



Demokratistøtte gjennom FN

Oppsummering: Guatemala landrapport

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette sammendraget presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige.

Hovedrapport og landrapporter er tilgjengelige på <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer>.

Democracy Support through the United Nations

Evalueringen er gjennomført av Scanteam i samarbeid med Overseas Development Institute (UK), Stockholm Policy Group (Sverige) og Nord/Sør-konsulentene.

Norsk støtte gjennom FN i Guatemala har styrket urbefolkningens rettsvern. Forverring av politiske og sosiale forhold i Guatemala, inkludert økt korrupsjon, rammer derimot rettsvesenet og kan true oppnådde resultater.

Bakgrunn og formål

Guatemala er et av seks land der norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN-systemet har blitt evaluert. Formålet med evalueringen var å belyse resultatene av den norske demokratistøtten i et utvalg land, vurdere norske beslutningsprosesser, gi anbefalinger om fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner vis-à-vis relevante FN-organisasjoner.¹

I Guatemala er to norskstøttede FNs utviklingsprogrammer evaluert, støtte til sivil samfunn (PROFED/PASOC) (2000-2009) og støtte av urfolks rettsvern gjennom Public Penal Defence Office

(IDPP)² (2001-2008) gjennom FNs utviklingsprogram. Norge bidro totalt med henholdsvis 76,5 millioner kroner og 16,7 millioner kroner til programmene i perioden 2000 til 2009.

Programmet for støtte til sivil samfunn, PROFED/PASOC, har gjennom 109 individuelle prosjekter støttet totalt 80 store og små organisasjoner over store deler av Guatemala. Innsatsen har omfattet forskning, menneskerettigheter, reform av justissektoren, rettshjelp, arbeid mot diskriminering og bekjempelse av korrupsjon.

Støtten til Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i strafferettssaker har hatt som mål å styrke urfolks tilgang til juridisk bistand og øke deres mulighet til å bli hørt i det nasjonale rettsystemet. Videre har prosjektet arbeidet med å integrere hensynet til urfolk i det offisielle rettsvesenet.

Etter 36 år med borgerkrig ble en fredsavtale undertegnet i Guatemala i 1996. Brudd på menneskerettighetene, korrupsjon og kriminalitet preget samfunnet under og etter krigen. Diskriminering av urfolk var utbredt, og store deler av

1 Evalueringens hovedrapport inneholder funn og konklusjoner på tvers av landstudier. Den er oppsummert i et eget informasjonsflak. Se <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer/publikasjon?key=284256>.

2 Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i strafferettssaker

befolkningen var nærmest ekskludert fra å delta i det offentlige liv. Innenfor retts-systemet bidro kulturelle og språklige ulikheter til å skape ytterligere barrierer for urfolks rettsikkerhet. Det sivile samfunn var svakt, og det var behov for reformer av statlige institusjoner, blant annet innenfor justissektoren. Urfolkets tradisjonelle juridiske praksis og det offisielle juridiske systemet eksisterte side om side som to parallelle strukturer.

Sentrale konklusjoner og funn **Støtte til sivilt samfunn**

Hovedkonklusjoner

1. Programmet har bidratt positivt til demokratiutvikling i Guatemala til tross for begrensninger i programmet og oppfølgingen.
2. FNs utviklingsprogram sin kontinuitet og organisasjonens rolle som tilrettelegger og rådgiver har vært viktig for å styrke det sivile samfunnets rolle lokalt og nasjonalt. Et styrket sivilt samfunn har igjen innvirket positivt på utviklingen av et demokratisk styresett.
3. Ytre faktorer som vold, korrupsjon, organisert kriminalitet og en meget svak justissektor har svekket programmet sine evner til å oppnå alle mål.
4. Synergier mellom programmet og liknende initiativer kunne ha vært utnyttet bedre. Evalueringen har for eksempel ikke funnet noe tegn på koordinering eller samhandling mellom de to prosjektene Støtte til sivilt samfunn og Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i straffesaker, til tross for at urfolks tilgang til juridisk bistand var sentralt i begge programmene.

Hovedfunn

Mange av de 109 individuelle prosjektene har oppnådd gode resultater, mens andre ikke har nådd sine mål. Gjennom kapasitetsbygging og styrking av sentrale sivilsamfunnsorganisasjoner har prosjektet bidratt til demokratiutvikling gjennom et økt fokus på forsoning, urfolks rettsvern, gjennomsiktighet og bekjempelse av diskriminering og rasisme.

