

Diakonias arbete för mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika

**Juan-Enrique Bazán
Roberto Cuéllar
Sara Martínez Bergström**

Department for Latin America

Diakonias arbete för mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika

Juan-Enrique Bazán
Roberto Cuéllar
Sara Martínez Bergström

Sida Evaluation 97/32

Department for Latin America

Evaluation Reports may be ordered from:

Biståndsforum, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 57 22
Fax: (+46) 8 698 56 38

Rapporten är en bearbetad och förkortad version av utvärderingsrapporten:
Sida Evaluation 97/31, "Diakonia dentro del Área de Derechos Humanos y Democracia en América del Sur".

Översättningen och bearbetning är gjord av Sara Martínez Bergström
Den spanska originalversionen finns tillgänglig på Sida.

Authors: Juan-Enrique Bazán, Roberto Cuéllar, Sara Martínez Bergström.

The views and interpretations expressed in this report are the author's and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 97/32
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: RELA-1997-0074
Date of Final Report: September 1997
Printed in Stockholm, Sweden 1997
ISBN 91 586 6074 7
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (8)-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Telex 11450 sida sthlm. Postgiro: 1 56 34-9
Homepage: <http://www.sida.se>

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING

1 PROGRAMKONTEXT

1.1	Mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande i Colombia Peru och Bolivia	1
1.2	Diakonias program i Sydamerika	
1.2.1	Historisk bakgrund	3
1.2.2	Diakonias arbete	4
1.2.3	Programmets mål och syfte	4
1.2.4	Sida-avtal och finansiering	5

2 UTVÄRDERINGSMETODIK

2.1	Mål och omfattning	6
2.2	Metoder	6
2.3	Begränsningar	7

3 OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER I

3.1	Diakonias identitet och karaktär	7
3.2	Systemanalys	8
3.2.1	Diakonias uppdrag	8
3.2.2	Diakonia som institution	9
3.2.3	Organisations- och kompetensutveckling	10

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER II

3.3	Måluppfyllelse	10
3.4	Arbetssätt	11
3.5	Målgruppens deltagande	12
3.6	Diakonia och andra biståndsorganisationer	12
3.7	Diakonias styrka och svaghet	13
3.7.1	Framgångar	13
3.7.2	Svagheter	14

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER III

3.8	Urval av samarbetsorganisationer	15
3.9	Utvecklingen från projekt till programtänkande	17
3.10	Kompetensutveckling av samarbetsorganisationerna	18
3.11	Genderperspektiv	19

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER IV

3.12	Uppföljning av projekt	20
3.13	Utvärdering av projekt	21

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER V

3.14	Relationer med Sida, rapportering och uppföljning av programmet	22
3.15	Programmets kostnadseffektivitet	24
4	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	25
5	LÄRDOMAR	29

BILAGOR

1	Uppdragsbeskrivning
2	Lista på intervjuade personer
3	Skriftliga källor

SAMMANFATTNING

Utvärderingen av Diakonias arbete för demokrati och mänskliga rättigheter i Sydamerika har till syfte att analysera måluppfyllelse, effektivitet och i vad mån uppnådda resultat överensstämmer med förväntade samt att analysera Diakonias verksamhet i förhållande till Sidas mål och inriktning av Sydamerikabiståndet. Utvärderingen omfattar perioden 930701 - 961231.

Diakonia har verkat i Sydamerika i över 20 år. Inriktningen var från början hjälp åt politiska flyktingar och offer för MR-övergrepp. Programmet växte snabbt och utvidgades mot ett bredare arbete för mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande. Idag är verksamheten koncentrerad till Peru, Colombia, Bolivia och Paraguay. Regionkontoret med fyra svenska handläggare finns i La Paz och nationella handläggare i Bogotá och Lima.

Huvudmålet för Diakonias sydamerikaprogram är att *bidra till att de mänskliga rättigheterna respekteras och att demokratiseringsprocesserna fördjupas*. I Diakonias senaste anslagsframställan till Sida formuleras även delmål. Dessa är inriktade på att stärka kvinnans ställning i samhället, förändra de förhållanden som orsakar MR-övergrepp och diskriminering, upprätta det politiska våldets offer, bidra till konstitutionella och juridiska förändringar som gynnar marginaliserade gruppers deltagande i beslutsprocesser, verka för att organisationer från det civila samhället aktivt kan främja sina intressen samt att främja fred och försoning i regionen. I sin senaste ansökan använder Diakonia för första gången en LFA-matris (logic frame approach).

