴ Sverige har gett CICIG aktivt stöd redan från starten och var den första givaren som erbjöd ekonomiskt stöd till den nyinrättade kommissionen i september 2007. Det totala ekonomiska stödet från Sverige från september 2007 till december 2011 är 62,5 miljoner kronor. Det ekonomiska stödet är icke-öronmärkt.

Givarrelationer med CICIG

På grund av den politiska känsligheten när det gäller karaktären av CICIG:s verksamhet och det internationella samfundets avgörande roll för att stödja CICIG för att garantera dess bärkraft, vilar ansvaret för den bilaterala uppföljningen av det stöd som ges av de olika biståndsgivarna på ambassadörsnivå. Det betyder att den svenska ambassadören i Guatemala är huvudsaklig dialogpart för CICIG vad gäller dess uppdrag och genomförande. Sida har dock formellt visst uppföljningsansvar, inklusive upprättandet av bedömningspromemorior för beslut om Sveriges ekonomiska bidrag och tar emot årsrapporterna från CICIG. SADEV-intervjuer visar att det var på CICIG:s initiativ som det beslöts att ambassadörerna skulle följa upp denna insats.

Tabell 9 Faktaruta om CIGIG

Samarbetspart	Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala, CICIG
Typ av organisation	Internationell organisation
Sida-klassificering	Rättsväsende (statistikkod 15130)
SADEV-klassificering	Rättsstatens principer (rule of law)
Sidastöd	62,5 miljoner kronor
Sidastöd, % av budget	14,6%
Tidsperiod	Oktober 2007-december 2011 ⁸⁵ (två faser, Sidabidrag nr 64000038 och 64000080)
Mål	Att stödja statliga institutioner inom rättsväsendet, bidra till att utrota den organiserade brottsligheten samt att bedriva brottsutredningar.

5.1.1 Resultat

Struktur

Lagstiftning

Framstegen med att stärka det nationella regelverket när det gäller CICIG:s mandat har varit relativt långsamma och svåra. Ett stort antal lagförslag har förberetts av CICIG och lagts fram för kongressen, men få har antagits. Ett stort antal kongress-

⁸³ De 17 biståndsgivarna (inklusive tre organisationer) är Kanada, Danmark, Europeiska unionen, Finland, Tyskland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien, Sverige, Schweiz, Storbritannien, USA samt UNDP, FOSI/SOROS och Open Society Institute; Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG – “Un año despues” (2008), s. 3; dos años de labores (odaterad CICIG-rapport), s. 2, och Tercer años de labores (odaterad CICIG-rapport), s. 7. Biståndsgivarnas ranking är baserad på de ekonomiska bidrag som hade tagits emot fram till den 30 juni 2011 (e-postkommunikation från Thomas Pastor, CICIG, den 28 oktober 2011 och den 12 december 2011).

⁸⁴ De 25 länder och de fem FN-organ som har skickat experter till CICIG är bland andra Argentina, Österrike, Bolivia, Kanada, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Finland, Frankrike, Guatemala, Honduras, Irland, Italien, Mexiko, Peru, Portugal, Trinidad och Tobago, Storbritannien, Uruguay, Tyskland, Spanien, Sverige, Schweiz, USA samt UNHCHR, DPKO, UNDP, UNDSS och UNICEF.

⁸⁵ Tidsperioderna och beloppen varierar i Sidas beslut, UNDP:s projektdokument och flera avtalsändringar och överlappande faser gör helhetsbilden något komplicerad. Denna tidsperiod är dock baserad på avtalen mellan Sida och FN.

ledamöter byter ständigt allianser och uppfattas av vissa som att de representerar eliten i den privata sektorn i stället för väldefinierade väljargrupper.⁸⁶ En del av den antagna lagstiftningen som CICIG har bidragit till inkluderar en vapenlag, en åtalslag, en lag om reglering av privata säkerhetsföretag, en lag om förverkansrätt och en lag som reglerar organiserad brottslighet av mindre karaktär.⁸⁷

Implementering

Några av de mål som utreds (eller som har avslutats) av CICIG och som ofta citeras i intervjuer är Rosenberg, Pavón och Portillo fallen. Målet Rosenberg handlar om mordet på en respekterad guatemalansk advokat, Rodrigo Rosenberg, som i en videoinspelning precis före mordet anklagade Guatemalas president och dennes närmaste medarbetare för att planera och beställa mordet på honom. Utredningen ledde till ett spektakulärt avslöjande, nämligen att Rosenberg hade iscensatt sitt eget mord (se Box 1). Bakgrunden i målet Pavón är den påstådda utomrättsliga avrättningen av sju fångar av ett antal guatemalanska poliser, på beställning av den före detta inrikesministern. Flera nyckelmisstänkta, inklusive ministern själv, befinner sig för närvarande utomlands, och långsamma och byråkratiska utlämningsprocedurer har stannat upp processen. Den senaste utvecklingen tyder på att en del av dessa personer kommer att åtalas i tredje land.⁸⁸ Det sista målet, Portillo, är kanske ett av de vanligaste citerade målen och det med högst profil eftersom det handlar om en före detta president (Alfonso Portillo var president i Guatemala 2000–2004), misstänkt för storskalig förskingring. Han har frikänts av guatemalanska domstolar (maj 2011), vilket har överklagats av Riksåklagaren och CICIG. Denna överklagan har ännu inte avgjorts. Parallellt med denna process har domstolarna godkänt utlämnandet av Portillo till USA för åtal som rör penningtvätt. Som referens kan det noteras att OECD rankade Guatemala som ett "icke samarbetande land" när det gällde penningtvätt från 2001–2004, en tidsperiod som i stort sett motsvarar Portillos mandatperiod.⁸⁹

Samtidigt som alla dessa är mål med hög profil är Rosenbergmålet den enda rättsprocess som har kunnat slutföras. De kanske viktigaste framsteg som man kan peka på hittills när det gäller att bidra till att utrota den organiserade brottsligheten i Guatemala är den detaljerade kartläggningen av dess strukturer, som har utarbetats av CICIG.⁹⁰ Det är ett viktigt bidrag som kommer att ge betydelsefull information till Riksåklagarämbetet och andra aktörer inom säkerhets- och rättssektorn under de kommande åren, som andra utredningar kan bygga vidare på.

⁸⁶ Se kapitlet för kontextanalys.

⁸⁷ SADEV-intervju nr. 6, 38, 43 och CICIG-rapporter. De spanska originalnamnen på dessa lagar är: *Ley de Armas y Municiones* (Decreto No. 15-2009), *Ley de Fortalecimiento de la Persecución Penal* (Decreto No. 17-2009), *Ley contra la Delincuencia Organizada* (Decreto No. 23-2009), *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo* (Decreto No. 21-2009; No. 35-2009), *Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada* (Decreto 52-2010), *Ley de Extinción de Dominio* (Decreto No. 55-2010). E-postkorrespondens med Thomas Pastor, CICIG, den 28 oktober 2011.

⁸⁸ E-postkorrespondens från Thomas Pastor, CICIG, den 12 december 2011.

⁸⁹ Financial Action Task Force (2007), s. 14. Guatemala ströks från listan 2004.

⁹⁰ SADEV intervju nr. 51.

Box 1 Rosenbergmålet

Rodrigo Rosenberg var en respekterad jurist i Guatemala som mördades 2009. Det som skulle kunnat bli en anonym siffra i mordstatistiken utvecklades till en komplex komplott som iscensattes av Rosenberg själv. I en video inspelad av Rosenberg förutsåg han inte bara sitt eget mord, utan anklagade även Guatemalas president Álvaro Colom för att vara gärningsmannen. Rosenberg förklarade i videon att anledningen till att han snart skulle mördas var att han kände till det hänsynslösa mordet på den förmögna affärsmannen Khalil Musa och hans dotter Marjorie Musa, som han påstod hade begåtts av president Colom, med hjälp av hustrun Sandra de Coloms och sin privatsekreterare Gustavo Alejos.

Videon spreds snabbt på Internet och orsakade snabbt en proteststorm. Omfattande gatudemonstrationer nådde snabbt kokpunkten och Coloms politiska rivaler krävde hans avgång. Med en regeringskris i antågande beslutade Colom på rekommendation av USA:s ambassadör Stephen McFarland, att en utredning av Rosenbergmålet skulle utföras av den Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala, CICIG. Under ledning av den före detta spanska åklagaren och domaren Carlos Castresana inledde CICIG en utredning som helt skulle ändra Rosenbergs historia.

I takt med att utredningen framskred upptäckte CICIG:s utredare en välplanerad komplott av Rosenberg själv. CICIG kom till den häpnadsväckande slutsatsen att Rosenberg hade planerat sitt eget mord. Han hade lagt ut falska ledtrådar som hade vilselett polisen till att tro att han hade mördats. De torpeder som utförde mordet hade fått instruktioner av Rosenberg själv.

En mer nyanserad och komplex bild av Rosenberg framkom under utredningen. Han hade en kärleksaffär med den mördade Marjorie Musa och inledde en egen utredning för att lösa mordet. Han blev övertygad om att det fanns en större konspiration bakom mordet som hade att göra med att Khalil Musa hade fått en ledande position på en nationell bank (*Banrural*) som, enligt Rosenberg, användes av Colom och hans administration för penningtvätt och förskingring. Rosenberg var fast övertygad om att Musa inte skulle ha accepterat den typen av korruption och därför utgjorde ett hot mot *Banrural*s styrelse, och i förlängningen också mot regeringen. Rosenberg ansåg dock inte att han hade tillräckliga bevis. Säker på att det korrupta guatemalanska rättssystemet inte erbjöd några som helst utsikter för att kunna uppnå rättvisa och plågad av djup sorg satte han sin plan i verket.

Castresana presenterade sina slutsatser i ett tv-sänt tal 2010. Den aggressiva tonen i medierna som följde antog enorma proportioner och en kampanj för att underminera Castresanas och CICIG:s legitimitet inleddes. Det ledde till att Castresana avgick, men CICIG:s arbete var viktigt för att förhindra en allvarlig politisk kris och en potentiell upplösning av regeringen i Guatemala.⁹¹

⁹¹ Baserat på Grann (2011).

Kontrollmekanismer

CIGIG har varit ganska framgångsrik i sitt arbete för att avsätta korrupta statliga tjänstemän från deras poster. Det har till stor del ägt rum i den nationella polisen varifrån omkring 1 700 poliser (främst av lägre rang, men däribland även en direktör och en vice direktör) har avskedats p.g.a. korruptionsanklagelser. Omkring tio allmänna åklagare, som hade anmälts av CIGIG, har också avskedats.⁹² Slutligen finns det starka bevis för att CIGIG:s roll var avgörande för att kunna avsätta två korrupta Riksåklagare, och eventuellt andra högre statliga tjänstemän.⁹³ Många påstår att Guatemalas civilsamhällesorganisationer också spelade en viktig roll för att uppbringa den press som krävdes för att avsätta dåvarande Riksåklagaren 2010.⁹⁴ Totalt har CIGIG bidragit till att avsätta följande höga statliga tjänstemän mellan 2008 och 2010: Riksåklagare, Rikspolischef och vice Rikspolischef och tre domare i högsta domstolen.⁹⁵

Medan CIGIG:s arbete för att identifiera och rapportera korrupta statliga tjänstemän i rätts- och säkerhetssektorn är en viktig del av dess uppdrag, innefattar deras mandat också att bidra till att stärka de statliga institutionernas egna interna mekanismer för att själva identifiera och vidta åtgärder mot tjänstemän, vilket är särskilt viktigt på lång sikt. De största framstegen finns hos Riksåklagaren som inrymmer ett internt råd med ansvar för att sanktionera korrupta tjänstemän. Men då detta råd kräver konsensus beslut med en blandad grupp av fackliga företrädare och åklagare och p.g.a. av en kultur där man skyddar sina kollegor är det inte alltid enkelt att nå beslut om disciplinära åtgärder.⁹⁶ Domstolsväsendet är kanske den svagaste punkten i statens rätts- och säkerhetssektor. Den interna mekanismen för att upptäcka korruption inom domstolsväsendet har kritiserats för att sakna oberoende, där det uppfattas som att domare skyddar andra domare.⁹⁷ Man kan se en del blygsamma förhoppningar om öppningar 2011, men det återstår mycket innan man kan få en oberoende intern mekanism som motverkar korruption effektivt i domstolsväsendet.⁹⁸ De kombinerade påtryckningarna av CIGIG och det civila samhället har bidragit, om än i små steg, till att förbättra insynen i processen för att utse nya domare. Detta är en förbättring jämfört med tidigare.

Institutionell konsolidering

När den första kommissionären för CIGIG, Carlos Castresana, kom till Guatemala i september 2007 var han tvungen att snabbt bygga upp ett team av experter på olika områden, från undersökningstekniker till juridisk expertis. CIGIG har efter hand rekryterat både guatemalanska och internationella experter som augusti 2011 uppgick till cirka 209 anställda från 24 länder.⁹⁹ Ansträngningar har gjorts för att gradvis inkludera nationell personal i CIGIG:s arbete, men det är svårt att hitta kvalificerad nationell personal som klarar den rigorösa granskningsprocessen.

⁹² Hudson & Taylor (2010).

⁹³ I december 2010 utsågs Claudia Paz y Paz till Riksåklagare, och ersatte sin företrädare som offentligt hade anklagats för korruption av bl.a. CIGIG. Enligt före detta CIGIG-kommissionär Castresana bidrog CIGIG på ett eller annat sätt till avsättandet av tidigare inrikesministrar. CIGIG diskuterade tillsammans med ett antal ambassadörer dessa frågor med Guatemalas regering. Telefonintervju med Carlos Castresana-Fernandez den 2 november 2011.

⁹⁴ Främst intervju nr. 1.

⁹⁵ E-postkorrespondens från Carlos Castresana, 13 december 2011.

⁹⁶ Intervju av SADEV, nr 41.

⁹⁷ Intervju av SADEV, nr 1, 16, 47, 41, 51.

⁹⁸ Efter ett erbjudande från CIGIG till domstolsväsendet, Thelma Aldana, reagerade den nya ordföranden (sedan oktober 2011) för domstolsväsendet positivt och uttryckte sin villighet att föra en dialog med CIGIG om detta. CIGIG:s stöd skulle bestå av att erbjuda stöd med genomförandet av programmet Transparency and Zero Tolerance for Corruption (s. 3, Siglo21, "CIGIG critica a OJ por trabas al juzgar autoría intelectual"). Det skulle innebära en förändrad attityd.

⁹⁹ CIGIG (2011).

Under sitt andra år bidrog CICIG till inrättandet av en särskild stödenhet för CICIG (UEFAC) inom Riksåklagarämbetet, som nämns ovan. UEFAC leder CICIG:s och Riksåklagarens gemensamma arbete för att bekämpa straffriheten i Guatemala genom att konsolidera och samla den ledande expertisen inom området. UEFAC-enheten är idag i drift och driver flera utredningar.

Process

Deltagande

Det guatemalanska civila samhället bidrog till de nödvändiga påtryckningarna gentemot Guatemalas regering för att ingå en överenskommelse med FN om att inrätta CICIG.¹⁰⁰ Det finns tecken som tyder på att CICIG har bidragit till sammanhållningen bland civila samhällets organisationer eftersom CICIG gjorde att de kunde ena sitt stöd och samlas kring en institution och ett gemensamt ändamål.¹⁰¹ Det finns vissa tecken på att stödet från det civila samhället var bredare under CICIG:s första år, medan lojala supportrar av CICIG under det senaste året främst kommer från en mer begränsad grupp av människorättsorganisationer.¹⁰²

Deltagandeaspekterna när det gäller CICIG:s arbete har debatterats, särskilt när det gäller urvalskriterierna för de fall som utreds av kommissionen. CICIG har tagit emot förslag från en mängd olika aktörer för fall som man anser bör utredas.¹⁰³ När det gäller urvalskriterierna hänvisar CICIG till sitt ursprungliga uppdrag där det anges att de fall som ska utredas av kommissionen måste vara brott som har begåtts av eller har koppling till olagliga säkerhetsstyrkor och underjordiska säkerhetsorganisationer (så kallade CIACS).¹⁰⁴ Det är ett mycket allmänt kriterium, och poängen framförs ibland att man aldrig med säkerhet kan visa att ett fall är kopplat till CIACS på förhand, eftersom själva syftet med utredningen är just att fastställa detta. Utvärderingsteamet har inte funnit belägg för att kriterierna för att urval av rättsfall skulle vara otillräckliga eller otillfredsställande.

Empowerment

I CICIG:s inledande fas var kapacitetsuppbyggnad inte ett fokusområde, trots att det ingick i dess kärnmandat i enlighet med 2006 års avtal.¹⁰⁵ När CICIG inledde etableringen av en solid kapacitetsuppbyggnadsdel av sin verksamhet fokuserade den starkt, och fortsätter att fokusera, på Riksåklagarämbetet. Kommissionens engagemang med polisen och domstolväsendet har varit mycket begränsat. För att leda CICIG:s och Riksåklagarens gemensamma arbete för att effektivt bekämpa straffriheten har UEFAC-enheten redan nämnts som ett viktigt led i detta arbete. Denna enhet har nu cirka 60

¹⁰⁰ SADEV-intervju nr. 57.

¹⁰¹ SADEV-intervju nr. 26 och 43. Det betyder inte att alla civilsamhällsorganisationer villkorlöst stöder CICIG, men en kritisk massa av organisationer enades i sitt stöd för CICIG.

¹⁰² SADEV-intervju nr. 26.

¹⁰³ I artikel 3.1 a i avtalet mellan Guatemalas regering och FN föreskrivs att en av CICIG:s funktioner är att utvärdera information som lämnas av en person eller enhet, privat eller offentlig, civilsamhällesorganisation, internationella organisationer eller andra stater.

¹⁰⁴ 2006 års avtal mellan Guatemalas regering och FN om upprättandet av CICIG, artikel 1.1, definierar CIACS som grupper som (1) begär olagliga handlingar för att påverka det fulla åtnjutandet av medborgerliga och politiska rättigheter och (2) är direkt eller indirekt kopplade till statliga institutioner, eller har kapacitet att generera straffrihet för sina olagliga handlingar.