Programmet var svært relevant for demokratiutviklingen i Guatemala. Spesielt fremheves den støtten som ble gitt til å øke innsyn i forvaltningen og til urfolks rettsikkerhet som de mest vellykkede komponentene. Det vurderes som positivt at støtten ble fordelt mellom ulike typer sivilsamfunnsaktører, inkludert kvinne- og urfolksorganisasjoner. Den geografiske spredningen mellom by og land har også vært viktig. Prosjektene var relativt kortvarige, men organisasjoner som kunne vise til gode resultater fikk fornyet støtte.

Administrative mangler har svekket programmet og vanskeliggjort resultatvurderingen. I de første fasene manglet et strategisk fokus, langsiktige resultater, gode oppfølgingssystemer og analyser. Videre har de mange prosjektene og den store geografiske spredningen bidratt til en administrativt tidkrevende og ineffektiv utvelgelse og oppfølging av enkeltprosjekter.

Tre regjeringsskifter, korrupsjon, manglende politisk vilje og stadige utskiftninger av sentrale personer i myndighetsapparatet har hatt negativ effekt på programmet. Den stadig forverrede sikkerhets-situasjonen og den økende organiserte kriminaliteten i Guatemala har også vært

en stor utfordring, spesielt for programmetts arbeid med antikorruptsjon, økt innsyn i forvaltningen og menneskerettsbrudd.

Norske beslutningsprosesser

Norge hadde vært involvert i fredsprosessen i Guatemala fra 1987 til signering av fredsavtalen i 1996. Beslutningen om å støtte det sivile samfunn via en multilateral kanal var både en videreføring av tidligere støtte til sivilsamfunnsaktører og et ledd i gjennomføringen av fredsavtalen. I følge Norges landstrategi for Guatemala sto støtte til demokratisk utvikling høyt på agendaen.

Programmenes utforming og innovative elementer appellerte til Norge på et område der det var store behov. Utvelgelse av prosjekter skulle basere seg på offentlig utlysning av midler. Programmet fikk også støtte fra to andre likesinnede land, Sverige og Danmark.

FN som kanal

FNs utviklingsprogram hadde allerede arbeidet lenge med demokratiutvikling i Guatemala. Kombinert med FNs nøytralitet og god tilgang til myndighetsapparatet bidro dette til at organisasjonen ble sett på som et naturlig valg for Norge. organisasjonen ble ved oppstart vurdert som en forutsigbar, effektiv og nøytral institusjon med potensiale for å skape dialog mellom det sivile samfunn og statlige aktører.

Andre givere og sivilsamfunnsorganisasjoner gir også FNs utviklingsprogram gode skussmål for rollen som brobygger mellom det sivile samfunn og myndighetene, som var svært viktig for å oppnå et

godt samarbeidsklima og gode resultater. Til tross for dette pekes det på at effektiviteten rundt utvelgelsen av organisasjoner og prosjekter kunne vært bedre og at oppfølgingen av prosjektene har vært mangelfull.

Konklusjoner og funn **Støtte til urfolks rettsvern**

Hovedkonklusjoner

1. Prosjektet har bidratt til å styrke urfolks rettsikkerhet gjennom å øke tilgang på forsvarsadvokater som behersker lokale språk, kultur og tradisjon. Prosjektet har videre bidratt til å øke bevisstheten om urfolks rettigheter og urfolks tradisjonelle juridiske praksis i det offisielle retts-systemet.
2. Prosjektets intensjon om å styrke urfolks tradisjonelle rettspraksis og koordinere det tradisjonelle systemet bedre med det statlige rettsystemet er relevant, men på dette området er resultatene mindre overbevisende. Usikkerhet og uenighet knyttet til innholdet i urfolks tradisjonelle lovgivning og rettspraksis bidrar til ekstra utfordringer i dette arbeidet. Evalueringen understreker at utviklingene av de to parallelle rettsystemene må basere seg på en grundigere analyse av de politiske implikasjonene, nasjonal enighet om målene og tilrettelegging gjennom endringer i lov og grunnlov.
3. De vanskelige politiske og sosioøkonomiske forholdene i Guatemala har påvirket resultatene av prosjektet. Selv om prosjektet har styrket urfolks tilgang til juridisk bistand, er retts-systemet i landet i så dårlig forfatning at mer gjennomgripende reformer er

nødvendig for å etablere et godt og bærekraftig rettsystem for alle.

Hovedfunn

Prosjektet til støtte for Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i strafferettsaker har generelt oppnådd gode resultater, spesielt når det gjelder økt tilgang til rettshjelp for urfolk. 15 kontorer for forsvar av urfolks rettigheter har blitt etablert for å gi juridisk bistand på lokale språk. Kontorene finansieres nå over offentlige budsjetter, noe som vitner om forståelse for viktigheten av målrettet støtte rettet mot urfolk. Dette er også en indikasjon på bærekraftigheten i prosjektet.