Diakonia har definierat fem huvudteman som prioriteras i programmet: diskriminerade etniska grupper, gender, internflyktingar, folklig juridik och lokaldemokrati. Sedan några år pågår en process från land- och projektinriktning till ett tematiskt sammanhållet regionalt program.

Det ekonomiska stödet från Sida till Diakonias program för mänskliga rättigheter och demokrati har under de senaste 4,5 åren uppgått till 89 miljoner SEK. Programmet är till 100% finansierat av Sida. Under perioden 1992 - juni 1996 mottog Diakonia också 13.36 miljoner SEK till ett regionalt jämställdhetsprogram. 1994 upprättades ett treårigt avtal om stöd till nätverksbyggande i Bolivia, för detta erhöll Diakonia 4,79 miljoner SEK från Sida. Under 1996 mottog Diakonia från avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, SEKA 8.1 miljoner SEK. Inom den verksamhet som får stöd från SEKA är Diakonias egeninsats 20% av budgeten.

Diakonias drivkraft är engagemanget för de socialt eftersatta grupperna och för de människor vars mänskliga rättigheter kränks. Organisationens intresse och strävan tar sig uttryck i konkret praktiskt solidaritetsarbete.

Diakonia har ett stort praktiskt kunnande och är väl insatta i situationen vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter i regionen.

Diakonias uppdrag är att stärka demokratiseringsprocesser genom stöd till samarbetsorganisationer. Dessa är i de flesta fall lokala eller regionala enskilda organisationer som fungerar som ett mellanled för att nå de fattiga och behövande. Uppdraget skulle kunna utvidgas till att innefatta ett mer aktivt deltagande i arbetet med att utforma nya modeller och utopier om mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande.

Diakonias strategi är inriktad på att inför problembilden med instabila demokratier stärka de sociala processer som leder till förstärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Diakonia behöver utveckla sitt arbete med strategi och policy för att klargöra i vilket syfte man söker ingripa i skeenden, vilka egenskaper man vill förstärka hos de sociala aktörerna och vilken roll man menar att dessa bör spela.

Organisationsstrukturen definieras av Diakonia som plan och besluten fattas i de flesta fall genom konsensus. Regionkontoret befogenheter att fatta beslut angående verksamheten är i stor utsträckning underordnad Diakonias centrala kontor i Stockholm. En översyn av det interna arbetssättet, speciellt frågan om ansvar och befogenheter, skulle kunna leda till en positiv organisationsutveckling. Likaså behövs systematisering av den praktiska kunskapen och erfarenheterna samt en ökad satsning på kompetensutveckling.

Diakonias program är mycket relevant i förhållande till de svenska biståndsmålen. Övertygelsen om en nära relation mellan bärkraftig utveckling och demokrati har alltsedan starten präglat Diakonias program. Måluppfyllelsen är svårbedömd då man först 1996 ställde upp tydliga delmål och angav förväntade resultat i en LFA-matris. Det står ändå klart att programmet i stort sett fungerat bra och uppnått omfattande och betydelsefulla resultat.

Diakonia har ett gott anseende som dialogpartner i frågor om mänskliga rättigheter och demokrati och har medverkat till att lokala MR-organisationer lyckats föra upp sitt tema på dagordningen i FN och andra internationella instanser. Genom att identifiera nyckelinsatser har man, ofta med små ekonomiska insatser, bidragit till att viktiga processer kommit igång.

I arbetet med att utveckla programmet från projektstöd mot en regional temainriktning återstår viktiga frågor, fortfarande dominerar den traditionella uppdelningen av arbetet landvis. Det saknas ett långsiktigt perspektiv på insatserna vilket bl a tar sig uttryck i att samarbetsavtalen med de lokala organisationerna ofta bara sträcker sig över något år.