¹⁰⁵ SADEV-intervju nr. 10 och 60.

anställda, däribland en samordnare (*liaison officer*) för att underlätta kommunikation och samordning mellan de två institutionerna. De 50 anställda i CICIG:s utredningsenhet samarbetar nära med UEFAC-enheten.

Trots att polisen har identifierats i avtalet mellan Guatemalas regering och FN som en potentiell samarbetspartner för CICIG har inget formellt avtal slutits. Några skäl till att man begränsat samarbetet i viss utsträckning till Riksåklagarämbetet som nämns i intervjuer som SADEV gjort är alarmerande korruptionsnivåer, särskilt bland tidigare chefer inom polisväsendet, och CICIG:s begränsade resurser. Den nya polischefen, Jaime Oztín, som började i juni 2011, beskrivs ibland som en viktig förbättring eftersom han valdes ut på sina egna meriter. Enligt Jaime Oztín finns ingen överenskommelse eller regelbundet institutionellt samarbete mellan polisen och CICIG, och relationen är begränsad till enstaka möten vid behov.¹⁰⁶ På teknisk nivå finns dock ett fåtal poliser som utbildas och arbetar inom CICIG (majoriteten som livvakter) och flera också inom Riksåklagaren. På frågan om hur de känner för att fortsätta att arbeta för polisen när CICIG är borta uttrycker många ett väldigt lågt intresse för det.¹⁰⁷ Det beror delvis på att lönen för en polis som arbetar för CICIG är högre än om han eller hon arbetar för polisen. Det beror dock också på att polisen inte ses som en attraktiv arbetsgivare och att bristen på institutionell kompetens och teknisk utrustning avskräcker ambitiösa poliser med karriärplaner.¹⁰⁸

CICIG har befogenhet att ingå ett samarbetsavtal med bland andra högsta domstolen (*Corte Suprema de Justicia*, CSJ). Inget sådant avtal har ingåtts och ett skäl verkar vara ett klimat av ömsesidig misstro som åtminstone delvis härrör från att CSJ har dömt till CICIG:s nackdel i mål som har utretts av CICIG.

FN:s kontor för mänskliga rättigheter, UNHCHR, har många års erfarenhet av att övervaka och främja de mänskliga rättigheterna i Guatemala, och har bidragit till att bygga upp kapacitet inom CSJ. Ombudsmannaämbetet för mänskliga rättigheter nämns också i avtalet mellan Guatemalas regering och FN som en relevant nationell aktör att samarbeta med. Det finns dock inget formellt avtal, delvis på grund av brist på ömsesidigt förtroende. CICIG har i första hand bidragit till kapacitetsuppbyggnad inom Riksåklagarämbetet, i andra hand, och i betydligt mindre utsträckning, inom polisen och domstolsväsendet.¹⁰⁹

¹⁰⁶ SADEV-intervju nr. 31.

¹⁰⁷ SADEV-intervju nr. 38.

¹⁰⁸ Se kontextanalysen för en vidare beskrivning av polisen.

¹⁰⁹ På en skala från 1 till 5 där 1 är "lite eller ingen" och 5 är "mycket stark" när det gäller CICIG:s bidrag till institutionens empowerment, var svaret följande: Riksåklagaren (5), polisen (2) och domstolsväsendet (1). Det är intressant att utbildningen för ett gemensamt program för vittnesskydd mellan Riksåklagaren och Inrikesministeriet också nämndes och fick betyget 5. Det har dock inte funnits något systematiskt och konsekvent utbildningsprogram för Inrikesministeriet. E-postkommunikation från Thomas Pastor, CICIG, den 28 oktober 2011.

Utsatta grupper

Att främja skyddet för utsatta grupper ingår inte uttryckligen i CICIG:s uppdrag. I CICIG:s projektdokument anges det dock att fall med gender perspektiv ska prioriteras.¹¹⁰ Trots att CICIG har bidragit till lagen om kvinnomord fann utvärderingsteamet få bevis för att rättsfall som belyser gender perspektiv prioriteras i CICIG:s urvalsprocess.¹¹¹

Till följd av avtalet mellan CICIG och UNICEF (det första samarbetsavtal som CICIG ingick) har CICIG lyckats göra vissa framsteg när det gäller människohandel, särskilt när det gäller barn. Studier och rapporter av båda institutionerna har satt frågan på den politiska dagordningen och bidragit till den offentliga debatten. Utvärderingsteamet har inte funnit några bevis för några åtgärder som har vidtagits för att prioritera urfolkets rättigheter.

Outcome

Beteendeförändringar inom insatsen

Tydlig statistik från Riksåklagarämbetet med antalet anmälda fall och antalet personer som har blivit dömda för mord exempelvis, är svåra att få tag på, såsom redan har noterats i tidigare utvärderingar.¹¹² Man kan därför inte säkert säga i vilken utsträckning Riksåklagarämbetet har blivit effektivare i sitt arbete, till följd av CICIG:s insats. CICIG bekräftar själv att den befintliga statistiken inte tillåter en jämförelse av brottsstatistik 2007 (i början av insatsen) och i slutet av 2010.¹¹³ Riksåklagaren har dock väsentligt stärkt den verktygslåda som står till dess förfogande för att utföra arbetet i alla dess aspekter. Starkt förbättrade metoder för att systematiskt inhämta och analysera vetenskapliga bevis och kriminaltekniska förstärkningar inom Riksåklagaren är förbättringar som ofta nämns.¹¹⁴ Det övergripande stödet från CICIG, såväl ekonomiskt som professionellt och politiskt, har varit avgörande för att förbättra mångfalden av verktyg som Riksåklagaren använder i sitt arbete för att bekämpa brottslighet och straffrihet. Uppfattningen bland de svarande när det gäller Riksåklagarens effektivitet tyder också på att det har skett en beteendeförändring. Emellertid har ingen statistik som stöder detta framkommit från vare sig CICIG eller Riksåklagaren. Eftersom det inter-institutionella samarbetet mellan CICIG, polisen och domstolsväsendet har varit nästan obefintligt noteras inget märkbart bidrag när det gäller beteendeförändringar och effektivitet vad gäller dessa institutioner.¹¹⁵

¹¹⁰ I projektdokumentet anges att "CICIG kommer att ge särskild uppmärksamhet åt bland annat utredningen av mål med genderperspektiv, i utredningsprocesserna"; UNDP-projektdokument (2008), s. 6.

¹¹¹ Två av de fall som har utretts av CICIG kan dock i viss utsträckning anses beröra gender perspektiv, eftersom de innefattar mord på kvinnor. E-postkorrespondens med Carlos Castresana, 13 december 2011. De två nämnda målen är Smurf- och Vargasmålen.

¹¹² SADEV-intervju med Mary Speck, Senior Analyst, International Crisis Group, Guatemala City.

¹¹³ E-postkommunikation från Thomas Pastor, CICIG, den 28 oktober 2011.

¹¹⁴ Främst SADEV-intervju nr. 9, 41 och 45.

¹¹⁵ Trots att poliser exempelvis har utbildats och anlitats individuellt av CICIG finns det inget formellt eller regelbundet interinstitutionellt avtal med polisen eller domstolsväsendet. Det finns dock ett avtal med Inrikesministeriet (under vilket polisen lyder).

En viktig aspekt att belysa vad gäller CICIG:s arbete är dess roll som biträdande åklagare. Under sitt andra verksamhetsår, 2008, antog den rollen som biträdande åklagare i fem mål. Det antalet ökade till elva 2009 och tjugo 2010. Med tanke på den arbetsbörda och tid det kräver, både för inledande och senare regelbundna utredningar och för att följa åtalsprocessen, är detta ingen obetydlig prestation.¹¹⁶

Beteendeförändringar utanför insatsen

Beteendeförändringar och effekter av CICIG:s arbete utanför insatsen och på lång sikt kan än så länge bara bedömas i begränsad utsträckning eftersom det bara är dess fjärde verksamhetsår. Den kanske vanligaste effekten som nämns av de intervjuade är vad vissa kallar "demonstrationseffekten". CICIG:s arbete har genom konkreta exempel (de mål som utreds) visat att det är möjligt att bryta den onda cirkeln av straffrihet och lagföra även personer med makt och kontakter. Detta syftar till att visa Guatemalas folk att det inte finns personer i Guatemala som står över lagen. Som exempel stöder flera intervjuade personer påståendet att CICIG:s snabba lösning av Rosenbergmålet bidrog till att förhindra en allvarlig regeringskris. Flera personer har antytt att det förhindrade en sannolik statskupp.

En annan effekt av CICIG:s arbete på den bredare guatemalanska kontexten är att den explicita kritiken och den livliga offentliga debatten som har följt i dess kölvatten har exponerat rättssystemets svagheter i större utsträckning än tidigare. Ett djärvare civilt samhälle, delvis tack vare CICIG:s närvaro, har bidragit till ett öppnare debattklimat. Effekten på den offentliga debatten är viktig, men den ökar också förväntningarna på påtagliga förbättringar. Till syvende och sist är det regeringen själv som är ytterst ansvarig för att se till att utvecklingen i landet leder till reella framsteg i kampen mot straffrihet.

En stor del av debatten i det offentliga rummet är koncentrerad till media. Nästan alla intervjuade personer uttryckte ett starkt stöd för uppfattningen att CICIG har haft stort inflytande på nationella media, eftersom dess representanter syns regelbundet i både tidningar och tv.¹¹⁷ En viktig förändring ägde dock rum när Dall'Anese ersatte Castresana som CICIG-kommissionär. Castresana hade gjort sig känd som en uttalad och otvetydig försvarare av rättsstatens principer och principen om alla människors likhet inför lagen, medan den nya kommissionären antog en lägre profil i media. Han främjade i stället de statliga institutionernas synlighet (främst Riksåklagaren) i stället för CICIG. Det verkar finnas en ganska brett samsyn bland de intervjuade om att den ytterst krävande uppgiften att bekämpa straffrihet och den organiserade brottsligheten, som har tillåtits att blomstra och befästas i mer än ett århundrade, krävde en ovanligt starkt offentlig röst. Å andra sidan började vissa personer i det internationella samfundet samt i det civila samhället efter Castresanas tid som kommissionär för CICIG uttrycka oro över det växande mediefokuset på Castresana och hans uttalade kritik mot de viktiga offentliga institutioner som CICIG hade i uppdrag att stödja.¹¹⁸

¹¹⁶ I en färsk studie från CICIG beskrivs CICIG:s prestation när det gäller dess roll som biträdande åklagare i ett allt högre antal mål som en "betydande bidrag"; Hudson & Taylor (2010), s. 65.

¹¹⁷ Främst SADEV-intervju nr. 40.

¹¹⁸ I SADEV:s intervju med Castresana medgav han själv att han kan ha gått utanför sitt uppdrag i sin offentliga och starka kritik mot olika statliga institutioner och offentliga tjänstemän. SADEV-intervju nr. 12.

”CICIG har visat att den kan utgöra en modell för andra länder, trots de olika visionerna som präglade de två Kommissionärerna. Det är en effektiv mekanism för bekämpning av korruption.”

Helen Mack, Presidentens Kommissionär för Polisreform

Med tanke på korruptionens systematiska karaktär i statsapparaten i sin helhet i Guatemala är det en svår uppgift att hitta en balans mellan att, å ena sidan bygga upp strategiska allianser som vilar på ömsesidigt förtroende och, å andra sidan uttrycka kritik när Guatemalanska staten misslyckas med sitt uppdrag inom rättsskipning. Dall’Anese har kritiserats för att vara alltför anonym i media. Oavsett vad man tycker om de olika ledarstilarna hos de två kommissionärerna är det viktigt att påpeka att den nya Riksåklagaren Claudia Paz y Paz, den första guatemalan som har tillträtt denna position på egna meriter, gjorde det *möjligt* för den kommande kommissionären att ta ett steg tillbaka och gradvis låta den nyutträdde Riksåklagaren spela en mer central roll i media.

5.1.2 Bedömning

Givarrelationer med CICIG

Eftersom uppföljningen av Sveriges stöd till CICIG inte har följt den vanliga modellen kan det vara på sin plats med en kommentar kring detta. Såsom redan angetts, med tanke på CICIG:s karaktär och dess potentiellt betydelsefulla påverkan på det politiska landskapet i Guatemala, förefaller motiveringen till att involvera ambassadören helt rimlig. Detta har dock i någon mån begränsat tillgången till förstahandsinformation för Sidas handläggare i ärendet, för att på så sätt kunna bedöma insatsen.¹¹⁹ Prioriteringen av stödet till CICIG genom att etablera en direkt kommunikationskanal på ambassadörsnivå har lett till vissa utmaningar vad gäller den interna samordningen på den svenska ambassaden i Guatemala. Med adekvata rutiner och samordning kan denna utmaning mötas.

Struktur

Lagstiftning

Trots att de flesta intervjuade (inklusive CICIG själv) ansåg att CICIG:s bidrag till att förbättra det juridiska ramverket var begränsat till måttligt, är det en viktig prestation att bidra till sex nya lagar och tre reformer av befintlig lagstiftning. Det är riktigt att många CICIG-förslag till kongressen inte har antagits.¹²⁰ Därför kan de få lagar som har antagits av kongressen inte enbart hänföras till en brist på kapacitet eller initiativförmåga från CICIG:s sida, utan avspeglar i hög grad tillståndet i Guatemalas kongress. Såsom påpekas i kontextanalysavsnittet identifieras den guatemalanska kongressen i SADEV-intervjuer och i litteraturen som en av de främsta faktorerna som bromsar utvecklingen av demokrati och mänskliga rättigheter. Sett i ljuset av detta perspektiv har bidraget till lagstiftningen varit måttligt.

¹¹⁹ Denna bild har framkommit bl.a. under SADEV:s intervjuer. Vanligen utses en programhandläggare från Sida (eller motsvarande) som ansvarig för uppföljning av en insats, men i vissa fall kan detta ansvar ges till någon inom Utrikesdepartementet, om detta bedöms som lämpligt.

¹²⁰ När Castresana lämnade CICIG, 2010, hade CICIG lagt fram 18 förslag, varav fyra hade antagits (22% av det totala antalet förslag). Ytterligare två lagar har antagits sedan han lämnade sitt uppdrag. Intervju med Castresana den 2 november 2011.

Implementering

Om dessa lagar har underlättat effektivare arbetsmetoder i utredningar och annan verksamhet i CICIG:s regi eller ej är svårt att bedöma eftersom dessa lagar har antagits nyligen (2009 och 2010). SADEV fann dock vissa tecken på att dessa lagar har underlättat CICIG:s och Riksåklagarens arbete.¹²¹

När det gäller den del av CICIG:s mandat som rör utrotningen av den organiserade brottsligheten är det SADEV:s bedömning att bidraget har varit mycket begränsat. Även om huvudpersonerna bakom morderna och förskingringsanklagelserna i samband med Rosenberg, Pavón och Portillo målen har sina rötter i organiserade brottsligheten är det svårt att fastslå att CICIG har lämnat något väsentligt bidrag till utrotningen av dessa bakomliggande kriminella strukturer. Trots dessa begränsade framsteg kan det göras gällande på två sätt att CICIG har bidragit till att bana väg för effektivare bekämpning av den organiserade brottsligheten på längre sikt. Det första är kartläggningen av de personer som är en del av dessa strukturer. Detta har bland annat varit möjligt tack vare den tekniska utrustning och de verktyg som har tillhandahållits via CICIG, och har resulterat i väsentligt förbättrade underrättelser om de nätverk som underhåller de olika kriminella verksamheterna.

Den andra, och kanske mindre viktiga, dimensionen är den psykologiska effekten på den organiserade brottsligheten. Trots att CICIG kanske ännu inte utgör ett systemhot mot den organiserade brottsligheten i Guatemala talar det sitt tydliga språk att en före detta president och inrikesminister har lagförts. Detta skulle ha varit fullständigt otänkbart för några år sedan. De kriminella nätverken är medvetna om detta och det har gjort dem mer vaksamma. Det totala bidraget till implementering är begränsat.

Kontrollmekanismer

Flera tecken tyder på att CICIG:s inflytande på de offentliga utnämningsprocesserna har varit stort. CICIG:s presskonferenser och intervjuer har blåst liv i den offentliga debatten om utnämningsprocesser, och bidragit till att avsätta högre offentliga tjänstemän från deras poster vid flera tillfällen.

CICIG:s bidrag till att förbättra rapporterings- och sanktioneringsmekanismerna i de statliga institutionerna (främst Riksåklagarämbetet, polisen och domstolsväsendet) har varit betydligt mindre framträdande. Interna kontrollmekanismer inom Riksåklagarämbetet har utvecklats i viss mån, men inom denna institution, precis som inom polisen och domstolsväsendet, är en kultur där man skyddar sina kollegor mycket påtaglig. Dessa omständigheter är extremt besvärliga och utgör en svår utmaning för CICIG. CICIG:s totala bidrag på detta område har varit måttligt.

¹²¹ SADEV-intervju nr. 38, Guatemala City.

Institutionell konsolidering

CICIG har gjort relativt goda framsteg mot en konsolidering av sin egen organisation. Sakta men säkert har den utökat sin personal i antal, och samtidigt breddat kompetensen i form av både nationell och internationell expertis. Den verkliga utmaningen för CICIG är dock att CICIG, som icke-FN-organ, varken kan erbjuda diplomatisk immunitet eller pensionsprogram till sökande till befattningar i CICIG. Detta minskar resurspoolen av kvalificerad personal från vilket de kan rekrytera från. Bidraget till institutionell konsolidering är måttligt.