Prosjektet har bidratt til økt kunnskap om multikulturalisme i de offentlige rettsinstansene i Guatemala. Det er en rekke eksempler på at det formelle rettsystemet har akseptert gyldigheten til tradisjonelle rettsprosesser og avgjørelser. Det formelle rettsystemet har for eksempel akseptert avgjørelser i det tradisjonelle systemet etter prinsippet om at en person ikke kan bli tiltalt for samme handling to ganger. Prosjektet er institusjonelt godt forankret. Dette antas å ha bidratt til raskere anerkjennelse av prosjektet i ulike andre statlige organ.

Prosjektet hadde en nyskapende tilnærming til det å øke tilgang til rettsystemet for urfolk og til å styrke talsmannsvirksomheten for urfolks rettigheter. Grunntanken har vært å bygge på tradisjonell juridisk praksis og koble sammen juridiske autoriteter blant urfolk og statlige aktører i justissektoren. Tett koordinering og god dialog med ledelsen for urfolk i lokalsamfunnene har vært viktig for de gode resultatene av prosjektet.

Oppfølging og rapportering har primært fokusert på kvantitative aspekter. Det har derfor vært utfordringer knyttet til å evaluere de kvalitative aspektene ved enkelte aktiviteter, som for eksempel opplæring.

Til tross for at prosjektet har blitt gjennomført parallelt med andre prosjekter i justissektoren i regi av FNs utviklingsprogram, har det vært lite koordinering mellom disse. FNs utviklingsprogram har imidlertid de senere årene jobbet med å få på plass en mer helhetlig tilnærming til sitt arbeid på denne sektoren.

Av eksterne faktorer som har påvirket prosjektet negativt, fremhever studien manglende politisk vilje til avklaring av juridiske forhold mellom staten og urfolk. Fraværet av juridiske og konstitusjonelle klargjøringer av urfolklederes autoritet og juridisk praksis er en stor utfordring.

De betydelige etniske motsetningene i det guatemalske samfunnet, har resultert i vold og krenkelser av urfolks rettigheter, feilslåtte forsøk på forsoning etter borgerkrigen og stor grad av mistenksomhet i samfunnet.

Økende organisert kriminalitet gjennomfører samfunn og myndigheter. Dette har vanskeliggjort nødvendige politiske reformer som kunne ha økt sikkerheten og lettet gjennomføringen av fredsavtalen. Utbredt vold, kriminalitet og mistro til statlige institusjoner har også bidratt negativt til utviklingen av prosjektet. Mange tar for eksempel loven i egne hender fremfor å gå rettens vei.

Norske beslutningsprosesser

Støtte til justissektoren i Guatemala har vært et prioritert område for Norge siden fredsavtalen i 1996, da dette temaet ble løftet opp på den nasjonale agendaen. Støtten til Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i strafferettssaker var ett av flere norskstøttede prosjekter innenfor justissektoren. Sett bort fra en tidlig pilotfase har Norge vært den eneste giveren i prosjektet.

Norge ser ut til å ha vært en aktiv partner i utformingen av prosjektet, gjennom tett dialog med FNs utviklingsprogram og av og til direkte med institusjonen som står for den daglige gjennomføringen av prosjektet, Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i strafferettssaker

Norge vil ikke støtte tiltaket en tredje periode. Dette skyldes dels innvendinger mot FNs utviklingsprogram sin gjennomføring av prosjektet, dels endringer i Norges politiske prioriteringer i Guatemala.

FN som kanal

Som ovenfor. Norge har ikke avtale om direkte samarbeid med myndighetene i Guatemala. Det var derfor nødvendig å gå gjennom en ikke-statlig partner for å støtte Kontoret for offentlig oppnevnt forsvar i strafferettssaker. Evalueringen argumenterer for at den ideelle partneren for samarbeidet ville ha vært en organisasjon som er spesialisert på tilgang til juridisk bistand og reformer i rettssystemet, men det har imidlertid ikke fremkommet noe konkret alternativ til FNs utviklingsprogram

FNs utviklingsprogram har hatt et stort engasjement innen justissektoren, men har fått kritikk for manglende helhetlig innretning og dårlig koordinering mellom de ulike initiativene organisasjonen har støttet.

FNs utviklingsprogram har fått ros for faglig rådgivning i første fase av prosjektet, men har også blitt kritisert for å være for byråkratisk og ikke tilby tilstrekkelig faglig og politisk støtte utover å kanalisere midlene. Den norske ambassaden har også vært kritisk til forsinkelser i prosjektet, forårsaket av FNs utviklingsprogram.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-613-2
Foto: Peter Martell/IRIN.