Diakonia har väl definierade kriterier för urvalet av samarbetsorganisationer. När så är nödvändigt stöder man administrativ kompetensutveckling för att organisationerna ska kunna svara upp mot Diakonias krav på rapportering och ekonomisk redovisning. Nya relationer inleds alltid med ett väl avgränsat finansiellt stöd innan samarbetsavtal upprättas.

Genom sitt arbetssätt i relationerna med samarbetsorganisationerna har Diakonia skaffat sig ett viktigt förtroendekapital, respekt och trovärdighet. Ett viktigt dialogforum är de referensgrupper som Diakonia bildat kring de teman som prioriteras i programmet. Mekanismer för målgruppens deltagande bör ägnas fortsatt intresse, särskilt frågan om hur och i vilken utsträckning samarbetsorganisationerna ska delta i arbetet med strategisk planering. Diakonia har under den senaste tiden genomfört utbildningar för samarbetsorganisationerna i användning av "logic frame approach". Detta har mött visst motstånd och av vissa samarbetsorganisationer setts som en oönskad pålaga. Diakonia bör prioritera utveckling av den egna kompetensen i användandet av LFA och dessutom vinnlägga sig om övervinna motståndet och skapa en positiv inställning till detta arbete.

Uppföljning av samarbetsorganisationernas projekt sker genom besök, genomgång av rapporter, deltagande i aktiviteter och informationsutbyte med andra biståndsorganisationer. Uppföljningen skulle kunna förstärkas av ökad standardisering. Det dominerande arbetssättet i relationerna med samarbetsorganisationerna karakteriserar Diakonia som *acompañamiento*, ungefär att *slå följe med*. Denna metod bör kombineras med annan slags uppföljning och risken för rollkonflikt uppmärksammas.

De utvärderingar som Diakonia tar initiativ till är som regel deltagande och syftar till att stärka och utveckla samarbetsorganisationerna. Arbetet med att finna och utveckla metoder för att tillämpa indikatorer i utvärdering av projekt inriktade på mänskliga rättigheter och demokrati bör ges fortsatt prioritet.

Diakonia lägger stor vikt vid att arbeta för en bättre samordning mellan de många biståndsorganisationer som verkar i regionen. Organisationen bör bibehålla och utveckla sin pådrivande roll på detta område.

Sida har under alla år visat stort förtroende för Diakonias Sydamerika-program. Regelbundet lämnar Diakonia resultatrapporter och ekonomisk redovisning. Dessa har dock i liten utsträckning följts upp och diskuterats. Riktlinjer för resultatrapporter bör utarbetas. En positiv utveckling mot tätare och fördjupade relationer Sida-Diakonia pågår.

Diakonias Sydamerikaprogram har i relation till sin volym liten personalstyrka och en uttalad strävan att i största möjliga utsträckning hålla nere administrationskostnaderna. Kostnadseffektivitet har inte kunnat mätas,

inte heller att nyttan är större än kostnaden. Nyttan bedöms ändå vara av en vikt och omfattning som utan tvekan rättfärdigar kostnaden.

Biståndet genom Diakonia har nått en målgrupp som inte kunnat stödjas genom bilaterala insatser och varit ett synligt tecken på solidaritet med offren för MR-övergrepp. Planering av denna typ av program är alltid osäker och avhängig externa faktorer. Arbetet kräver ständigt svåra bedömningar som bäst klaras av organisationer med närvaro i regionen, erfarenhet och ett väl uppbyggt kontaktnät.

1 PROGRAMKONTEXT

1.1 Mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande i Colombia, Peru och Bolivia

Mycket har förändrats sedan Diakonia inledde sitt arbete i Sydamerika med att bistå människor som måste fly undan förföljelse under militärdiktaturerna. Idag är MR-situationen mindre dramatisk. Trots återgång till demokrati har man dock inte lyckats befästa respekt för mänskliga rättigheter som en grundläggande värdering i det demokratiska samhället. Därför är MR-situationen fortfarande osäker, speciellt i Peru och Colombia där risken för övergrepp är permanent.