Med tanke på Riksåklagarens avgörande roll i arbetet för att bekämpa straffrihet verkar det vara ett klokt val för CICIG att utse Riksåklagarämbetet till sin huvudsakliga samarbetspart, och det ligger väl i linje med de ursprungliga intentionerna i dess mandat. Detta sker dock inte utan kontrovers eller kritik. En kritik som framförts är att begränsningen till Riksåklagaren tenderar att skapa en liten marginaliserad enhet av expertis som är mer eller mindre isolerad från organisationen i övrigt.¹²² Om ingen tydlig strategi på medellång till lång sikt formuleras där det framgår hur den ledande expertis som genereras inom denna elitgrupp kan spridas inom organisationen kan det äventyra bärkraften i detta viktiga arbete.

Den andra kritiken är att delaktigheten bland den övriga personalen (utanför UEFAC-enheten) på Riksåklagarämbetet i de nya arbetsformerna, och i förlängningen också deras stöd för detta förändringsarbete, är ganska begränsade. Både den nya Riksåklagaren Claudia Paz y Paz och UEFAC-enheten är föremål för intern kontrovers. Det kanske delvis kan förväntas eftersom den nya Riksåklagaren representerar ett dramatiskt skifte från Riksåklagarämbetets tidigare ledarskap som har uppfattats som ineffektiva och korrupta, till en direkt konfrontation med landets gamla strukturer av organiserad brottslighet. En viss avund mellan kollegor är kanske inte heller helt överraskande, men dessa attityder måste hanteras genom att säkra den nödvändiga delaktigheten och stödet från den övriga personalen. Bedömningen av framstegen mot en konsolidering av Riksåklagarämbetets i dess roll som främjare av rättsstatens principer måste ses i ljuset av dess förflutna. I slutet av inbördeskriget och de år som följde var Riksåklagarämbetet, tillsammans med presidentens säkerhetsstyrkor (*Estado Mayor Presidencial*, EMP), bland de centrala institutionerna som kritiserades för brott mot de mänskliga rättigheterna.¹²³ CICIG:s bidrag till konsolideringen av Riksåklagarämbetet är måttligt.

Process

Empowerment

Empowerment, eller institutionsstärkande, genom kapacitetsuppbyggnad samt ekonomiskt och politiskt stöd med särskilt inriktning på Riksåklagarämbetet har burit frukt. Genom att fokusera tydligt på just denna statliga institution har CICIG kunnat fokusera sin tid och sina resurser på ett effektivt sätt för att bidra till att bl.a. inrätta UEFAC-enheten. Stärkandet av polisens och domstolarnas roller är begränsad till ett fåtal individer, medan stärkandet av Riksåklagarämbetet är baserad på ett institutionellt samarbete.

¹²² SADEV-intervju nr. 43. Se även ICG (2011), s. 8. Enligt Mary Speck från International Crisis Group uttryckte flera personer som intervjuades på Riksåklagarämbetet frustration över bristen på informationsdelning mellan UEFAC och resten av organisationen, inklusive öppna demonstrationer mot UEFAC.

¹²³ SADEV-intervju nr. 24.

Kontroversen beträffande denna strategi är dubbel: (i) CICIG har inget samarbete på institutionell nivå med två centrala aktörer inom rätts- och säkerhetssektorn, nämligen polisen och domstolsväsendet, och (ii) när det gäller Riksåklagarämbetet gynnar det mesta av utbildningen och hjälpen bara en ensild enhet (UEFAC), vilket riskerar att skapa en barriär mellan denna enhet och organisationen i övrigt. Det kan mycket väl stämma att den politiska viljan inom polisen och domstolsväsendet är låg, men det skulle vara en rimlig åtgärd att ta fram en strategi för hur andra institutioner kan engageras och vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå detta.

När det gäller den andra punkten kan det, med tanke på tids- och resursbegränsningarna, mycket väl vara ett rimligt beslut att fokusera på en enskild enhet inom Riksåklagarämbetet, men ett sådant strategiskt val gör en strategi för kunskapsöverföring nödvändig. Att skapa en plan på medellång till lång sikt för hur en bredare krets personer och enheter kommer att kunna gynnas av CICIG:s verksamhet skulle öka delaktigheten bland den övriga personalen. Ingen sådan plan har ännu presenterats. Som slutsats bör dock CICIG:s bidrag till Riksåklagarämbetets stärkande (empowerment) betraktas som starkt, men om inga åtgärder vidtas för att hantera behovet av kunskapsöverföring är risken att gjorda framsteg går om intet stor.

Deltagande

Deltagande har inte betraktats som en övergripande prioritet för CICIG, men någon kan ändå sägas om detta i relation till dess mandat. CICIG har behållit en öppen kommunikationskanal med det civilsamhället och det har funnits möjligheter att föreslå fall för utredning. Naturligtvis är inte ett bredare deltagande i CICIG:s verksamhet särskilt relevant för den typ av arbete som den bedriver. Med tanke på dess mandat har därför CICIG:s bidrag till deltagandet generellt varit måttligt.

Utsatta grupper

Utsatta grupper har inte heller varit någon särskild prioritet för CICIG även om vikten av mål med genderperspektiv har nämnts i CICIG:s projektdokument. En effekt som är värd att nämnas är inrättandet av den särskilda åklagarenheten för kvinnor inom Riksåklagarämbetet. Det är dock för tidigt att bedöma denna nya enhets resultat. Att kvinnor utsätts för såväl dödligt som icke-dödligt våld och debatten kring lagen om kvinnomord har inneburit en press på Riksåklagarämbetet och Guatemalas regering för att vidta åtgärder för att förbättra skyddet av kvinnor. Den särskilda åklagarenheten för kvinnor är ett exempel på en sådan åtgärd. Bidraget till skyddet av barn, genom CICIG:s rapport på detta tema, verkar ha varit ganska framgångsrikt, och det har gynnats av samarbetet med UNICEF. Det totala bidraget till utsatta grupper är begränsat.

Outcome

Beteendeförändring inom insatsen

Viktiga effekter kan noteras till följd av insatsen hittills. Möjligheten till att avsätta korrupta tjänstemän inom statliga institutioner har stärkts något till följd av CICIG:s närvaro. Att främja ett starkt och handlingskraftigt ledarskap inom centrala statliga institutioner är avgörande för att göra framsteg, men det är inte tillräckligt för att säkerställa dessa framstegs bärkraft. Om ingen genomtänkt plan genomförs för hur förändringar ska integreras på alla nivåer i organisationen är risken mycket hög att framstegen snabbt går förlorade när CICIG lämnar landet. I en maktanalys av Guatemala tas behovet av externa biståndsmedel upp som en risk som kan undergräva det nationella ägandeskapet av reformer av rätts- och säkerhetssektorn.¹²⁴ Författaren till denna studie, Staffan Löfving, antyder att resultatet är en process som drivs av internationella givare i stället för nationella aktörer.

Avslutningsvis kan beteendeförändringar iakttagas i ledarskiktet, särskilt inom Riksåklagarämbetet, men eftersom det inte finns några tecken på tydliga strategier för hur dessa förändringar kommer att ge ringar på vattnet är risken uppenbar för ett bakslag när det externa stödet försvinner. SADEV:s bedömning är att det har varit en rimlig ansats att bygga upp en kritisk massa av professionella högst upp i organisationen med tanke på den omfattande utmaningen vad gäller att bekämpa strafffrihet. Det är därför även rimligt att förvänta sig att det kommer att krävas en viss tid. Utan en långsiktig plan eller strategi från början för hur detta så småningom kan underlätta och bidra till bredare reformer samt hur man skulle kunna samarbeta med andra nyckelaktörer kan dock projektets bärkraft äventyras. På grund av de framsteg som har gjorts för att konsolidera Riksåklagarämbetet är dock den allmänna bedömningen att CICIG har bidragit måttligt till beteendeförändringar inom insatsen.

Beteendeförändring utanför insatsen

CICIG:s argument att den har visat att makteliten i Guatemala inte är oantastlig, och att de kan lagföras, är delvis välgrundat. Det kan inte förnekas att flera av de fall som kommissionen har utrett har haft en effekt i Guatemala, och att medvetandegraden bland allmänheten gradvis ökar. Den så kallade *demonstrationseffekten*, som många intervjuade nämner, har dock sannolikt bara övertygat ett mycket begränsat antal personer. För att detta ska vara hållbart måste fåtalet övertygade omvandlas till ett bredare folkligt förtroende för de statliga institutionerna. En studie från 2010 avslöjar att CICIG har högre förtroende (56,8 %) än det nationella rättssystemet (41,4 %).¹²⁵ Dessa siffror är viktiga och det är troligt att de avspeglar den tidigare bristen på ägandeskap från Riksåklagarens sida. Denna situation har dock förändrats avsevärt sedan Claudia Paz y Paz tog över.

¹²⁴ Löfving (2008), s. 9.

¹²⁵ Azpuru et. al. (2010).

Det troliga förhindrandet av en allvarlig president och regeringskris till följd av lösningen av Rosenbergmålet bör också lyftas fram som ett resultat av CICIG:s arbete. Anklagelserna om att presidenten och dennes närmaste medhjälpare skulle vara inblandade i mordet på Rosenberg gjorde att gatuprotesterna nådde en mycket kritisk nivå, och verkade tillräckligt kraftfulla för att eventuellt avsätta presidenten. Det bör också ses i ljuset av de händelser som utspelade sig samtidigt i Honduras, där den sittande presidenten störtades i juni 2009. Detta påverkade starkt dynamiken i Guatemala och stärkte kraften och motivationen bland de tiotusentals demonstranterna. Med tanke på den nationella kontexten och den regionala dynamik som påverkade händelseförloppet i Guatemala är det rimligt att slå fast att effekten av den snabba upplösningen av Rosenbergmålet var ett mycket viktigt bidrag till att lösa denna kris. Den övergripande bedömningen av CICIG:s bidrag till beteendeförändringarna utanför insatsen är stark.

5.2 SEPAZ

Bakgrund

Fredssekretariatet (SEPAZ) grundades formellt 1997 som en nationell statlig institution med ansvar för att stödja, utvärdera och samordna regeringens verksamhet som bidrar till genomförandet av fredsfördragen.¹²⁶ FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala (MINUGUA, 1994-2004) hade tagit på sig en liknande roll innan etableringen av SEPAZ, och under några år existerade de två institutionerna sida vid sida. SEPAZ skulle bli den nationella institutionen med ansvar för att säkra genomförandet av fredsfördragen som förhandlades under en sjuårsperiod, från 1990 till 1996, och som innebar slutet på det guatemalanska inbördeskriget. 2011 markerade 15-årsjubileet av fredsfördragen, och utmaningarna med att överbrygga klyftan mellan åtagandena i denna och dess genomförande kvarstår. SEPAZ är direkt underordnad presidenten. En del av SEPAZ funktioner idag innefattar att säkerställa att regeringens verksamhet ligger väl i linje med fredsfördragen, samordna statliga institutioner och civilsamhällesorganisationer, erbjuda tekniskt assistans och presentera lagförslag för presidenten.

Förutom en chef (*Secretaria de la Paz*) som leder SEPAZ finns också en övergripande samordnare (*Coordinador General*) och en nationell direktör (*Director Nacional*) som leder det löpande arbetet. Den övergripande samordnaren med ansvar för generellt verksamhetsansvar kommer från vicepresidentens kontor, och nationella direktören är underordnad den samordnaren och har ansvar för den tekniska, administrativa och ekonomiska uppföljningen.

För närvarande får fyra underordnade enheter SEPAZ-finansiering: Nationella forumet för kvinnor (*Foro Nacional de la Mujer*, FNM), Kommissionen för definitionen av heliga platser (*Comisión para la Definición de los Lugares Sagrados*, COLUSAG), Nationella programmet för kompensering till krigets offer (*Programa Nacional de Resarcimiento*, PNR) och Nationella rådet för fredsfördragets genomförande (*Consejo Nacional de los*

¹²⁶ SEPAZ inrättades formellt runt tre månader efter undertecknandet av fredsfördragen, genom dekret nr. 17-97, den 12 januari 1997. Den ersattes senare med regeringsavtal nr. 115-2001 av den 13 januari 2001, med en mer detaljerad beskrivning av dess omfattande mandatstöd, bedömning och samordning av genomförandet av fredsfördragen.

Acuerdos de Paz, CNAP).¹²⁷ Det sista organet, CNAP, grundades 2004 av president Berger för att återinföra fredsfördragen på den politiska dagordningen. Detta råd består av representanter från statliga institutioner, civilsamhällets organisationer och politiska partier. Huvudmålet är att etablera normer och mekanismer som reglerar och vägleder processen med fredsfördragets genomförande. CNAP:s struktur formaliserades ytterligare i lagen om fredsfördragen (2005).¹²⁸ Andra kommissioner under SEPАЗ som existerat innefattar exempelvis Tekniska kommission för återintegrering och Kommission för reform and deltagande.

Mål

SEPАЗ målsättning är "att underlätta övergången mellan fredsprocessen i Guatemala och inledandet av långsiktiga processer för hållbar utveckling. Med dessa aktiviteter är syftet att bidra till försoning och begynnelsen på en fredskultur i det guatemalanska samhället. Man hoppas också att det ska bidra till att Guatemala uppfyller millenniemålen."¹²⁹ De huvudsakliga delarna av projektet är uppdelade i tre komponenter: (i) villkor och mekanismer för verkställandet av policyer och långsiktiga utvecklingsprocesser för fredens konsolidering, (ii) kapacitetsstärkande åtgärder för det civila samhällets organisationer och bidrag till etablering av dialogmekanismer för att garantera kontinuitet och bärkraft för de processer som härrör från fredsfördragen, och (iii) inkluderande mekanismer för dialog och arbete till stöd för genomförandet av fredsfördragen har initierat utformningen, genomförandet och uppföljning av policyer och har möjliggjort folkligt deltagande.

Samarbetspartners och givare

Målgrupperna innefattar (a) statliga institutioner, (b) utvecklingsråd, (c) det organiserade civila samhället, (d) lokala grupper i landsbygdsområden, inklusive urfolk, och (e) allmänheten.¹³⁰ Utöver Sverige har andra biståndsgivare till SEPАЗ under åren omfattat Tyskland, Kanada, Nederländerna, Norge och UNICEF.¹³¹

Antalet och typen av SEPАЗ samarbetspartners har varierat under projektets livstid. I 2005 års projektdokument finns ingen särskild lista över samarbetspartners, men många av de centrala aktörer som spelade viktiga roller kallar SEPАЗ för "fredsinstitutioner" (en del av dem nämns ovan): FNM, CNAP, COLUSAG, PNR, Kommissionen för reform and deltagande och Utvecklingsråden.¹³² I SEPАЗ slutrapport 2009 finns dock en lista med hela 75 genomförandepartners. Dessa organisationer och institutioner representerar en rad olika sektorer i det guatemalanska samhället, inklusive universitet och tankesmedjor, kommuner, regionala styrelser, turistbyrå, handelskammaren, exportföreningar, kvinnoorganisationer, politiska partier, ministerier och den verkställande makten samt olika civilsamhällesorganisationer.¹³³

¹²⁷ SEPАЗ webbsida, www.sepaz.gob.gt. Det finns en femte enhet som är underordnad SEPАЗ, men som inte är en separat enhet: Peace Archives.

¹²⁸ *Ley Marco de los Acuerdos de Paz*, Decreto Número 52-2005.

¹²⁹ Proyecto GUA/04/032 Cimentando el Desarrollo sobre las Bases de la Paz" (UNDP-projektdokument), s. 8.

Milleniemaletn syftar på FN:s åtta millenniemål som handlar om att förbättra livet för världens fattiga.

¹³⁰ UNDP ProDoc 2005, s. 4.

¹³¹ Informe de administración por resultados, 1 de enero al 31 de diciembre 2002.

¹³² UNDP:s projekt dokument (2005), s. 10.

¹³³ Informe Final del Proyecto, UNDP (2009), s. 3. Det är inte klart vilka av dessa partners som har ingått ett formellt avtal med SEPАЗ. Endast en referens hittades, som avsåg ett skriftligt avtal med ASIES, en nationell tankesmedja; SEPАЗ årsrapport 2002, s. 6.

Precis som med CICIG har Sverige gett sitt stöd till SEPAZ ända sedan starten 1997. Ursprungligen utgjorde dock stödet till SEPAZ en del av ett bredare stödpaket, som innehöll flera andra delar, exempelvis FN:s mission för övervakning av mänskliga rättigheter i Guatemala, MINUGUA. SADEV har begränsat utvärderingen till perioden 2001–2008 eftersom stödet under denna period riktades exklusivt till SEPAZ. Sveriges bidrag har inte öronmärkts för specifika projekt. Det totala svenska bidraget är 29,9 miljoner kronor från 2001 till 2008. Sveriges stöd avslutades 2008 och inget ytterligare ekonomiskt bidrag har lämnats.

Tabell 10 Faktaruta om SEPAZ

Samarbetspart	Fredssekretariatet, SEPAZ
Typ av organisation	Statlig myndighet
Sida-klassificering	Offentlig sektor, politik och förvaltning (15110)
SADEV-klassificering	Offentlig förvaltning
Sidastöd	29,2 miljoner kronor ¹³⁴
Tidsperiod	2001-2008 (två faser: 2001-2004 och 2005-2008)
Mål	Att underlätta övergången mellan fredsprocessen i Guatemala och inledandet av långsiktiga processer för hållbar utveckling

5.2.1 Resultat

Struktur

Lagstiftning

Förbättringar av regelverket vad gäller fredsfördragen innefattar ny lagstiftning om deltagande, decentralisering och ramlagen om fredsfördragen. SEPAZ bidrag till dessa nya lagar har varierat, och institutionen har spelat en särskilt viktig roll för framtagandet av lagen om deltagande.¹³⁵ När det gäller gender perspektivet har SEPAZ också rapporterat om stöd till kongresskommissionen för kvinnor om en ramlag om våld mot kvinnor och lagen mot kvinnomord.¹³⁶ Ytterligare en kommission (*Comisión de Acompañamiento*) underordnad SEPAZ har gjort det möjligt för det civila samhället att delta för att diskutera rättsliga frågor och behovet av rättsliga reformer.

SEPAZ och dess underkommissioner har bidragit inte bara till dialogen om frågor av relevans för den rättsliga reformen, utan även tagit fram ett stort antal analyser. Ett exempel på detta är CNAP:s arbetsgrupp för social och ekonomisk utveckling, som utvecklade en omfattande analys av skatteöverenskommelsen. Ingen skatteöverenskommelse har dock ännu ingåtts.

Implementering

SEPAZ främsta fokus har inledningsvis legat på övergripande *samordning* i stället för *genomförande* av tekniskt stöd. En övergång till att gradvis arbeta mer med det sistnämnda, det vill säga stöd för tekniskt stöd och projektgenomförande, ligger också i linje med projektdokumentets vision och hur det uppfattats av de intervjuade. Det

¹³⁴ 1,3 MSEK av de totala 29,2 MSEK återbetalades till Sida.

¹³⁵ SADEV-intervju nr. 19.

¹³⁶ SEPAZ 2007 årsrapport, s. 14.

finns också exempel på att SEPAZ har arbetat med frågor som sannolikt går utöver deras uppdrag. Det kanske viktigaste exemplet på detta är den centrala roll som SEPAZ spelade i samordningen av det humanitära biståndet under orkanen Stan 2005. Detta rymdes inte inom SEPAZ ursprungliga mandat, men med tanke på det akuta läget vid denna tidpunkt avtalades mellan Sida och SEPAZ att en del av de resurser som hade tilldelats SEPAZ skulle användas för andra syften, det vill säga för humanitärt bistånd.¹³⁷

Kontrollmekanismer

Graden av öppenhet i SEPAZ kring dess egen roll och funktion har varierat över tiden och ibland berott på ledarskapet, inte bara inom SEPAZ, utan inom regeringen. SEPAZ budget har inte alltid varit tydlig för de olika kommissionerna och enheterna inom och bland SEPAZ genomförandepartners.¹³⁸ Flera av de personer som har intervjuats av SADEV angav att SEPAZ inte alltid hade varit förutsägbart när det gäller fördelningen av medel, och motiveringarna för de prioriteringar som hade gjorts i detta avseende hade inte alltid kommunicerats tydligt. Ett exempel är den av SEPAZ föreslagna nedskärningen av det ekonomiska stödet till FNM, men som mötte starkt motstånd. FNM sökte aktivt upp ett antal kongressledamöter för att vinna deras stöd, och lyckades på så sätt behålla det ekonomiska stödet på tidigare nivå.¹³⁹

År 2002 redovisade SEPAZ stora framsteg vad gäller att förbättra sitt informations-system med data bl.a. om statusen för genomförandet av fredsfördragen. Den bristande tillgången till information för allmänheten har därför åtgärdats och förbättrats något på den punkten. Utöver att inrymma ett bibliotek har SEPAZ webbplats idag en dokumentationssida där ett antal publikationer och dokument kan hämtas, bland annat en årlig statusrapport om genomförandet av fredsfördragen.

Institutionell konsolidering

Dokumentation och intervjuer tyder på att CNAP har varit en särskilt stark kommission, med långgående självständighet. En del säger till och med att CNAP är mer inflytelserikt och viktigt än SEPAZ självt. PNR har också intagit en viktig ställning som den enda enheten med ansvar för att ge kompensation till offren för inbördeskriget.¹⁴⁰ En annan institution som förtjänar att nämnas bland de institutioner som uppnått en betydande institutionell konsolidering är FNM.¹⁴¹ FNM är beroende av finansiering från SEPAZ, men har byggt upp en bred plattform av engagerade kvinnor i hela Guatemala och är institutionellt relativt stabilt.

¹³⁷ SEPAZ 2007 årsrapport, s. 5.

¹³⁸ SADEV-intervju nr. 29.

¹³⁹ SADEV-intervju nr. 29. En representant från Kommissionen för heliga platser har också uttryckt en viss oro över bristen på öppenhet och förutsägbarhet i SEPAZ budget. SADEV-intervju nr. 21.

¹⁴⁰ SADEV-intervju nr. 13 och 15.

¹⁴¹ SADEV-intervju nr. 29.

När det gäller konsolideringen inom SEPAZ är resultaten blandade. Den ekonomiska administrationen och den strategiska och institutionella styrningen beskrivs som oklar i en utvärdering redan 2002, och detta bekräftas 2011 i flera SADEV-intervjuer.¹⁴² Ansvarsfördelningen mellan de tre högsta cheferna har inte varit helt tydlig varken internt eller externt. Resultaten av 2002 års utvärdering visade att en viss oklarhet fanns när det gällde samordningen mellan de olika SEPAZ-aktiviteterna.

I vilken mån SEPAZ lyckats agera som en enande kraft för fredsfördragets genomförande har i ganska stor utsträckning varit beroende av det aktuella ledarskapet. Det tyder på att när ledarskapet, det vill säga chefen för SEPAZ, har visat en genuin politisk vilja, med stöd av en regering som också stöder fredsöverenskommelsen, har SEPAZ agerat som en enande kraft och uppfyllt en viktig roll i linje med sina ursprungliga intentioner. När ledarskapet inte har agerat bestämt har den institutionella grunden å andra sidan visat sig vara ganska svag.

"Dess viktigaste bidrag var som mest synligt i den inledande fasen, då MINIGUA var närvarande. Det fanns en allians inom CNAP som möjliggjorde att press genererades mot regeringen för att få upp fredsgendan på den politiska dagordningen. SEPAZ utövade sitt inflytande på regeringen och hade etablerat ett samarbete med alla statliga institutioner. Detta stöd försvagades när MINIGUA försvann. SEPAZ isolerades därmed inom statsförvaltningen. Det fanns ingen politisk vilja att ge det en mer central roll."

Catalina Soberanis, f.d. chef för SEPAZ

Process

Deltagande

Att skapa förutsättningar för dialog mellan de olika sektorerna i det guatemalanska samhället, både statliga aktörer och civilsamhällets organisationer, har varit en övergripande prioritet för SEPAZ. Det finns också gott om belegg, i dokumentation, men också från intervjuer, som stöder påståendet att SEPAZ verkligen har bidragit i denna aspekt. Det verktyg som används mest av SEPAZ för att främja deltagandet är systemet med utvecklingsråd, som skapades 1987 och reformerades 2002, för att blåsa nytt liv i det lokala deltagandet och säkerställa möjligheter för människor på lokal nivå att engagera sig i och påverka lokala utvecklingsplaner.¹⁴³ Av de olika organisatoriska nivåerna verkar det ha fungerat bäst på den lokala nivån, men departementsnivån har också kunna påvisa ett reellt deltagande.¹⁴⁴ Många fora och mekanismer har skapats för att möjliggöra deltagande på alla nivåer, exempelvis dialogfrämjande verksamhet inom sektorerna för deltagande och landsbygdsutveckling, som engagerar många olika aktörer från politiska partier och statliga enheter till civilsamhällets organisationer, med stöd av FN och det internationella samfundet.¹⁴⁵ SEPAZ arbete och åtgärder har legitimerat rollen för det civila samhällets organisationer, men koncentrerat sig på de första åren efter undertecknandet av fredsfördragen 1996.

¹⁴² Evaluación del Proyecto PNUD GUA/97/014: "Apoyo al Cumplimiento del Acuerdo de Paz Firme y Duradera", januari 2002, och SADEV-intervju nr 21 m.fl.

¹⁴³ Se kontextanalysen för bakgrunden till systemet med utvecklingsråd.

¹⁴⁴ SADEV-intervju nr. 19, 29 och 59.

¹⁴⁵ SEPAZ 2006 årsrapport, p. 5.

Empowerment

SEPAZ har inte specifikt fokuserat på kapacitetsuppbyggnad och utbildning, men även i de mycket få fall då sådan kapacitet har byggts upp finns det varierande synpunkter på om det är SEPAZ stöd som har stärkt institutionen. Verksamhet kring kapacitetsuppbyggnad är som sådan mycket begränsad, men det stora antalet seminarier, dialogföreläsningar och annan verksamhet som har fått stöd av SEPAZ under insatsens gång har i viss mån bidragit till de deltagande organisationernas kapacitet. Deltagande, inte kapacitetsuppbyggande, har dock varit det främsta målet för denna typ av verksamhet.

PNR verkar vara en av de enheter som gynnats mest av kapacitetsstärkande insatser inom ramen för SEPAZ verksamhet.¹⁴⁶ FNM har också gynnats av kapacitetsuppbyggnad, men påverkan har inte varit lika stark som i PNR. FNM hävdar också att FNM:s växande inflytande och kapacitet beror mer på dess eget interna arbete än SEPAZ. Informationen är mycket knapphändig i SEPAZ dokumentation om resultat när det gäller kapacitetsuppbyggnad.¹⁴⁷

Utsatta grupper

Den aspekt som rör utsatta grupper och bidrar till åtnjutandet av deras rättigheter är ett grundläggande perspektiv i SEPAZ, eftersom ett av de centrala fredsfördragen är exklusivt inriktat på urfolkens rättigheter.¹⁴⁸ Vidare har särskilda organ inrättats inom ramen för SEPAZ för att främja och aktivt arbeta med frågor av relevans för utsatta grupper som sådana. När det gäller urfolk finns det två organ som bör nämnas i sammanhanget: Kommissionen för heliga platser och Rådgivande kommittén för urfolk och mångkultur (ACIPP). Det sistnämnda organet, ACIPP, existerade 2005–2008, under president Bergers administration, vilken gav stort stöd åt frågan om urfolken.¹⁴⁹ ACIPP:s roll var att ge presidenten råd om utformning av en ny politik för att främja individuella och grupprättigheter för urfolk.¹⁵⁰ Trots att denna kommitté hade kopplingar till SEPAZ var den formellt underordnad vicepresidentens kontor och inte SEPAZ. Kommissionen för heliga platser inrättades 1997 och har varit mer välkänd och har funnits en längre tid än ACIPP. Den har dock varit institutionellt svag, eftersom den vid olika tidpunkter varken hade politiskt eller ekonomiskt stöd från staten.¹⁵¹

Vidare har mycket gjorts inom ramen för SEPAZ för att stärka kvinnors roll. I avtalet om urfolks identitet och rättigheter nämns uttryckligen vikten av *urfolkskvinnor*. Dessutom har FNM ett brett medlemsunderlag och representation i hela landet.

I diskussionen kring utsatta grupper bör även nämnas arbetet för att främja och försvara rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Ett nationellt råd för personer med funktionsnedsättning orsakade av inbördeskriget inrättades 1999 och det finns vissa beleg för påståendet att SEPAZ har varit avgörande för arbetet i det

¹⁴⁶ SADEV-intervju nr. 13 och 15.

¹⁴⁷ I en rapport från SEPAZ 2002 beskrevs resultatet i detta avseende helt enkelt som "bättre pro-positiv kapacitet i vissa kommissioner" utan att fler detaljer angavs. 2002 SEPAZ årsrapport, s. 7.

¹⁴⁸ Avtalet om urfolks identitet och rättigheter (1995).

¹⁴⁹ Berger utnämnde också Rigoberta Menchu, själv av mayaurprung och f.d. nobelpristagare, till regeringens fredsambassadör. Det höjde regeringens profil ytterligare i frågor som rör skyddet av urfolks rättigheter.

¹⁵⁰ SADEV-intervju nr. 13 och SEPAZ årsrapporter

¹⁵¹ Mellan 1998 och 2001 fick ACIPP exempelvis varken ekonomiskt eller politiskt stöd från regeringen, men fortsatte ändå att sammanträda. När nämnden fick statligt stöd, från 2001, var det främst Ministry of Culture som gav stödet. SADEV-intervju nr. 21.

här rådet.¹⁵² Trots att den här aspekten inte var särskilt framträdande i dokumentöversynen som utvärderingsteamet gjort så är den ändå en viktig aspekt, eftersom den har relevans i relation till Sveriges DMR policy samt det faktum att Sverige har varit en aktiv anhängare av den internationella förhandlingsprocess som ledde fram till ingåendet av den internationellt avtalade FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006).

Outcome

"Vad gäller demokratiseringsprocessen så kom uppföljningen av fredsfördraget om civilt styre i ett demokratiskt samhälle, och förslagen om säkerhets- och underrättelsesystemet från det civila samhället, särskilt den akademiska sektorn, som hade till uppgift att sammanföra militärer, civila och andra aktörer i en process för att utarbeta ett nytt system för nationell säkerhet. Det här projektet leddes av FLASCO under två år och SEPAZ deltog som en av flera deltagare."

Rosa María Wantland, Kommissionen för återintegrering av URNG

Beteendeförändringar inom och utanför insatsen

Inrättandet av en rad kommissioner, varav många har behållits under insatsperioden, exempelvis FNM och NPR, är en viktig prestation i sig. Systemet med utvecklingsråd har också varit viktigt, men de skapades inte till följd av SEPAZ, och det är inte troligt att ett väl fungerande utvecklingsråd kan tillskrivas SEPAZ i någon större utsträckning. Vad som däremot är troligt är att SEPAZ stöd till dialogprocessen har berikat utvecklingsrådets arbete och utgör således en beteendeförändring viktig att notera. Kommissionen för återintegrering av URNG-gerillan har också varit ett mycket viktigt bidrag från SEPAZ.

Organisationsnivån har förbättrats till följd av insatsen. SEPAZ har underlättat för personer från olika sektorer och geografiska områden att uttrycka sig i det offentliga rummet och göra sina röster hörda. Den väpnade konflikten omöjliggjorde i praktiken organisering av medborgarna och den nu ökade organiseringsgraden visar på en betydande beteendeförändring. Kommissionen för heliga platser har fortsatt att sammanträda och diskutera frågor av relevans för dess mandat trots det tillfälligt indragna aktiva ekonomiska och politiska stödet.

Trots den ökade organiseringsgraden bland medborgarna räckte inte de ansträngningar som gjordes för att mobilisera människor att delta i 1999 års folkomröstning om införlivandet av fredsfördragen i Guatemalas konstitution. Nej-sidans seger i denna folkomröstning representerade ett nederlag för de demokratiska krafterna i landet och visar på begränsningar av beteendeförändringarnas effekt. SEPAZ hade kunnat spela en större roll än vad de gjorde under detta mycket viktiga skede, och på så sätt missades en chans att påverka bredare och mer långsiktiga reformer.¹⁵³

¹⁵² SADEV-intervju nr. 19.

¹⁵³ SADEV-intervju nr. 21 och 53.

5.2.2 Bedömning

Struktur

Lagstiftning

SEPAZ har bidragit till att stärka den rättsliga ramen för genomförandet av fredsfördragen, genom att delvis integrera den i nationell lagstiftning. Den lag som inrättade systemet med utvecklingsråd, som har varit avgörande för SEPAZ arbete, fanns redan 1987, långt innan SEPAZ skapades, men stärktes väsentligt under SEPAZ existens.¹⁵⁴ Ett annat viktigt bidrag från SEPAZ var antagandet av lagen om fredsfördragets genomförande, genom vilken CNAP inrättades. Å andra sidan representerade nej-resultatet av omröstningen om integrering av fredsöverenskommelsen i konstitutionen en missad möjlighet för SEPAZ, eftersom en starkare och mer samordnad ansträngning skulle ha kunnat ändra opinionen. Av ovan nämnda skäl har SEPAZ bidrag till lagstiftning varit måttligt.

Implementering

När det gäller implementering har SEPAZ roll varierat över tiden, och det finns olika synpunkter bland intressenterna i Guatemala när det gäller SEPAZ roll i form av politisk samordning och teknisk support. Det förefaller tydligt att SEPAZ framför allt främjade politisk samordning och harmonisering under sina tidiga år, men att det senare, omkring 2002–2003, gradvis började ägna sig mer åt tekniskt stöd. Detta har skapat förvirring kring SEPAZ roll. Dessutom fick SEPAZ, efter godkännande från Sida, medel för humanitärt bistånd för orkanen Stan 2005. SADEV anser dock att det bidrog till otydligheten kring SEPAZ roll. Bidraget till implementering är begränsat.

Kontrollmekanismer

Graden av förutsägbarhet och transparens i SEPAZ budgetar har inte alltid varit optimal, såsom har diskuterats tidigare. Det finns tecken på att en brist på klarhet i kriterierna för fördelning och omfördelning av medel har skapat onödiga spänningar mellan de olika underkommissioner och enheter som är knutna till SEPAZ. De olika kommissionernas kontakter med enskilda kongressledamöter som stöder dem har lett till att SEPAZ beslut har upphävts, vilket i viss mån har påverkat institutionens stabilitet och förutsägbarhet.

Tillgången på information om SEPAZ verksamhet för allmänheten har förbättrats under insatsperioden. En årlig uppdatering av statusen för genomförandet av fredsfördragen på SEPAZ webbplats är ett välkommet och användbart verktyg för allmänheten. Det är en svaghet att detta material enbart finns på det spanska språket, och inte på något av urfolksspråken. Dett är en viktig aspekt eftersom bristfällig tillgång på information på urfolkens språk i Guatemala är ett av de större problemen när det gäller yttrandefriheten i allmänhet. Såsom noterades i kapitlet om kontextanalys har regeringen stängt ner radiostationer som sänder på urfolkens språk. SEPAZ bidrag till kontrollmekanismerna har varit begränsat.

¹⁵⁴ Lagen om stads- och landsbygdsutvecklingsråd (LCDUR). Kontextanalysen innehåller detaljer om detta.

Institutionell konsolidering

SEPAZ bidrag till de olika fredsinstitutionerna har varierat, men konsolideringen av PNR och FNM verkar ha kommit långt. Det finns starka belägg för påståendet att SEPAZ själv har varit mycket utsatt i lägen av ledarskapsbyten. Om chefen för SEPAZ har visat starka ledaregenskaper eller inte har haft stor påverkan på institutionen. Vid förändringar av ledarskapet har institutionen varit ganska svag och snabbt tappat fart. Ett viktigt ögonblick i SEPAZ historia var då MINIGUA försvann 2004, vilket försvagade institutionen kraftigt. En annan aspekt som har bidragit till att minska SEPAZ inflytande är den tid som har förflutit mellan undertecknandet av fredsfördragen och idag – ju mer tid mellan fredsfördragen och idag, desto mer avlägsna och glömda blir de. SEPAZ bidrag till den institutionella konsolideringen har varit måttligt.