Strävan efter ett effektivt rättsväsende, möjligheter till folkligt deltagande och social grundtrygghet för de fattiga prioriteras inte i de statliga moderniseringsprogrammen i Peru, Colombia och Bolivia. Det finns inga genomförbara nationella planer för att komma till rätta med den ökande kriminaliteten, det bräckliga rättsväsendet, förhållandena i fängelserna etc. Begrepp som mänskliga rättigheter förekommer ibland i den politiska retoriken. Men när det kommer till att utforma den praktiska moderniseringspolitiken eller lösningar för de sociala konflikterna finns de inte längre med i debatten. För den stora grupp människor som inte kan tillfredsställa sina grundläggande behov och som direkt drabbas av övergrepp är diskussionen om MR-frågor oftast inte annat än en samling abstrakta ord.

Regionen är inte bara drabbad av politiskt våld. Dessutom ökar den organiserade brottsligheten och det sociala våldet. Kampen om jorden och naturtillgångarna, narkotikahandeln och den missriktade drogbekämpningen medför idag grova kränkningar av individens rättigheter - och det sker i länder med demokratiskt styre. Till detta kommer också våld relaterat till gerillagruppernas aktiviteter, övergrepp mot barn, våld mot kvinnor i hemmet samt diskriminering av ursprungsbefolkningarna.

Den ökande bristen på personlig säkerhet för vanliga människor är en av demokratins svaga punkter i de tre länderna. Kampen mot den organiserade brottsligheten och narkotikahandeln har intensifierats. Ändå får man intrycket att om det inte vore för påtryckningar utifrån skulle de verkliga ledarna fortsätta att gå fria. Polisväsendet har också stora interna problem. Brott kan inte bekämpas med upptrappat våld men ändå verkar man, i strid med internationell rätt, tolerera uppkomsten av privata säkerhetsarméer och tillåta att folk tar rättvisan i egna händer.

Det är också en allmän uppfattning att rättssystemet inte fungerar effektivt och inte svarar upp mot kraven på en rättsstat. Ett arbete med att omorganisera och reformera rättsväsendet har inletts, men det går långsamt och ännu har inte mycket uppnåtts. Straffrihet är vanligt förekommande, särskilt när det gäller korruption och brott där inflytelserika personer är inblandade.

I Bolivia har allmänna val nyligen hållits. I Colombia går man till val i mitten av 1998 medan Peru kommer att styras av Alberto Fujimori och hans regering fram till sekelskiftet. I Colombia har de politiska förgrundsgestalterna i många fall varit med länge. I Bolivia finns de traditionella politikerna kvar, nu inom nya partier vilket dock knappast innebär någon verklig förnyelse utan bara skapar förvirring. De politiska partierna är som regel föga övertygande och det finns knappast några förväntningar på att politikerna ska stå till svars inför sina väljare.

De styrande politikerna har misslyckats och oppositionen har sedan länge upphört att vara ett forum för kritik och nya idéer. Förtroendet för samhället, regeringen, och politikerna minskar. Såväl partierna som fackföreningar har förlorat medlemmar.

I Colombia har våldet nått sådana proportioner att landet nu har det största antalet internflyktingar i Latinamerika. Hela samhället är försvagat och för närvarande verkar inte någon eller något kunna bryta denna våldets spiral. Det är sorgligt att konstatera att det inte ens finns vilja att lösa Colombias problem. Mitt i konflikten mellan narkotikahandlarna, paramilitärerna, gerillagrupperna, smaragdsmugglarna, politikerna och armén fortsätter colombianerna ändå på något sätt sitt dagliga liv. Detta är beundransvärt hos ett folk som i årtionden lidit under det mest brutala våld.

Det generaliserade våldet i vardagslivet har fått det att framstå klart att det idag inte finns några trovärdiga instanser som bidrar till försoning och konfliktlösning.

Det finns de som säger att Colombia är ett land som inte går att regera, att den peruanska oppositionen totalt misslyckats och varnar för stigande spänning i Bolivia till följd av kapitaliseringsprocessen. Dessutom har det förekommit konflikter med grannländerna Ecuador, Venezuela och, i mindre omfattning, Chile. Detta har lett till att militärens roll åter börjat diskuteras. Militären ser nu ett utmärkt tillfälle att återigen ingripa i politiken. En pensionerad general triumferade i valen i Bolivia och ingen hyser tvivel om militärens inflytande över de politiska besluten i Colombia och Peru.