Process

Deltagande

Ett av de viktigaste bidragen från SEPAZ har varit främjandet av deltagande. SEPAZ har utnyttjat systemet med utvecklingsråd (SDC) som en plattform för deltagande. Vi har redan sett att av alla de fem nivåer som bildar SDC är den lokala nivån den som verkar fungera bäst. Det är viktigt att återknyta till vår diskussion om SDC i kontextanalyskapitlet, där just denna nivå hade den lägsta andelen utvecklingsråd integrerade i det nationella systemet – bara 48 procent.¹⁵⁵ Den andra hälften ingick formellt inte i systemet 2004. Det försvagar naturligtvis påverkan i detta avseende, men avspeglar ändå viktiga framsteg som har gjorts. SEPAZ bidrag till deltagandet är måttligt.

Empowerment

SEPAZ har inte främst fokuserat på empowerment, även om många av aktiviteterna, exempelvis dialogmekanismerna, kan ha lett till en gradvis stärkande av de deltagande institutionerna. Ingen systematisk metod för att stärka de mänskliga resurserna i respektive organisationer inom SEPAZ struktur har hittats. Trots att stödet för dessa organisationer har varierat över tiden har det ekonomiska stödet dock gett dem den säkerhet de så väl behövde för att täcka sina utgifter. Bidraget till empowerment har varit begränsat.

Utsatta grupper

Det har också gjorts vissa framsteg inom kvinnors rättigheter. Fredsfördraget om urfolks rättigheter och identitet lyfter exempelvis upp urfolkskvinnors rättigheter. FNM:s arbete för att stärka kvinnors organisering på olika nivåer i städer såväl som på landsbygden är också ett viktigt resultat. Intervjuer stärker dock bilden av att större framsteg gjorts beträffande urfolkens rättigheter än kvinnors rättigheter.

Bidraget till personer med funktionsnedsättning var inget tema som kom upp särskilt ofta i intervjuer eller i dokumentationsöversynen, men det förtjänar att nämnas som ett område som SEPAZ har bidragit till. SEPAZ bidrag till utsatta grupper bedöms som måttligt överlag, eftersom särskilt urfolks rättigheter konsekvent har prioriterats.

¹⁵⁵ Mer information finns i kontextanalysavsnittet.

Outcome

Beteendeförändring inom insatsen

Etableringen av de olika fredsinstitutionerna har i sig varit ett viktigt bidrag av SEPAZ. FNM, PNR och Kommissionen för heliga platser har alla haft symbolisk betydelse för att föra fram och främja rättigheter för respektive intressegrupp, oavsett om det handlar om kvinnor, offer i den väpnade konflikten eller urfolk. PNR verkar ha integrerats i SEPAZ i större utsträckning än övriga två. Uppgifter som inhämtats under utvärderingen tyder på att FNM och Kommissionen för heliga platser har förstärkts och konsoliderats mer p.g.a. andra faktorer än SEPAZ stöd. SEPAZ bidrag till beteendeförändringar inom insatsen är begränsat.

Beteendeförändring utanför insatsen

Många av de aktiviteter som har genomförts av SEPAZ har använt Utvecklingsråden som ett verktyg för effektivare deltagande. I detta avseende kan man säga att både kvantiteten och kvaliteten i deltagandet i Utvecklingsråden, särskilt på lokal nivå och departementsnivå, har förbättrats tack vare SEPAZ aktiviteter. Urfolk och kvinno-grupper har kunnat använda dessa formella mekanismer för att uttrycka sin åsikt i frågor som rör deras dagliga liv. Ett antal intervjuade har dock uppgett att trots att deltagandet har ökat har deras åsikt inte nödvändigtvis beaktats. Mycket svaga belägg finns för att styrka bilden av att folks åsikter beaktades på ett sådant sätt att policy och utvecklingsplaner anpassades på ett märkbart sätt. SEPAZ bidrag till beteendeförändring utanför insatsen är måttlig.

5.3 ICEFI

Bakgrund

En skattereform har debatterats i Guatemala under flera år, och kommer säkert att fortsätta att debatteras, eftersom en skattereform är avgörande för att säkerställa att de bräckliga demokratiserings- och utvecklingsprocesserna förblir bärkraftiga på sikt. Själva grunden för att ett samhälle ska kunna konsolidera de systemförändringar som är nödvändiga i en demokratiseringsprocess skulle kräva adekvata resurser för att staten gradvis ska kunna frigöra sig från beroendet av bistånd från externa givare. De historiska skattenivåerna talar för sig själv: jämfört med ett antal latinamerikanska länder, Europeiska unionen, USA och Kanada representerar Guatemalas 7,5 procent 1990 den i särklass lägsta skattenivån bland alla länder sedan 1950. Om man bara ser på den tidsperiod som i princip motsvarar denna utvärdering har skatterna bara ökat med 0,6 procent (1997-2008).¹⁵⁶

Med utgångspunkten att skattefrågor är av strategisk vikt och att det saknades tanke-smedjor och forskningsinstitutet i regionen som fokuserade på dessa frågor, så skapades ICEFI 2005 i syfte att fylla detta vakuum.¹⁵⁷ ICEFI:s geografiska täckning är regionalt, och omfattar de centralamerikanska länderna Guatemala, Costa Rica, El

¹⁵⁶ ICEFI bakgrundspapper (2010), framtagen på beställning av Sida. Den högsta skattenivån registrerades 2007, på 12,1 %.

¹⁵⁷ Det närmaste forskningsinstitut som ägnar sig åt skattefrågor är Instituto Nacional de Estudios Fiscales i Mexiko. Andra länder i regionen med liknande institut är Argentina, Brasilien och Ecuador. S&S Proyectistas y Consultores Asociados S.A.C., Informe Final, Evluación Externa del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales – ICEFI – 2005-2010, s. 39.

Salvador, Honduras, Nicaragua och Panama. Huvudkontoret finns i Guatemala, och den stora majoriteten av aktiviteterna och resultaten finns i just Guatemala. ICEFI har inget permanent kontor i de andra länderna, men personalen reser ibland för att genomföra olika aktiviteter, samt bland annat bidra med ledare och andra artiklar i dagspressen.

Mål

ICEFI:s mål har modifierats något under insatsperioden, men de ursprungliga målen (2005), som kommer att bilda den huvudsakliga grunden för denna utvärdering, är följande:

- 1 Förenkla skattepolitikens komplexitet, tillhandahålla lättbegriplig information på detta tema till den lagstiftande makten, till lokala myndigheter och till det civila samhällets organisationer;
- 2 Främja öppenhet och transparens;
- 3 Prioritera ansvarstagandet och ansvarsutkrävande samt möjliggöra en bättre granskning av de förslag som når den verkställande makten;
- 4 Bidra till att göra skattepolitiken mera trovärdig när det gäller att bättre förstå de största utmaningarna som skattepolitiken står inför och förbättra dess transparens; och
- 5 Förbättra formuleringen och genomförandet av skattepolitiken, inklusive högre sannolikhet för att nå överenskommelser om skattefrågor.¹⁵⁸

Samtidigt som huvuddragen i de ursprungliga målen bevarats har de omdefinierats något 2009. Målen nuvarande utformning är som följer:

Övergripande mål

- Tillhandahålla tekniskt välgrundad information och påverka den policy utvecklingen på området för skattefrågor som främjar ett demokratiskt, jämlikt och rättvist samhälle.

Specifika mål

- 1 Uppmärksamma de viktigaste sociala och politiska aktörerna om de ekonomiska och skatterelaterade risker som kan påverka den demokratiska styrningen av varje enskilt land i regionen;
- 2 Utveckla pedagogiska verktyg för att förklara skattepolitik och dess betydelse för att på så sätt fördjupa förståelsen för krisen och som därmed stärker de demokratiska institutionerna; och
- 3 Påverka utformningen och genomförandet av en långsiktigt hållbar skattepolitik som bidrar till ökad jämlikhet och åtnjutande av mänskliga rättigheter.

¹⁵⁸ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Propuesta del 1 de junio de 2005, s. 3.

Två framträdande nya drag kan lyftas fram i denna något modifierade version av insatsmålen. Det första är införandet av ett 'övergripande mål', som ger en generell och långsiktig vision om vad insatsen förväntas bidra till. Utöver detta anges dock även två medel för att uppnå detta: (i) tillhandahålla information och (ii) påverka policy utvecklingen. Den andra observationen man kan göra är att man har kopplat målen kring skattepolitik till demokrati och mänskliga rättigheter (som de ursprungliga målen saknar, även om de innehåller vissa aspekter av demokrati, exempelvis 'öppenhet' och 'ansvarstagande').

Slutligen identifieras två områden som genomsyrar hela verksamheten som är viktiga för att förstå målen och hur de är tänkta att uppnås. De är (i) uppföljning och analys, och (ii) kapacitetsuppbyggnad.¹⁵⁹ Detta måste beaktas, eftersom ett av dem avspeglas och är underförstått i målen, nämligen uppföljnings- och analysaspekten. Den andra, kapacitetsuppbyggnad, är dock viktig att beakta för att förstå ICEFI:s arbete.

Samarbetspartners och givare

Partners identifieras inte uttryckligen i 2005 års projektdokument från ICEFI, vilket delvis kan tänkas förklaras av att det ännu inte hade etablerats som institut. Målgrupperna identifierades dock som (1) den lagstiftande makten (kongressen), (2) lokala myndigheter (kommuner), samt (3) sociala och offentliga institutioner med intresse för skattefrågor.

När det gäller ICEFI:s finansieringskällor är Sverige och Norge de största givarna, och den är därför beroende av dessa två bidrag. ICEFI har dock lyckats få medel för specifika projekt från andra biståndsgivare, däribland Soros Foundation, Christian Aid och Friedrich Ebert Stiftung.¹⁶⁰

Sida stöd

Sida har finansierat ICEFI sedan det grundades 2005. Det totala ekonomiska bidraget uppgår till 11,2 miljoner kronor från oktober 2005 till juni 2011. Sida har även godkänt en ny fas från 2011 till 2013. ICEFI:s bidrag klassas som 'offentlig sektor, politik och förvaltning' av Sida, och hamnar därför i SADEV-kategorin 'förvaltning'. Det ekonomiska bidraget är icke-öronmärkt.

Tabell 11 Faktaruta om ICEFI

Samarbetspart	Centralamerikanska institutet för studier om skattepolitik, ICEFI
Typ av organisation	Civilsamhällesorganisation
Sida-klassificering	Offentlig sektor, politik och förvaltning (15110)
SADEV-klassificering	Offentlig förvaltning
Sidas stöd	11,2 miljoner kronor
Tidsperiod	Oktober 2005-juni 2011
Mål	Tillhandahålla teknisk välgrundad information och påverka policy-utvecklingen på området för skattefrågor som främjar ett demokratiskt, jämlikt och rättvist samhälle

¹⁵⁹ Ibid., s. 4.

¹⁶⁰ ICEFI, informe 2009, s. 45.

5.3.1 Resultat

Struktur

Lagstiftning

Ett skattereformpaket har diskuterats en tid i kongressen, men ingen överenskommelse hade ännu nåtts 2011. De små framsteg som kan noteras på detta område är arbetsrelationen med kongressen, som ICEFI har lyckats konsolidera något. Genom att tillhandahålla relevanta analyser och vara aktiva genom lobbying gentemot kongressledamöter tar ICEFI nu emot, till följd av detta, omkring två officiella förfrågningar om analyser varje år från kongressen.¹⁶¹ Dessa förfrågningar består vanligen av expertutlåtanden och analyser av en viss skatterelaterad fråga. ICEFI:s analyser har varit en av flera källor som har bidragit till formuleringen av utkast till en skatteöverenskommelse.

Implementering

Av det ovanstående följer att ICEFI inte har lämnat något betydande bidrag till implementering av lagar, eftersom inget förslag till skattereform ännu har antagits. Precis som med lagstiftningsaspekten har ICEFI emellertid försökt bana väg i någon mån, för implementering av nya policyer och lagar i framtiden. ICEFI har rapporterat om specifika produkter som har levererats för att ge incitament för att vidareutveckla skattepolitiken, exempelvis bulletiner, rapporten, ett skatteobservatorium och andra publikationer.¹⁶² Detta material som framställs av ICEFI har varit en av deras styrkor.

Institutionell konsolidering

ICEFI:s första chef var avgörande för etableringen av institutet och rekryteringen av nyckelpersonal som kunde driva den första generationen projekt. Precis som många andra institutioner, både statliga och bland det civila samhället, har ICEFI präglats av ett ledarskapsberoende. Det betyder att ICEFI har varit särskilt utsatt när institutet har stått inför ett ledarskifte. Det skedde 2008 när den första chefen Fuentes Knight lämnade institutet. ICEFI beskrev själv detta som en "oväntad utmaning av enorma proportioner", eftersom han var både grundare, ordförande och chef.¹⁶³ Ett större antal anställda, en tydligare ledningsstruktur samt bättre kontinuitet bland personalen har bidragit till att mildra risken för ledarskapsberoende.

När det gäller samarbetsparter har formella avtal ingåtts med två institutioner och ett nätverk: UNICEF, Centre for Economic and Social Rights och Tax Justice Network.¹⁶⁴ ICEFI har dessutom ingått strategiska allianser eller samarbeten med Interamerikanska utvecklingsbanken, Ekonomiska kommissionen för Latinamerika och Karibien, kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Interamerikanska institutet för mänskliga rättigheter, Ombudsmannakontoret för mänskliga rättigheter, International Center for Human Rights Research och Friedrich Ebert Stiftung.¹⁶⁵ Eftersom en viktig del av ICEFI:s arbete är att underhålla en

¹⁶¹ SADEV-intervju nr. 32.

¹⁶² ICEFI Informe anual 2009, s. 25.

¹⁶³ ICEFI Informe anual 2008, s. 7.

¹⁶⁴ ICEFI informe anual 2008 och 2009 och SADEV-intervju nr. 22.

¹⁶⁵ ICEFI Informe anual 2008, s. 21.

relation med kongressledamöter har försök gjorts att etablera ett samarbete med den interparlamentariska unionen (IPU). På grund av begränsade möjligheter till gemensam finansiering blev samarbetet dock aldrig verklighet.¹⁶⁶

Process

Deltagande

Möjligheter att delta i den offentliga debatten om skattefrågor har varit mindre framträdande i ICEFI:s verksamhet än produktionen av material och analyser. Debatter om en modernisering av skattepolitiken har exempelvis anordnats i Guatemala City och sex andra distrikt, där målgrupperna har varit lokala myndigheter, privata sektorn, urfolk och studenter.¹⁶⁷ Nio offentliga debatter har organiserats i Guatemala och sex på andra håll i regionen.¹⁶⁸ I dessa evenemang ingår också presentationer av studier och workshops.

Allmänhetens tillgång till och användning av ICEFI:s hemsida har hela tiden följts upp och rapporterats i ICEFI:s rapporter. Siffrorna visar en stadig ökning av antalet besökare på ICEFI:s webbplats: 4 150 under 2007, 7 292 under 2008 och 13 075 under 2009.¹⁶⁹ Ingen ytterligare information ges om vilken typ av användare eller vilken geografisk spridning som döljs bakom dessa siffror. Däremot är detta viktiga framsteg.

Empowerment

ICEFI har alltid fört diskussioner med kongressen, men har inte på något avgörande sätt bidragit till att ge kongressledamöter eller deras rådgivare större makt. ICEFI har uppgett att de inte ser kapaciteten bland kongressledamöterna och deras rådgivare som ett av huvudproblemen eftersom den uppfattas som tillfredsställande.¹⁷⁰ ICEFI har emellertid genomfört fem workshops och möten per år med kongressens budgetkommission.¹⁷¹

Lokala myndigheter har inte stärkts nämnvärt, och samarbetet med dessa aktörer diskuteras inte i rapporterna. Det som sticker ut tydligt i intervjuer är den starka koncentrationen av aktiviteter för journalister, som har stärkts som ett resultat av detta. Ett stort antal debatter och workshops har hållits med inriktning på journalister, och intervjuer stöder att detta med god marginal har varit den grupp som ICEFI har diskuterat mest med.¹⁷² Kontakter med fackförbund och det civila samhällets organisationer har förekommit mer sällan, och vad gäller statstjänstemän så har de deltagit allra minst i ICEFI:s verksamhet.

¹⁶⁶ SADEV-intervju nr. 22.

¹⁶⁷ ICEFI informe anual 2008, s. 13. I ICEFI informe anual 2009 nämns också deltagande i förbigående, men det diskuteras inte vidare. En bilaga till rapporten nämns, men denna bilaga har inte tillhandahållits till SADEV.

¹⁶⁸ ICEFI informe anual 2008, s. 27.

¹⁶⁹ ICEFI informe anual 2009, s. 21.

¹⁷⁰ SADEV-intervju nr. 32.

¹⁷¹ SADEV-intervju nr. 22.

¹⁷² SADEV-intervju nr. 22 och 32.

Utsatta grupper

Utsatta grupper har inte specifikt identifierats som en målgrupp. Samarbetet med UNICEF, som nämns ovan, har dock lett till fokus på barn i ett antal studier där budgetanslag för barn har varit i fokus. Kvinnor har också nämnts i vissa intervjuer, dock utan betydande belägg eller exempel.¹⁷³

Outcome

Beteendeförändringar inom och utanför insatsen

Av alla grupper som ICEFI har arbetat med är media och kongressen de mest framstående. Man har funnit mycket lite information till stöd för påståendet att ICEFI:s stöd har förbättrat effektiviteten i kongressen. Det höga deltagandet i ICEFI:s verksamhet bland journalister och det stora antalet publicerade nyhetsartiklar där ICEFI omnämns, stöder påståendet att media har fått de verktyg som behövs för att rapportera om skattefrågor på ett mer effektivt sätt och därmed har en viss beteendeförändring skett.

När det gäller kongressen har utvärderingsteamet knappt funnit något stöd som tyder på att den arbetar mer effektivt, till följd av ICEFI:s aktiviteter. ICEFI:s analyser och rapporter som har överlämnats till kongressen verkar inte ha haft någon direkt påverkan på kongressens effektivitet, men det bör upprepas att detta kanske inte kan förväntas. Det är inte rimligt att hålla ICEFI ansvarigt för faktorer som ligger utanför dess kontroll (den utbredda korruptionen i kongressen).

Effekten av ICEFI:s verksamhet kan främst noteras i den offentliga debatten, och särskilt i media. Antalet artiklar som har författats av ICEFI (bl.a. artiklar på ledarsidor och debattartiklar) och särskilt artiklar i tidningar med hänvisningar till ICEFI:s arbete och studier har ökat ganska kraftigt i hela regionen de senaste åren. Såsom framgår av Tabell 12 publicerades 212 artiklar 2007 i den nationella och regionala pressen med referenser till ICEFI. Antalet var något lägre 2008 (193), men gick upp kraftigt 2009 (280).

I Guatemalas fall har antalet dock gått ner, från 132 till 109 mellan 2007 och 2009. När man tittar på de totala siffrorna för de andra länderna förklaras detta delvis. Särskilt mellan 2008 och 2009 uppvisar *alla* andra länder en betydande ökning i mediatäckning till synes på bekostnad av att Guatemala har fått mindre uppmärksamhet. Costa Rica och Nicaragua utmärker sig med öknings på 350 respektive 250 procent. Panama förefaller vara ett särskilt fall eftersom detta land bara hade en enda artikel listad under 2008 och hela 29 året efter. De intervjuade samt en tidigare utvärdering stöder påståendet att ICEFI har bidragit till den offentliga debatten i skattefrågor.¹⁷⁴

¹⁷³ SADEV-intervju nr. 22 och 32.

¹⁷⁴ SADEV-intervju nr. 44 och S&S Proyectistas y Consultores Asociados S.A.C. (2010).

Tabell 12 Mediatäckning per land, 2007-2009¹⁷⁵

Land	2007	2008	2009
Guatemala	132	130	109
Costa Rica	13	8	28
El Salvador	14	13	26
Honduras	10	15	25
Nicaragua	27	20	50
Panama	16	1	29
Regionalt	0	6	13
Summa	212	193	280

Vidare kan man notera två aspekter som begränsar ICEFI:s inflytande. Den första är att ICEFI:s påverkan knappt är märkbar utanför huvudstaden. Inga viktiga aktiviteter genomförs för att stimulera och främja den offentliga debatten på distrikts- och lokalnivå. Den andra aspekten som kan begränsa ICEFI:s räckvidd är det mycket tekniska språket i dess rapporter och studier. Ett av målen med insatsen är att "förenkla komplexiteten i skattepolitiken" och ICEFI verkar inte riktigt lyckas helt tillfredsställande med denna uppgift. Rapporterna är mycket tekniska till sin karaktär och använder ett språk som kräver en viss förkunskap i ekonomiska och skatte-relaterade frågor. Det är svårt för icke-specialister att ta till sig denna information. Med tanke på den låga läskunnigheten och utbildningsnivån i allmänhet är detta en stor utmaning.

Avslutningsvis har Sverige lyckats dra stor nytta av ICEFI:s arbete för att stärka Sveriges röst inom givargruppen G13. 2010 begärde Sveriges ambassad i Guatemala in ett bakgrundspapper om den historiska utvecklingen av skattenivåer i Guatemala och regionen i stort.¹⁷⁶ Detta har direkt bidragit till den svenska ambassadens dialogplan och bidragit till bättre och mer uppdaterat beslutsunderlag, vilket också gynnar givarsamfundet i stort.

5.3.2 Bedömning

Struktur¹⁷⁷

Lagstiftning

Såsom noterades ovan är ICEFI:s bidrag till en förbättrad lagstiftning begränsat eftersom den föreslagna skatteöverenskommelsen inte har antagits. Eftersom kongressen har varit, och fortfarande är, en mycket svag institution med en lång historia av brist på politisk vilja och allianser som ständigt förändras samt höga korruptionsnivåer bör ICEFI:s bidrag dock ses mot denna bakgrund. De framsteg som ICEFI har gjort med att formalisera sina förbindelser med kongressen, vilka illustreras av de två officiella förfrågningarna per år, är ett viktigt bidrag. Vidare tar det tid att etablera formella förbindelser med kongressen. Mot bakgrund av allt detta bedöms ICEFI:s bidrag till lagstiftningen som begränsat, men framför allt p.g.a. kongressens ineffektivitet.

¹⁷⁵ ICEFI informe anual 2009, s. 18.

¹⁷⁶ G-13: Reflexiones sobre la Reforma Fiscal integral en Guatemala (2010). Bakgrundspapper framtagen av ICEFI på begäran av den svenska ambassaden i Guatemala.

¹⁷⁷ Kontrollmekanismer ingår inte som indikator eftersom ICEFI:s projekt inte innehåller en utvecklad del kring detta. Både CICIG och SEPAZ har en sådan dimension som är central för deras verksamhet.

Implementering

Samma hänvisning ovan om kontexten och de höga korruptionsnivåerna gäller i högsta grad även för implementering. Av detta följer att det inte har hänt mycket när det gäller implementering eftersom nya skattelagar inte är godkända. I detta avseende har ICEFI inte kunnat bidra nämnvärt, men precis som när det gäller lagstiftning beror detta mer på kongressens svaghet och inte på brister från ICEFI:s sida. Eftersom ett av ICEFI:s angivna mål är att "förbättra formuleringen och *implementeringen* av skattepolitiken" måste dess bidrag bedömas som begränsat.

Institutionell konsolidering

Den positiva aspekten vad gäller framsteg av institutionell konsolidering är att personalen har stärkts, när det gäller både antal och mixen av kunskaper. Den sistnämnda aspekten är viktig eftersom ICEFI:s expertis nu kopplar samman skattefrågor med mer närliggande teman som mänskliga rättigheter, utveckling och demokrati, i linje med ICEFI:s mål. Det faktum att ICEFI är ett av de bäst betalda nationella instituten av detta slag i regionen har också bidragit till att locka till sig och behålla kunnig personal.¹⁷⁸ Maktkoncentrationen på ledarskapsnivån har tidigare exponerat ICEFI för onödiga risker vid ledarskapsförändringar. Dessa risker kan minimeras, och genom att säkra en stabilare arbetsstyrka har man i viss mån uppnått detta. Det visar att institutet har dragit lärdom av tidigare erfarenheter. Bidraget till den institutionella konsolideringen har varit måttligt.

Process

Deltagande

Möjligheterna till debatt och breddad dialog mellan olika sektorer av det guatemalanska samhället ingår inte i ICEFI:s huvudmål, men dialogutrymme har ändå främjats som en del av insatsen. Med ett antal debatter i huvudstaden och i en handfull andra departement har ICEFI bidragit till den offentliga debatten, men med en något begränsad publik. Det har dessutom delvis inriktat sig på studenter, en kategori som inte förutsågs. På så sätt har ICEFI avvikit något från sin planerade verksamhet. Deltagandeaspekter är till stor del inriktat på åtkomsten till webbplatsen, men med mycket lite information om deltagandets kvalitet. Bidraget på detta område är något begränsat.

Empowerment

Empowerment är ett annat område som inte har varit huvudfokus, men vissa resultat kan ändå observeras. Om vi ser på de två viktigaste målgrupperna för ICEFI, kongressen och media, kan den förstnämnda inte anses ha stärkts väsentligt tack vare ICEFI. Bidraget till media för att stärka dess rapportering i skattefrågor bör betraktas som ganska starkt. Till följd av ICEFI:s fokus på media har denna grupp av aktörer stärkts på så sätt att den har fått större kapacitet att rapportera i skattefrågor. ICEFI:s totala bidrag till empowerment är måttligt.

¹⁷⁸ SADEV-intervju nr. 22.

Utsatta grupper

Utsatta grupper är ingen primär målgrupp men ICEFI har lagt tonvikt vid barn, genom samarbetet med UNICEF. Det är intressant att notera att orsaken till samarbetet är att chefen på ICEFI vid denna tidpunkt, Fernando Carrera, hade varit UNICEF anställd i 14 år.¹⁷⁹ Han kunde utnyttja sitt nätverk för att etablera ett samarbete mellan institutionerna, vilket ledde till särskilda studier kring skattepolitik och barnfrågor. Bidraget till utsatta grupper är måttligt.

Outcome

Beteendeförändring inom insatsen

Som vilken ny institution som helst har ICEFI fått kämpa för att etablera en solid struktur och arbetsstyrka som kunde genomföra dess aktiviteter. Erfarenheten då den första chefen, som även var grundare och ordförande, plötsligt lämnade sin post, överrumplade institutionen något. ICEFI har visat att den har dragit lärdom av denna erfarenhet. Den har även etablerat relationer med media, kongressen och andra relevanta aktörer.

Det följer av denna analys att förändringarna inom en av ICEFI:s viktigaste målgrupper, kongressen, inte har varit betydande. Det är dock viktigt att notera att när de övergripande förutsättningarna i kongressen är mer gynnsamma för lagstiftningsprocessen kommer kongressens beslutsunderlag i skattefrågor att förbättras stort, delvis tack vare ICEFI:s förberedande arbete. Det faktum att enskilda kongressledamöter idag efterfrågar ICEFI:s analyser av specifika aspekter på skattereformen är betydelsefullt. Den politiska miljön i Guatemala när det gäller skattereformen är extremt utmanande och alla försök att göra mer bestämda drag i denna fråga möter oundvikligen ett starkt motstånd från dem som förlorar på en sådan reform.

Den andra viktiga målgruppen, media, har sannolikt mer kunskaper om skattefrågor än tidigare och kan därmed förväntas rapportera mer nyanserat till följd av ICEFI:s regelbundna arbete med dessa aktörer. Rapportering i pressen är med stor sannolikhet mer djupgående än tidigare, och avspeglar journalisternas förbättrade kunskaper kring dessa frågor. Journalisterna är troligen också mer medvetna idag om vart de kan söka information vad gäller skattefrågor. ICEFI:s bidrag till beteendeförändringar inom insatsen är utan tvekan större gentemot media än gentemot kongressen, men generellt har ICEFI:s bidrag varit måttligt i detta avseende.

Beteendeförändring utanför insatsen

Det relativt höga antalet tidningsartiklar med referenser till ICEFI är ett tecken på ICEFI:s inflytande i nationella media, men det innebär inte nödvändigtvis att media rapporterar mer frekvent om skattefrågor än tidigare. Det är dock rimligt att anta att den offentliga debatten är mer upplyst och i större utsträckning mer baserad på fakta än tidigare. I detta avseende kan man säga att ICEFI har bidragit till den offentliga debatten kring dessa frågor. Avslutningsvis bör två begränsande faktorer noteras. En är den geografiska räckvidden, som till stor del har reducerats till huvudstaden. Det här verkar inte vara en avgörande svaghet, eftersom det skulle vara rimligt om ett litet

¹⁷⁹ SADEV-intervju nr. 22.

till medelstort institut fokuserade sitt arbete där debatten är koncentrerad, åtminstone till en början. Om man vill påverka den allmänna opinionen för att på så vis sätta tryck på beslutsfattarna behövs dock en bredare ansats.

Den andra begränsande faktorn som redan har nämnts är den starkt tekniska karaktären hos ICEFI:s material. För att få ett större inflytande skulle institutet gynnas av att se till att produkterna når en så bred publik som möjligt. Annars är risken hög att publiken reduceras till ett mycket begränsat antal personer som redan är kunniga i skattefrågor. Av denna anledning är bedömningen att ICEFI än så länge har bidragit i begränsad utsträckning till beteendeförändringar utanför insatsen.

6 Slutsatser

I det här kapitlet presenteras de viktigaste slutsatserna, dels generellt, dels specifikt för de respektive fallstudierna. Insatsernas effektivitet och måluppfyllelse som sådant har inte varit det *primära* fokuset. Istället har slutsatser dragits utifrån i vilken utsträckning insatsen *har bidragit till den övergripande situationen i Guatemala när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter*. Det betyder att en insats skulle kunna uppnå en mycket hög grad av måluppfyllelse, men uppvisa svaga resultat vad gäller att bidra till demokratisk utveckling och en ökad respekt för mänskliga rättigheter. Om detta är fallet har insatsen dock troligen inte varit väl utformad från början.

När vi drar slutsatser kommer vi att beakta tre övergripande aspekter som redan har diskuterats: den svenska policyn för demokrati och mänskliga rättigheter, Sveriges samarbetsstrategier med Guatemala samt kontextanalysen.

6.1 Generella slutsatser

DMR-utvecklingen i Guatemala

Svåra utmaningar inom demokrati och mänskliga rättigheter kvarstår

De enorma utmaningar vad gäller kapacitetsuppbyggnad av statliga institutioner, bekämpningen av den organiserade brottsligheten och den låga tilliten mellan medborgarna och staten kvarstår. Vissa framsteg kan noteras, exempelvis ökat deltagande och en breddad och mer inkluderande offentlig debatt där demokrati och mänskliga rättigheter figurerar regelbundet. Valprocesser har också varit ett av få områden där vissa framsteg skett. Trots detta har de höga förväntningarna efter fredsfördraget gradvis ersatts av frustration och besvikelse eftersom den nära på totala straffriheten och korruptionen, underblåst av den organiserade brottsligheten, narkotikahandeln och den illegala handeln med vapen, har nära på paralyserat statsförvaltningen. Bristen på respekt för demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer gör att, utifrån det allmänna tillståndet beträffande demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter sammantaget, så har utvecklingen stannat upp och inga väsentliga förbättringar har skett i Guatemala under den period som utvärderats.

Sveriges roll

Fördelning av svenska medel över de sju strategiska policytemana inom DMR förefaller rimliga

Det mycket begränsade svenska stödet till yttrandefrihet är inte helt orimligt mot bakgrund av att detta område inte är identifierat som en av de avgörande utmaningarna i Guatemala. Jämställdhet är det näst minsta anslaget men döljer det faktum att jämställdhetsperspektivet är tänkt att genomsyra en stor del av insatserna i de övriga sex policytemana. Det kan dock vara klokt att se över denna aspekt i framtiden för att se till att jämställdhetsaspekter inte går förlorade i den mängd insatser som ryms inom övriga kategorier. Policy temat 'allmänna mänskliga rättigheter' är så omfattande och innehåller insatser av så olika slag att det kan vara värt att överväga att dela upp denna kategori. I övrigt förefaller fördelningen av anslag rimlig och väl anpassat till landkontexten.

Sverige har bidragit till att stärka rättstatens principer och i mindre utsträckning offentlig förvaltning

Sverige har genom sitt breda och konsekventa engagemang i den offentliga debatten, givarsamordning och insatsstöd inom området rättsstatens principer bidragit till vissa framsteg. Stödet till CICIG men även Sveriges bredare roll för att driva på utvecklingen framåt har varit viktiga inslag för att uppnå resultat. Vad gäller stärkandet av statsförvaltningen har bidraget varit mer begränsat. Vissa framsteg vad gäller folkligt deltagande har visserligen noterats, men de mer holistiska systemförändringar och förvaltningsreformer som exempelvis SEPAZ haft möjlighet att bidra till har varit mindre synliga.

Sveriges långsiktiga engagemang bygger upp förtroendefulla relationer nödvändiga för att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete

Sveriges långa engagemang i Guatemala och andra aktörers bild av Sverige som en neutral samarbetspartner (d.v.s. ett utvecklingssamarbete som inte främst dikteras av Sveriges nationella intressen, utan av samarbetslandets egna behov) har gjort att Sverige har kunnat bygga upp ett mycket högt anseende och förtroende bland många aktörer i Guatemala. Sveriges långvariga och djupa engagemang i Guatemala, som har omfattat stöd till fredsprocessen, DMR-insatser och humanitärt bistånd, har gett Sverige en stark roll i Guatemala. Det faktum att Sverige har utövat stort inflytande även i den bredare centralamerikanska kontexten och skapat ett nätverk som sträcker sig över hela regionen från folkrörelser till multilaterala organ och det politiska ledarskapet har också varit viktigt för att stärka Sveriges ställning i Guatemala. Utvärderingsteamet har funnit att allt detta sammantaget gjort att Sverige har kunnat bidra till att de övergripande förutsättningarna i landet fortsatt vara någorlunda gynnsamma för ett effektivt utvecklingssamarbete. Detta bekräftar att externa faktorer fortfarande har stor betydelse i Guatemala för att garantera att den demokratiska processen inte havererar, och att de demokratiskt valda beslutsfattarna hålls ansvariga.

Insatsnivå

Starka ledare riskerar att skapa svaga institutioner

Liksom de flesta länder i Latinamerika har Guatemala till stor del formats inom en auktoritär tradition, där ett starkt ledarskap har varit centralt. Bedömningar av SEPAZ och ICEFI har pekat på en situation av oproportionell maktkoncentration inom deras respektive ledning. Denna maktkoncentration har befasts på bekostnad av svaga institutioner. När cheferna för båda institutionerna lämnade sina uppdrag exponerades deras sårbarhet och den låga graden av institutionalisering blev tydlig. Samtidigt som de förlorade momentum i detta kritiska skede har de båda vidtagit åtgärder för att vara bättre rustade inför nästa ledarskifte. CICIG tycks inte ha varit riktigt lika påverkat av detta. Det starka ledarskapsberoendet, präglad av en stark maktkoncentration i händerna på en enda person, reflekterar i viss mån också den generella bilden i Guatemala vad gäller institutioner och civilsamhällesorganisationer.