Sammanfattningsvis kan vi säga att ett av de tre länderna Bolivia, för närvarande är mindre präglad av våld. I Peru var under många år våldet och MR-övergreppen omfattande men har nu minskat. I Colombia finns en formell demokrati men våldet ökar dramatiskt.

Situationen är komplex, det handlar inte om diktaturer utan om rättsstater där man infört nya ämbeten och instanser som justitieombudsman, konstitutionsdomstol, parlamentariska kommissioner för mänskliga rättigheter, fredskommissioner etc. Det finns också relativt oberoende tidningar. Men ändå fortsätter brotten mot de grundläggande mänskliga rättigheterna.

I länderna där Diakonia idag arbetar har man alltså demokratiskt styre samtidigt som samhället präglas av våld, marginalisering, godtycke och brist på respekt för de mänskliga rättigheterna. Diakonias stora utmaning idag är att arbeta för ett samhälle utan marginaliserade grupper, utan privilegier för de mäktiga och där alla kan tillfredsställa sina grundläggande behov. Endast så kan man uppnå demokratiska samhällen som präglas av grundläggande värden byggda på respekt för mänskliga rättigheter.

1.2 Diakonias program i Sydamerika

1.2.1 Historisk bakgrund

Diakonia har verkat i Latinamerika i över 20 år. Det första regionkontoret inrättades i Ecuador 1977 och arbetet var främst inriktat på att hjälpa politiska flyktingar till "intern exil", dvs att tillfälligt lämna sitt hemland för ett annat latinamerikanskt land. Efter ett par år utvidgades verksamheten till att allmänt stödja arbete för mänskliga rättigheter genom stöd till lokala och nationella MR-organisationer.

Därefter växte programmet snabbt. Centralamerika blev en egen region med kontor i Costa Rica och Sydamerikakontoret flyttade till Lima. Man etablerade kontakter med en mängd samarbetsorganisationer och stödde arbete inom folkbildning, rättshjälp, hälsa, kommunikation etc.

Regionkontoren och de svenska handläggarna hade stor befogenhet att självständigt fatta beslut och genomföra arbetet.

1984 öppnades ytterligare ett regionkontor i Santiago de Chile, vilket kom att bli det största med sex svenska handläggare. Tyngdpunkten i arbetet låg nu på länderna i sydkonen och då särskilt Chile, där årsbudgeten uppgick till 14 miljoner kronor. Totalt hade Diakonia ca 140 samarbetspartners i Peru, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Brasilien och Paraguay. Projekten var av skiftande karaktär och stora resurser satsades på stöd till återvändande flyktingar och produktiva småföretagarprojekt.

I och med de politiska förändringarna och demokratiseringsprocesserna i länderna i sydkonen påbörjades en nyorientering av arbetet och en strävan efter att koncentrera arbetet såväl tematiskt som geografiskt. Stödet till samarbetsorganisationerna i sydkonen fasades ut och upphörde i slutet av 1996. Regionkontoret i Santiago stängdes i mitten av 1995.

1.2.2 Diakonias arbete

För närvarande är Sydamerikaprogrammets verksamhet huvudsakligen koncentrerad till fyra länder: Peru, Colombia, Bolivia och Paraguay. Det totala antalet samarbetspartners är nu drygt 60. Regionkontoret finns sedan 1992 i La Paz, Bolivia. Där arbetar fyra svenska handläggare samt fem lokalanställda med administrativa uppgifter. I såväl Lima och Bogotá som i La Paz finns också en nationell handläggare.

Verksamhetens temainriktning har utvecklats och Diakonia har nu definierat följande fem huvudteman som prioriteras i programmet:

- Diskriminerade etniska grupper
- Gender
- Internflyktingar
- Folklig juridik
- Lokaldemokrati

1.2.3 Programmets mål och syfte

Diakonia har sin förankring i sex svenska frikyrkor. Den ideologiska utgångspunkten för Sydamerikaprogrammet överensstämmer med hur Diakonia i stadgarna uttrycker sin grundval: *Överallt där människor drabbas av naturkatastrofer, krig, förtryck, svält, sjukdomar och förföljelse motarbetas Guds avsikter med mänskligt liv. I varje människa som lider möter oss Jesus Kristus själv med en utmaning och kallelse till kärlekens handlingar.*

I Diakonias fördjupade anslagsframställan för perioden 960701 - 971231, vilken ligger till grund för det nuvarande avtalet mellan Diakonia och Sida formuleras målen för arbetet i Sydamerika enligt följande:

Huvudmål: Bidra till att de mänskliga rättigheterna respekteras och att demokratiseringsprocesserna fördjupas

Delmål: Diakonia ämnar arbeta för att:

- Kvinnornas ställning i samhället stärks
- Förändra de förhållanden som orsakar MR-övergrepp
- Förändra de förhållanden som orsakar diskriminering
- Upprätta det politiska våldets offer
- Organisationer från det civila samhället aktivt kan främja sina sociala, ekonomiska och kulturella intressen
- Bidra till konstitutionella och juridiska förändringar som gynnar marginaliserade gruppers deltagande i beslutsprocesser
- Främja fred och försoning i regionen

I denna ansökan används för första gången en LFA-matris (logic frame approach) och för varje delmål anges förväntade resultat, indikatorer, källor och externa faktorer.

I de två föregående ansökningarna (1993 och juli-94 - juni-96) framgår likväl att huvudmålet är att befrämja mänskliga rättigheter och demokrati, men delmålen utvecklas inte närmare. I ansökan för 1993 finns följande formulering av riktlinjer: *Diakonia har som målsättning med sin verksamhet i Sydamerika att verka för en rättsuppfattning som befrämjar demokrati och mänskliga rättigheter. Metoden är folkbildningsarbete, organisering och erfarenhetsutbyte. En prioriterad målgrupp är kvinnor. Kulturarbete och massmedia utgör viktiga redskap för att uppnå de av Diakonia uppsatta målen för sin verksamhet.*

Den därpå följande ansökan (9407-9606) har under rubriken verksamhetsområden en lista på fem underprogram inom programmet för demokrati och mänskliga rättigheter:

1. Utbildning
2. Kartläggning och dokumentation
3. Stöd till offren för det politiska våldet och förtrycket
4. Medborgarrätt och lokaldemokrati
5. Kultur och kommunikation

För varje underprogram anges vilka organisationer man avser att stödja, men endast vad gäller de tre första underprogrammen anges någon form av målsättning.

1.2.4 Sida-avtal och finansiering

Under den period som omfattas av utvärderingen har Sida beviljat tre ansökningar för finansiering av Diakonias program för demokrati och mänskliga rättigheter i Sydamerika. Det ekonomiska stödet från Sida har under de senaste 4,5 åren uppgått till 89 miljoner SEK. Programmet är till 100% finansierat av Sida.

Inför Diakonias anslagsframställan i juni 1996 överlämnade Sida skriftliga direktiv i vilka anges att programmet skall ha som målsättning demokratisk utveckling inom det civila samhället och främjande av mänskliga rättigheter. Sida anger därutöver en rad frågeställningar att besvaras och behandlas i ansökan. I samband med att ansökan beviljas upprättas ett avtal i vilket regleras bl a hur uppföljningen och rapporteringen av programmet ska ske.

Diakonia mottog även 13.36 miljoner SEK under perioden 1992 - juni 1996 som stöd för ett regionalt jämställdhetsprogram. Detta ingår sedan juli 1996 i programmet för demokrati och mänskliga rättigheter. I januari 1994 upprättades ett avtal om stöd till nätverksbyggande i Bolivia under tre år. Det ekonomiska bidraget för detta uppgår till 4.79 miljoner SEK.

Från avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, SEKA får Diakonia ekonomiskt stöd som 1996 uppgick till 8.1 miljoner SEK . Inom den verksamhet som får ekonomiskt stöd från SEKA bidrar Diakonia med 20% av budgeten med egna medel. Därutöver är bidragen från Diakonias egna medel till arbetet i Sydamerika minimala.

2 UTVÄRDERINGSMETODIK

2.1 Mål och omfattning

Uppdraget från Sida att utvärdera Diakonias program för mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande i Colombia, Peru och Bolivia har till syfte att kritiskt analysera Diakonias verksamhet vad gäller måluppfyllelse, effektivitet och i vad mån verkliga resultat överensstämmer med förväntade samt att analysera Diakonias verksamhet i förhållande till Sidas mål och inriktning av Sydamerikabiståndet.