Kortsiktigt operativt fokus på bekostnad av långsiktiga strategier

På grund av den postkonfliktsituation som Guatemala befinner sig i är beredskapen för flexibilitet och omprövning av biståndet i en snabbt föränderlig omvärld av yttersta vikt. Å andra sidan är det av lika stor vikt att säkerställa att utvecklings-samarbetet "präglas av långsiktighet", såsom tydligt anges i den svenska strategin för utvecklings-samarbetet med Guatemala.¹⁸⁰ Fallet med CICIG illustrerar kanske bäst fokuseringen på kortsiktiga vinster på bekostnad av strategier på medellång och lång sikt. Vid tidpunkten för denna utvärdering hade ingen övergripande och långsiktig strategi utvecklats.¹⁸¹ ICEFI har nyligen börjat vidareutveckla ett tänkande kring hur man kan nå en bredare publik för att på olika sätt öka effekten av deras arbete på lång sikt vad gäller beteendeförändringar inom deras primära målgrupp. För SEPAZ har slutligen de varierande politiska dagordningarna och den politiska viljan i allmänhet från presidentens sida gjort det svårt att befästa de framsteg som uppnåtts. Tendensen att fokusera på kortsiktiga behov och mindre på att utveckla långsiktiga strategier från början finns även i övrigt i Guatemala. Samtidigt som åtgärder för att hantera långsiktiga och mer strukturella aspekter av en given situation kan byggas in i ett senare skede i projektcykeln riskerar detta att möjligheter att sätta in tidiga åtgärder går förlorade.

Parlamentet utgör ett hinder för framsteg

Den övergripande politiska miljön i Guatemala visar också tecken på att fokusera på kortsiktiga behov och prioriteringar i stället för att utveckla en långsiktig vision för hur Guatemala kan rustas för ett mer rättssäkert och demokratiskt samhälle. Det guatemalanska parlamentet är ett exempel på en av demokratins centrala aktörer vars handlingskraft är kraftigt beskuren på grund av korruption och ständigt skiftande politiska allianser. Detta har försvårat framsteg inom samtliga insatser som denna utvärdering har tittat på. Det är intressant att notera att två intervjuade har haft ganska positiva erfarenheter av parlamentet till följd av framgångsrik lobbyverksamhet av enskilda parlamentariker. Trots detta är parlamentet som helhet mycket svagt, eftersom ett så stort antal lagförslag blockeras och av många uppfattas därför parlamentet som ett hinder för framsteg inom demokrati och mänskliga rättigheter.

Urfolkens rättigheter

Urfolkens rättigheter identifieras i de svenska samarbetsstrategierna som ett särskilt prioriterat område.¹⁸² Urfolk och deras språk erkänns dessutom tydligt i den guatemalanska konstitutionen, fredsfördraget och den av Guatemala ratificerade ILO konventionen 169.¹⁸³ Trots detta utsätts urfolk i dag av systematisk diskriminering i det guatemalanska samhället. Det manifesteras exempelvis genom att urfolkens språk inte accepteras nämnvärt i rättssystemet och att ett antal lokala radiostationer som sänder på urfolkens språk har tvingats stängas av regeringen. Inget av de tre analys-

¹⁸⁰ Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklings-samarbetet med Guatemala, september 2008-december 2012*, s. 2

¹⁸¹ Ett av syftena med det nya svenska stödet till CICIG som tillkännagavs i december 2011 är dock bland annat att bidra till en strategi för kunskapsöverföring.

¹⁸² Alla de tre samarbetsstrategierna med Guatemala och Centralamerika för perioden 1997-2012 identifierar urfolks rättigheter som en prioriterad fråga. I den första strategin (1997-2001) identifieras urfolks rättigheter som en genomgående profilfråga, och de sista två strategierna belyser urfolks rättigheter som specifika delmål på området för demokrati och mänskliga rättigheter.

¹⁸³ Artikel 58 i konstitutionen, avsnitt III (A1) (A2.b, c & g) i avtalet om urfolks identitet och rättigheter, och artikel 28 i ILO-konvention 169.

erade fallen har vidtagit åtgärder för att hantera denna fråga på bred front. I stället finns tecken på att den språkliga aspekten i viss mån har underskattats, vilket kan ha bidragit till att reproducera en inbyggd svaghet i Guatemalas samhällssystem och som framkommer i ljuset av den historiska utvecklingen i landet. Medan varken CICIG eller ICEFI har identifierat urfolk som en prioriterad målgrupp, betonar SEPAZ urfolksrättigheter som en av sina främsta prioriteringar.

6.2 Slutsatser om de tre fallstudierna

CICIG

- Ökad tilltro till principen om allas likhet inför lagen och rättsstatens principer, samt viss förstärkning av möjligheter till ansvarsutkrävande hör till insatsens viktigare resultat, bland annat genom mer transparenta utnämningsprocesser.
- Sveriges direkta engagemang, framför allt på ambassadörsnivå, har varit avgörande för att underlätta CICIG:s arbete.
- Prioritering av kortsiktiga resultat framför en långsiktig strategi kan ha begränsat möjligheter att sätta in tidiga åtgärder för att underlätta sammanhållna reformer på sikt.

Stärkande av principen om allas likhet inför lagen. Trots den alarmerande statistiken vad gäller straffrihet och mord samt mycket svaga institutioner har CICIG lyckats bidra till framsteg på straffrihetsområdet. Den svenska DMR-policyn anger att Sverige "ska verka för ett fungerande, oberoende och effektivt rättsväsende för att bidra till allas likhet inför lagen".¹⁸⁴ CICIG har påverkat genom att bidra till utvecklingen mot en konsolidering av principen om allas likhet inför lagen. Det har uppnåtts genom att man har, genom handling, bevisat att det guatemalanska rättssystemet, om än med det internationella samfundets samarbete och stöd, kan lagföra vem som helst, inklusive en före detta president.

Bidrag till kontinuitet och legitimitet av det demokratiska systemet. Det finns starkt stöd för påståendet att CICIG, trots att det inte varit den enda bidragande faktorn, var avgörande för att återställa lugnet och ett minimum av förtroende bland medborgarna för regeringen i den kris som uppstod i kölvattnet av Rosenberg-fallet. Utan CICIG:s snabba ingripande och uppklarande av målet är det mycket troligt att det redan bräckliga förtroendet för regeringen och de statliga institutionerna skulle ha skadats allvarligt för lång tid framöver, eller till och med, som många tror, att det skulle lett till en statskupp. CICIG:s roll i utvecklingen mot mer öppenhet och offentlig debatt kring utnämningsprocesser, med stöd av det civila samhället, bör också nämnas som en betydelsefull prestation.¹⁸⁵ Detta är av hög relevans för den svenska DMR-policyn som understryker det civila samhällets viktiga roll för att "bidra till ansvarsutkrävande och förankring av den förda politiken".¹⁸⁶

¹⁸⁴ Förändring för frihet (2010), s. 18.

¹⁸⁵ Den nya Riksåklagaren Claudia Paz y Pas (tidigare verksam inom det civila samhället) är kanske det bästa exemplet på vad som skulle kunna betecknas en ny generation guatemalanska ledare som avancerar genom det statsförvaltningen baserat på egna meriter i stället för nepotism och korruption. Ett besök i New York i december 2011, då Claudia Paz y Paz träffade FN:s generalsekreterare Ban Ki-Moon samt USA:s utrikesminister Hillary Clinton, understryker också det stöd hon åtnjuter internationellt.

¹⁸⁶ Förändring för frihet (2010), s. 20.

Kortsiktiga behov, och behov av en långsiktig strategi. CICIG har, sannolikt av goda skäl, fokuserat på att stärka en av de centrala statliga institutionerna inom rätts- och säkerhetssektorn, nämligen Riksåklagarämbetet. Denna institutions legitimitet, som historiskt sett har varit befläckad med höga korruptionsnivåer och underlättat snarare än förhindrat brott mot de mänskliga rättigheterna, håller på att återupprättas om än med små steg. Det är samtidigt viktigt att bli påmind av omfattningen av de många utmaningar som CICIG ställs inför i sitt arbete för att stödja regeringen i deras kamp mot straffrihet. Det har också blivit allt tydligare att det brådskande behovet av att utbilda, förebereda och utrusta en mycket begränsad elitgrupp av främst utredare och åklagare måste kompletteras med en långsiktig strategi för kunskapsöverföring för att säkerställa att denna nyförvärvade kunskap stannar kvar inom *institutionerna* och inte på *individnivå*.¹⁸⁷ Det arbete som hittills har utförts har banat väg för en sådan långsiktig strategi och kommer att vara avgörande för att konsolidera de framsteg som hittills har uppnåtts. Vikten av att koppla detta arbete till den vidare rätts- och säkerhetssektorn understryks i den svenska DMR-policy, där det betonas att svenskt stöd ska "beakta hela rättskedjan för att möjliggöra sammanhållna reformer inom rättssektorn för att effektivt angripa t.ex. åtals-, och straffrihet samt korruption".¹⁸⁸

Den svenska ambassadens roll avgörande. De svenska ambassadörernas proaktiva och direkta engagemang har varit avgörande för att säkerställa att den generella och snabbt föränderliga politiska miljön fortsätter präglas av ett minimum av gynnsamma förutsättningar på ett sådant sätt att CICIG:s arbete kan bedrivas effektivt. Eftersom presidentens fulla stöd dessutom är nödvändigt för att CICIG ska kunna verka i landet har Sveriges engagemang varit en viktig investering som gett resultat. Detta gäller i synnerhet CICIG insatsen, men som nämnts ovan har detta haft en positiv påverkan på det svenska utvecklingssamarbetet i stort.

SEPAZ

- Insatsen har bidragit till ett ökat deltagande på olika nivåer, samt att säkerställa fredsfördragets synlighet i den offentliga debatten.
- Bland de svaga aspekterna återfinns begränsad systematik och effektivitet i uppföljning på grund av SEPAZ olika roller och en mängd aktiviteter och samarbetspartner, vilket i viss mån begränsat medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande.

Starkt bidrag till ökat deltagande. Deltagande är ett genomgående centralt begrepp i den svenska policyn om demokrati och mänskliga rättigheter och den svenska samarbetsstrategin med Guatemala.¹⁸⁹ I kraft av sitt unika mandat har SEPAZ kunnat spela en sammankallande roll för att på så sätt sammanföra olika intressegrupper i det

¹⁸⁷ Sveriges Ambassadör i Guatemala, Michael Frühling, lyfte fram i en presskonferens nyligen att det nya svenska ekonomiska stödet skulle fokusera på just denna kunskapsöverföring kopplat till rätts- och säkerhetssektorn. Presskonferens den 15 december 2011, Guatemala City.

¹⁸⁸ Förändring för frihet (2010), s. 19 (kursivering tillagd). När det gäller kombinationen av kortsiktiga operativa behov och en långsiktig strategi är Sveriges strategi för utvecklingssamarbete med Guatemala också tydlig. Den anger att "Utvecklingssamarbetet ska p.g.a. den post-konfliktsituation som Guatemala befinner sig i präglas av långsiktighet". Strategi för utvecklingssamarbete med Guatemala, september 2008 – december 2012 (2008), s. 2.

¹⁸⁹ Förändring för frihet (2008), s. 13 och Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008-december 2012, s. 5.

guatemalanska samhället. SEPAZ styrka har varit att tillhandahålla dessa mötesplatser och underlätta deltagande. Däremot har *kvaliteten* på deltagandet och systematiken i *uppföljningen* utgjort mindre framträdande drag i SEPAZ resultat. Uppfattningarna och bilden av SEPAZ bland de intervjuade går isär och SEPAZ olika roller har skapat en viss förvirring. Detta påverkar människors förväntningar på vad SEPAZ ska leverera, och utgör därför en försvårande omständighet vad gäller medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande.

Ett alltför omfattande mandat försvårar. SEPAZ mycket breda mandat, att samordna statens arbete för genomförandet av fredsfördragen, underlätta dialogen mellan före detta motståndare i den väpnade konflikten och, dessutom, att ansvara för samordning av humanitärt bistånd, har varit en överväldigande uppgift. SEPAZ har haft hela 75 samarbetspartners under hela insatsperioden. Detta reser frågor kring realism och genomförbarhet. Utvärderingsteamet anser att det mycket stora antalet aktiviteter och samarbetspartners i viss mån har begränsat SEPAZ möjligheter till systematisk och effektiv uppföljning.

Beroende av politisk vilja. Medan de flesta insatser är beroende av politisk vilja kan man konstatera att SEPAZ varit särskilt beroende av detta. SEPAZ roll stärktes till en början av stödet från MINUGUA samt president Álvaro Arzu (1996-2000) som satte fredsagendan högst upp på den politiska dagordningen. Det hjälpte SEPAZ att skapa sig en plattform, men allt eftersom tiden gick och MINUGUA fasade ut sin verksamhet och nya presidenter tillträdde växte avståndet till fredsfördragen.

ICEFI

- Insatsen har bidragit till uppbyggnaden av en faktabaserad kunskapsbas om skattefrågor, som gynnar både beslutsfattare och medborgare.
- ICEFI:s utmaning är bl.a. att nå en bredare publik och att se till att deras verksamhet knyter an till andra processer och institutioner.

Lärdomar kring ledarskapsberoende. ICEFI har visat att den har dragit lärdom av tidigare erfarenheter. Institutionen har gått från ett litet institut där en stor del av makten varit koncentrerad till chefen, till en mer balanserad institution, när det gäller både ledningen och sammansättningen av personalen, som idag är mycket aktiv i stora delar av nationella media. Detta har stärkt ICEFI och gör att institutet idag är bättre rustat för att möta de svårigheter som kan uppstå vid plötsliga förändringar.

Formella arbetsrelationer med parlamentet är nödvändiga. Trots att skattereformer ännu inte har antagits av kongressen har ICEFI kontinuerligt diskuterat med dess ledamöter för att bygga upp ett förtroende och för att etablera formella arbetsrelationer. Institutet har lyckats med det, och detta kommer att utgöra grunden för deras arbete de kommande åren. Diskussioner mellan ICEFI och Interparlamentariska unionen (IPU) skulle ha kunnat leda till ett strategiskt partnerskap som kunde ha stärkt ICEFI:s arbete. Ett sådant arrangemang skulle ha kunnat vara ett effektivt verktyg för ICEFI för att på så sätt utnyttja internationell erfarenhet av att stärka parlament, och det fortsätter att vara relevant för institutets framtida strävan att öka samarbetet med andra aktörer.

Behov av att nå en bredare publik. Samtidigt som det är viktigt att konsolidera en formell relation med dess primära målgrupp, i det här fallet parlamentet, är det oundvikligt för ICEFI att utveckla en plan för hur institutets budskap ska kunna nå en bredare publik. Skattepolitikens starkt tekniska karaktär är en utmaning för institutionen som man är alltmer medveten om. En av de viktigaste utmaningarna för ICEFI är att utforma sina analyser och texter för att, inte bara en begränsad grupp beslutsfattare, utan även en bredare publik lättare ska kunna tillgodogöra sig informationen. Detta är viktigt eftersom påtryckningar gentemot beslutsfattare från medborgare och den allmänna opinionen i stort är nödvändiga för att uppnå långsiktiga förändringar.

Insatsdokumentation

En av utmaningarna som uppstod under utvärderingsprocessen har varit tillgång till dokumentation för respektive insats inom rimlig tid. För SEPAZ-insatsen, som sträcker sig längre bak i tiden än de andra två, har detta varit särskilt märkbart. De fysiska arkiven i Guatemala har inte varit systematiskt strukturerade och organiserade på samma sätt som arkiven på Sida och Utrikesdepartementet i Sverige. Rapporteringsperioderna överlappar också varandra i vissa fall, men uppvisar även några mindre luckor, vilket gör det tidsödande för externa utvärderare att få en tydlig och klar överblick över insatsdokumentationen. För CICIG och ICEFI har dokumenten varit något lättare att få tillgång till, sannolikt på grund av att de båda är pågående projekt och endast sträcker sig tillbaka till 2005 respektive 2007. De många versioner av samma dokument som påträffats har också varit en utmaning. Ambassadpersonalen har dock gjort sitt yttersta för att hjälpa till med att identifiera och lokalisera dokument och att reda ut otydligheter kring statusen för vissa dokument.

7 Rekommendationer

Rekommendationerna i detta kapitel är baserade på slutsatserna från föregående avsnitt. De är uppdelade på generella rekommendationer och specifika rekommendationer för CICIG och ICEFI. Eftersom stödet till SEPAZ är helt avslutat ges inga rekommendationer kopplade till denna insats utöver de slutsatser som dragits i föregående kapitel.

Generella rekommendationer

- 1 Säkerställ en rimlig kombination av kortsiktigt operativt fokus och långsiktiga strategier i utformningen av insatser från början, i syfte att stärka bidraget till den demokratiska utvecklingen och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna.**

Rekommendation riktad till: UD, Sida

Samtidigt som behovet av brådskande åtgärder i den inledande fasen av vissa insatser ska tas på allvar, särskilt i konflikt- och postkonfliktsituationer, bör Sverige uppmuntra sina samarbetspartners att ta fram en långsiktig strategi från början. Det har observerats att åtgärder för att bidra till mer långsiktiga mål ibland växer fram i mitten av projektcykeln, vilket begränsar möjligheterna att identifiera de mellanliggande steg som kan tas för att bana väg för att uppnå dessa långsiktiga mål. Det viktiga är att säkerställa en tillfredsställande kombination av kortsiktig operativ fokus *och* långsiktiga strategier i början av en insats.

- 2 Integrera analys av konsekvenserna av ett starkt ledarskap på institutionaliseringsgraden i relevanta styrdokument för utvecklingssamarbetet och säkerställ att denna fördjupade förståelse föds in i uppföljningen av insatsstöd.**

Rekommendation riktad till: UD, Sida

En fördjupad analys till UD:s och Sida:s hjälp, om riskerna med ett starkt ledarskap och dess konsekvenser på institutionaliseringsgraden samt möjliga åtgärder för att mildra dessa risker skulle öka möjligheten till måluppfyllelse och bärkraft av DMR-insatser. Det är en svår balansgång mellan behovet av ett starkt ledarskap i snabbt föränderliga miljöer, vilket är typiskt för konflikt- och postkonfliktländer, och att främja robusta institutioner som är stabila även vid förändringar i ledarskiktet. Det är viktigt att ett starkt ledarskap inte uppmuntras på bekostnad av svaga institutioner, utan att båda aspekter kan samexistera. Utlandsmyndighetens aktiva roll skulle behövas för att följa upp denna typ av scenarieförändringar.