Utvärderingen omfattar avtalsperioden 930701-960630, dessutom har första halvåret av nuvarande avtalsperiod, fram till 9612, beaktats vid utvärderingen.

2.2 Metod

Utvärderingsgruppen har bestått av tre personer: Juan Enrique Bazán från Peru, Roberto Cuéllar från El Salvador samt Sara Martínez Bergström från Sverige.

Till grund för utvärderingen har legat Uppdragsbeskrivningen från Sida (bilaga 1) Det skriftliga källmaterialet består av de dokument från Sida, Diakonia samt Diakonias samarbetspartners som redovisas i bilaga 3.

Utvärderingsgruppen samlade in material i Santa Fé de Bogotá, Colombia 27 april - 7 maj, i La Paz, Bolivia 8-9 samt 13-14 maj, i Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 10-12 maj samt i Lima, Peru 15-31 maj 1997.

Under ovanstående tid genomförde utvärderarna ett stort antal intervjuer (se bilaga 2) med företrädare för Sida, Diakonia, samarbetspartners till Diakonia, representanter för andra biståndsorganisationer samt övriga referenspersoner.

Vid samtliga intervjuer användes som grund för dialogen öppna frågor som av utvärderarna i förväg formulerats för de olika kategorierna av intervjuobjekt utifrån de frågeställningar som presenterats i uppdragsbeskrivningen.

Inför intervjuerna med företrädare för Diakonias samarbetsorganisationer gjordes ett stratifierat urval där följande faktorer beaktades: organisationernas målgrupp, huvudtema samt hur lång tid de varit samarbetspartner till Diakonia och hur stora

ekonomiska bidrag de mottagit. På grundval av detta intervjuades företrädare för 11 organisationer. Därutöver genomfördes intervjuer med ytterligare 19 samarbetsorganisationer vilka valts ut på förslag av Diakonia eller av utvärderarna.

Vad gäller samarbetsorganisationerna tillämpades i de flesta fall gruppintervjuer. Detta motiverades främst av den begränsade tiden som fanns till förfogande. Dessutom stimulerades dialogen. Eftersom de olika organisationerna i de flesta fall kände till varandras verksamhet och funktion gavs också viss garanti för trovärdigheten i de uppgifter som lämnades.

2.3 Begränsningar

De begränsningar och svårigheter som varit förknippade med utvärderingen var dels av mer teknisk art; utvärderingsgruppen hade inte tillfälle till någon gemensam planering och uppläggning av arbetet och hade inte förrän utvärderingen redan pågick tillgång till alla nödvändiga skriftliga källor.

Förutom dessa begränsningar försvårades dialogen med Diakonia tidvis av kommunikationsproblem. Vid dialogen om programmets mål, strategi verksamheten etc var inte alltid klargjort varken utgångspunkter, begrepp, definitioner eller den teoretiska abstraktionsnivån vilket ibland ledde till missförstånd eller att personer talade förbi varandra.

3 OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER I

3.1 Diakonias identitet och karaktär

Under utvärderingsprocessen har vi ställt oss frågan om Diakonias karaktär och identitet för att kunna fokusera observationer, analys och kommentarer på vad denna institution är och representerar.

När vi sökt efter de drag som utmärker Diakonia har vi funnit att organisationens drivkraft är engagemanget för de socialt eftersatta grupperna och för de människor vars mänskliga rättigheter kränks. Detta är grundvalen för det konkreta praktiska solidaritetsarbetet. Diakonias starka drivkraft och engagemang är en potential som kan användas för att utveckla och förstärka verksamheten.

Diakonia karakteriseras således av att vara en institution med en inbyggd kraft och utvecklingsmöjligheter vars intresse förverkligas i arbetet för de eftersatta gruppernas sak. Engagemanget tar sig uttryck i solidariska relationer med samarbetsorganisationer i det civila samhället.

Diakonias identitet menar vi grundar sig på förmågan att ta sig an, förstå och förändra verkligheten. Institutionen befinner sig därmed i en ständig dynamik avhängig de socio-historiska processerna i regionen. Detta förutsätter ett engagemang inte bara vad gäller aktiv solidaritet och bistånd utan dessutom en strävan efter en teknisk professionell kompetens som svarar upp mot kraven i den dynamiska verkligheten.