3 Fördjupa analysen av prioriterade områden som identifieras i bilaterala samarbetsstrategier och skapa rutiner för att säkerställa att Sveriges DMR-stöd och dialog anpassas i enlighet med detta.

Rekommendation riktad till: UD, Sida

Denna rekommendation utgår från antagandet att starka prioriteringar i samarbetsstrategierna, exempelvis kvinnor och urfolk för Guatemala, kräver en lika stark och nyanserad analys för att ge bästa möjliga förutsättningar för att definiera lämpliga åtgärder för att hantera dessa prioriteringar. Medan urfolkens rättigheter generellt har prioriterats inom DMR-portföljen i Guatemala är diskrimineringen av urfolk i form av ett bristande offentligt erkännande av deras språk ett område som skulle ha kunnat få mer uppmärksamhet med tanke på den historiska utvecklingen. En djupgående analys och en ökad medvetenhet om de olika aspekterna av urfolksrättigheter skulle kunna ge bättre verktyg för att anpassa stödet där så behövs.

4 Etablera ett standardiserat arkiveringssystem som möjliggör systematisk och effektiv arkivsökning.

Rekommendation riktad till: UD, Sida

För närvarande är arkiven på UD och Sida i Sverige inte harmoniserade med arkiven på land- och regionnivå på de svenska utlandsmyndigheterna. Ett harmoniserat system skulle underlätta tillgången till dokumentation och lärdomar, både för UD och Sida internt, men också för externa aktörer som söker information.

Rekommendation för CICIG-stödet

5 Uppmuntra CICIG att utveckla en långsiktig strategi som identifierar åtgärder för att gradvis involvera en bredare krets aktörer inom hela rättskedjan, i syfte att konsolidera de framsteg som gjorts och att stärka uppfyllandet av Sveriges prioritering att underlätta och bidra till säkerhetssektorreformer.

Rekommendation riktad till: UD, Sida

Från att till en början ha fokuserat på *individuella* rättsfall har medvetenheten ökat inom CICIG för vikten av att koppla verksamheten till *systemfrågor* genom att involvera andra aktörer inom rätts- och säkerhetssektorn. Detta skulle skapa möjligheter att bidra till sammanhållna reformer inom rättsväsendet på sikt.

Rekommendation för ICEFI-stödet

- 6 **Uppmuntra ICEFI att utforma nya arbetssätt för att nå en bredare publik, exempelvis att anpassa sina analyser för två skilda målgrupper: (i) lagstiftare, experter inom skattepolitik och andra ämnesspecialister, och (ii) den bredare allmänheten.**

Rekommendation riktad till: Sida

Att anpassa ICEFI:s analyser för den tilltänkta målgruppen är avgörande för att utöva inflytande på skattereformområdet. Samtidigt som teknisk jargong kan användas i texter för experter inom skattepolitik skulle ett förenklat och mer användarvänligt format göra dem mer tillgängliga för allmänheten. Den primära målgruppen må vara beslutsfattare (framför allt parlamentsledamöter och deras rådgivare), men för att uppnå beteendeförändringar i den här gruppen måste påtryckningar komma från den breda allmänheten. Att se över strategier och ingå samarbete med relevanta nationella, regionala och internationella likasinnade aktörer kan vara andra sätt att stärka ICEFI:s effekt på medellång och lång sikt.

Referenser

- Agrast, Mark David; Botero, Juan Carlos, och Ponce, Alejandro (2011), *The World Justice Project Rule of Law Index 2011*
- Azpuru, Dinorah; Pira, Juan Pablo, och Mitchell A. Seligson (2010), *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*
- Azpuru, Dinorah et. al. (2007), *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparativo*, Ottawa: IDRC
- Barnes, Catherine (red.) (2002), *Owning the process: Public participation in peacemaking*
- CICS (Bradford University)-Saferworld Help-Desk (Peace and Security in Development Co-operation) (2008), *Desk Study on Swedish Development Cooperation Strategy for Guatemala*
- Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999), *Guatemala, memoria del silencio*.
- Conciliation Resources (1997), *Negotiating Rights: the Guatemalan Peace Process*.
- Congreso de Guatemala (2005), *Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto Número 52-2005*
- Dunkerley, James (1988), *Power in the Isthmus. A political history of modern Central America*, London: Verso.
- Financial Action Task Force (2007), *Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2006-2007: Eighth NCCT Review*
- Freedom House, *Freedom of the World, Country Reports, Guatemala*
- Grann, David (2011), "A Murder Foretold, Unravelling the ultimate political conspiracy", *New Yorker*, April 4, 2011.
- Hudson, Andrew och Taylor, Alexandra, "The International Commission Against Impunity in Guatemala: A New Model for International Criminal Justice Mechanisms", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8 (2010), pp. 53-74
- Human Rights Watch, HRW "essential background", list of 2005-11 reports, <http://www.hrw.org/en/by-issue/essential-background/67>
- International Crisis Group (2011), *Guatemala's Elections: Clean Polls, Dirty Politics, Latin America Briefing No 24*, 16 June 2011
- International Crisis Group (2011), *Learning to walk without a crutch: An assessment of the International Commission Against Impunity in Guatemala, Latin America Report No 36-31* May 2011
- Kurtenbach, Sabine (2008) "Guatemala: Dependence and Fragmentation of Civil Society in War and Low Intensity Peace"
- Lembke, Magnus och Löfving, Staffan (Latinamerika-institutet, Stockholms Universitet) (odaterad) *Power Analysis – Guatemala*
- Ministry for Foreign Affairs Sweden (2007), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*
- OECD (2007), *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*
- OECD (1991), *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*.
- Ottaway, Marina och Thomas Carothers (red.) (2000), *Funding virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

- Pettit, Jethro (red.) (2005), *Assessing Civil Society Participation as Supported In-country by Cordaid, Hivos, Novib and Plan Netherlands, 1999-2004*. CFP evaluation series 2003-3006: no 4. Guatemala Country Report.
- Rocha Menocal, Alina (ODI) med Calvaruso, Andrea (2008), *Power and Change Analysis: Guatemala*
- Sida (2008), *Maras and Youth Gangs, Community and Police in Central America*.
- SADEV (2010), *Swedish Development Cooperation Statistics, Report 2010:4*
- Sida (1999-2010), land-, region- och strategirapporter för Guatemala
- Siglo21 (2011), "CICIG crítica a OJ por trabas al juzgar autoría intelectual". 6 October 2011
- Svenska ambassaden i Guatemala (2011), *Landöversikt Guatemala*
- UNDP (2010), *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/10*
- United Nations Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review (2008), *Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in Accordance with Paragraph 15(B) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1, Guatemala*. A/HRC/WG.6/2/GTM/2, 10 April 2008
- United Nations (2005), *The Situation in Central America: progress in fashioning a region of peace, freedom, democracy and development, United Nations Verification Mission in Guatemala*, Report of the Secretary-General. A/59/746, 18 March 2005
- USAID (2011), *Informe de Situación de la Reforma Policial*
- Utrikesdepartementet (2010), *Förändring för frihet. Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014*
- Utrikesdepartementet (2008), *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Guatemala, september 2008-december 2012*
- Utrikesdepartementet (2000), *Regionstrategi Centralamerika och Karibien, 1 januari 2001–31 december 2005*
- Utrikesdepartementet (1996), *Förslag till regionstrategi för utvecklingssamarbetet med Centralamerika, 1997 01 01-2001 12 31*
- Utrikesdepartementet (2008), *Frihet från förtryck. Skrivelse om Sveriges demokratibistånd*
- World Bank (2011), *World Development Report 2011, Conflict, Security and Development*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- UNOPS Unidad Para America Central y el Caribe de la Division RESS (2002), *Evaluación del Proyecto PNUD GUA/97/014: "Apoyo al Cumplimiento del Acuerdo de Paz Firme y Duradera"*

Sidas insatsdokumentation om de tre fallstudierna¹⁹⁰

CICIG

- CICIG (2011), *Informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala con Ocasión de su Cuarto Año de Labores*
- CICIG (2008), *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG – "Un año despues"*
- CICIG (odaterad), *Tercer año de Labores*

¹⁹⁰ Utöver listade dokument här har även annan insatsdokumentation beaktats, bl.a. samarbetsavtal och beslut. Endast de dokument som refererats till i rapporten har inkluderats här.

- CICIG (odaterad), *Dos años de Labores: un compromiso con la justicia*
Sida (2008), *Swedish support for the International Commission Against Impunity in Guatemala 2008-2009*
CICIG (2009), *Swedish continued support for the International Commission Against Impunity in Guatemala September-December 2009*
Sveriges ambassad (2007a), *Initial assessment of the International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG)*
Sveriges ambassad (2007b), *Swedish initial support for the establishment of the International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG)*
UNDP (2008), *UNDP Project Document*
UNDP (odaterad), *UNDP project document for 'the support to CICIG establishment and functioning'*
United Nations and the State of Guatemala (2006), *Agreement between the United Nations and the State of Guatemala on the establishment of an International Commission Against Impunity in Guatemala ("CICIG")*, Signed in New York on 12 December 2006

SEPAZ

- Sveriges ambassad (2005a), *Assessment of support to Project "Strengthening the Development of the Bases of Peace" presented by UNDP and the Guatemalan government, through the Vice President's office and in close cooperation SEPAZ (Peace Secretariat of the President) PLUS 64000057-01*
Sveriges ambassad (2005b), *Initial assessment of support to "Strengthening the Development of the Bases of Peace" through the Guatemalan government, SEPAZ (Peace Secretariat of the President)*
UNDP (2009), *Informe Final del Proyecto*
UNDP (2005), *Proyecto GUA/04/032 Cimentando el Desarrollo sobre las Bases de la Paz*
UNDP (2004), *Proyecto GUA/97/014: Apoyo al cumplimiento del Acuerdo de Paz Firme y Duradera*
UNDP (2002), *Informe de administración por resultados*, 1 de enero al 31 de diciembre 2002
UNDP (2007), *Annual report*
UNDP (2006), *Annual report*
UNDP (2002), *Annual report*
UNOPS Unidad para America Central y el Caribe de la Division RESS (2002), *Evaluación del Proyecto PNUD GUA/97/014: "Apoyo al Cumplimiento del Acuerdo de Paz Firme y Duradera"*

ICEFI

- ICEFI (2010), *G-13: Reflexiones sobre la Reforma Fiscal integral en Guatemala*
ICEFI (2009a), *Informe*
ICEFI (2009b), *Informe Anual 2008*
ICEFI (2009c), *Proyecto "Centroamérica: Análisis de coyuntura e incidencia pública para el mejoramiento de las respuestas de política fiscal frente a la crisis económica mundial"*
ICEFI (2005), *Propuesta del 1 de junio de 2005*
Sida (2005), *Initial assessment "Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales" – ICEF*
Sveriges ambassad (2005), *Assessment of institutional support to ICEF*
S&S Proyectistas y Consultores Asociados S.A.C. (2010) *Informe Final. Evaluación Externa del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales – ICEFI – 2005-1010*

Bilaga 1: Lista över personer som intervjuats

Sveriges ambassad i Guatemala

Angelica Broman, programhandläggare
Björn Holmberg, f.d. ambassadråd
Ewa Nunes-Sörenson, ambassadråd
Hans Magnusson, f.d. ambassadråd
Juana María Camposeco, nationell program handläggare
Mats Ottosson, controller
Michael Frühling, Ambassadör
Odilia Lopez, nationell programhandläggare
Pontus Rosenberg, andre ambassadsekreterare
Veronika Melander, programhandläggare
Eva Werner-Dahlin, f.d. svensk Ambassadör

Multilaterala och bilaterala biståndsorgan

Alexandra Valkenbeorg, biståndschef, Nederländernas ambassad
Antonio dal Borgo, Europeiska kommissionen, Guatemala
Carla Aguilar, valexpert, USAID
David Montesinos, AECI
Hans Petter Buvollen, samordnare, DANIDA
Oscar Chavarría, rättsexpert, USAID

Andra intressenter i Guatemala

Adriano, González-Regueral, representant, UNICEF
Ana Luisa Rivas, UNFPA
Ana Maria Mendez, andre sekreterare för internationellt samarbete, SEGEPLAN
Ana Paula López, Kooperation utan gränser
Angelina Aspuac, andre sekreterare, SEPREM
Arturo Aguilar, Riksåklagarens privata sekreterare, Riksåklagarämbetet
Carlos Castresana-Fernandez, f.d. Kommissionär, CICIG
Carlos Sarti, Rådgivare, Rådgivande kommittén för urfolk och mångkulturalitet
Catalina Avila, SEGEPLAN
Catalina Soberanis, f.d. chef för SEPAZ
Claudia de la Fuente, UNHCHR
Diego Padilla Vassaux, forskare, IRIPAZ
Enrique Corral Alonso, Kommissionen för återintegrering av URNG
Felipe Gómez, samordnare, Kommissionen för heliga platser
Fernando Carrera, f.d. chef, ICEFI
Fredmann Pacay, program handläggare, SOROS
Helen Mack, chef, Fundación Myrna Mack
Hugo Noe Pino, chef, ICEFI
Irma Alicia Velásquez, CATIE

Isabel Marisol Chávez, nationell samordnare, Nationella forumet för kvinnor
Iván Yerovi H., vice-chef, UNICEF
Jaime Lionel Otzin Diaz, chef, Nationella civila polisen
Jonathan Mencos, chefsekonom, ICEFI
José Ricardo Barrientos Quezada, chefsekonom, ICEFI
Justo Solórzano, program handläggare, UNICEF
Lisette Zamora de Arroyo, chef för internationellt samarbete, SEPREM
Luis Alberto Padilla, chef, IRIPAZ
Margareta Schluter, svenska polisen
Maria Castro, chefsekonom, ICEFI
Maria Eugenia Morales de Sierra, vice-chef, Ombudsmannakontoret för
mänskliga rättigheter
Maria Eugenia Solis, chef för kontoret för vittnesskydd, Riksåklagarämbetet
Mario Minera, chef, CALDH
Mary Speck, chefsanalytiker, International Crisis Group
Mynor Cabrera, chefsekonom, ICEFI
Norma Cruz, chef, Sobrevivientes
Nuria Cordon, regional samordnare, Nationella forumet för kvinnor
Pär Ivarson, landschef för Guatemala, Individuell människohjälp
Raquel Zelaya, f.d. chef för SEPAZ
Rosa María Wantland, Kommissionen för återintegrering av URNG
Rossana Peralta de Hegel, chef för internationellt samarbete, Ombudsmannakontoret
för mänskliga rättigheter
Sotero Sincal, Diakonia
Thomas Pastor, vice-chef, CICIG
Virgilio Alvarez, chef, FLACSO
Xavier Michon, landrepresentant, UNDP
Helga Gonzalez, vice-chef för internationellt samarbete, SEPREM
Marcos Ajpacaja, Kulturministeriet, Guatemala

Seminarium med svenska intressenter i Stockholm den 25 januari 2011

Diakonia
Statistiska centralbyrån
Forum Syd
Kristna fredsrorelsen
Rädda barnen
LO-TCO:s biståndsnämnd

Bilaga 2: Sida utvärderingar inom DMR i Guatemala 1997-2010

Tabell 13 Sidautvärderingar inom demokrati och mänskliga rättigheter (DMR) i Guatemala 1997-2010¹⁹¹

Titel	Ref.nr.	Utvärderingsobjekt	Utvärderingsperiod
<i>Supporting Child Rights</i>	2011:1	<i>Child Rights Support</i> ¹⁹²	2003-2011 ¹⁹³
Modernization and Legislative Agenda of Congress Project in Guatemala, 2005-2008	2009:22	Legislative Consortium ¹⁹⁴	2005-2008
Sida Evaluation of the Foundation Propaz: Evaluation Report	2009:16	Propaz	2005-2008
Support Mechanism for Indigenous People in Guatemala "OXLAJUUJ TZ'IKIN", 2005 – 2008	2009:15	CATIE	2005-2008
Access to Justice Program, Guatemala	2008:47	Soros Foundation	2004-2008
Technical Assistance to the Guatemalan Electoral Regime	2008:46	OAS/IIDH	2005-2007
<i>End-review of the Programme "Democratic Values and Political Management", Guatemala</i>	34/2008	OAS	2004-2007
Institutional Strengthening Project Financed by Sida to the Human Rights Ombudsman	06/45	Human Rights Ombudsman	2002-2006
Journalists for Development Foundation of Guatemala (FUPEDES)	03/32	FUPEDES	1997-2002
UNV Peace Promoters in Guatemala Project	99/31	UNDP/UNV/Forum Syd	1997-1999

¹⁹¹ Dessa rapporter är både, enligt Sida:s definition, evaluations och reviews. Inklusiva två samutvärderingar genomförda med Norad; markerade i kursiv stil.

¹⁹² UNICEF är den i särklass största samarbetspartnern som ingår i denna utvärdering. Följande mindre insatser ingår dock också i rapporten: UNDP, Kooperation Utan Gränser, Plan Sverige och Diakonia.

¹⁹³ Utvärderingsobjektet i sin helhet sträcker sig från 2001 och framåt, men de svensk-stödda insatserna som ingår i denna rapport sträcker sig från 2003-11.

¹⁹⁴ "Legislative Consortium" består av: OAS, LEGIS, FOSS/CEG, Netherlands Institute for Multiparty Democracy/PROLEY och Acción Ciudadana.

Tabell 14 Sida utvärderingar inom DMR uppdelat på de sju tematiska policytemana

Strategiskt policy tema DMR/utvärde- ringsnr.	Yttrandefrihet	Procedurer och institutioner	Offentlig förvaltning	Rättsstatens principer	Civila samhället	Jämställdhet	Mänskliga rättigheter allmänt
2011:1							√
2009:22		√					
2009:16					√		
2009:15					√		
2008:47				√			
2008:46		√					
34/2008		√					
06/45							
03/32	√						
99/31					√		√