Den transcendent dimensionen i Diakonias identitet består i dess kallelse till tjänst för de av samhället socialt eftersatta gruppernas intressen - att påta sig andras sak som sin egen.

3.2 Systemanalys

3.2.1 Diakonias uppdrag

Diakonias syn på verkligheten grundar sig i första hand på den kunskap personalen skaffar sig genom besök, möten och dialog med företrädare för samarbetsorganisationerna och andra. Denna metod är för institutionen källan till den praktiska kunskap som ligger till grund för dess verklighetstolkning och bedömningarna av vilka organisationer och projekt man vill stödja.

Genom våra intervjuer har framgått för oss att Diakonias uppdrag är att stärka demokratiseringsprocesser genom stöd till samarbetsorganisationer. Utifrån detta makroperspektiv vill vi framhålla några aspekter som bör kunna bidra till utveckling av synen på Diakonias uppdrag.

- a. Diakonia bör sträva efter att tydligt och konkret formulera sitt syfte och uppdrag. Detta skulle ge en klarare bild av relationerna mellan verklighetsuppfattningen, institutionens konkreta uppdrag och slutresultatet (diagnos, insats, produkt).
- b. För att uppnå varaktiga effekter är det av vikt att Diakonias intuitiva kapacitet tydligt kombineras med teknisk-professionell effektivitet och utnyttjande av nya rön inom samhällsvetenskapen.
- c. Genom att ytterligare tydliggöra de sociala aktörernas roller skulle Diakonias uppdrag framgå klarare.
- d. Med den erfarenhet och de mål som Diakonia har skulle man kunna utvidga sitt uppdrag och bidra än mer i arbetet med att utveckla nya modeller och utopier i det civila samhället i fråga om demokrati, mänskliga rättigheter och folkligt deltagande.

3.2.2 Diakonia som institution

Beträffande Diakonia som institution vill vi framföra synpunkter inom tre områden: strategi och policy, programmet samt organisationsstrukturen.

a. Strategi och policy

Grundhållningen i Diakonias strategiska tänkande är att inför problembilden med instabila demokratier strävar man efter att stärka de sociala processer som leder till förstärkt demokrati.

Som regel uttrycker sig Diakonia i allmänna termer. I formuleringarna av dess strategi och policy framgår således endast i stora drag varför och i vilket syfte man söker ingripa i skeenden. Detta framgår dock i det praktiska arbetet, svårigheten består i att formulera detta i teoretiska termer. Det framgår därmed inte heller med önskad tydlighet vilka egenskaper man vill förstärka hos de sociala aktörerna eller vilken roll man menar att dessa bör spela.

Vår uppfattning är att detta är klart möjligt att övervinna genom kompetensutveckling inom policyarbete.

b. Programmet

Diakonias program kan indelas i teman och projekt/institutionsstöd.

De teman som Diakonia prioriterar utvecklas i en kontinuerlig dialog med samlarorganisationerna. Dessa teman är ännu endast enskilda komponenter som behandlas utan att fullt integreras i ett övergripande sammanhang. Det finns dock tydliga tecken som visar att Diakonia är på väg mot ett tematiskt alltmer sammanhållet program.

Huvuddelen av Diakonias samlarorganisationer är lokala och nationella enskilda organisationer. Dessa fungerar som ett mellanled för att nå fram till de fattiga och behövande.

Relationerna med samlarorganisationerna och stödet till deras projekt är vitala för Diakonia, då det är här som det interna sambandet mellan Diakonias identitet och transcendens tar sig uttryck.

c. Organisationsstrukturen

På regionkontoret i La Paz fattas besluten inom gruppen av svenska handläggare. Som regel fattas beslut genom konsensus, när detta inte är möjligt hänskjuts frågan till Diakonias kontor i Stockholm.

Att fatta beslut betyder att ta på sig ett ansvar. Här menar vi att det är berättigat ställa frågan om förhållandet personligt respektive institutionellt ansvar inom Diakonia: tillämpas kollektivt ansvar och individuellt arbete eller individuellt ansvar och kollektivt arbete?

Att fatta, såväl som att verkställa, beslut handlar i förlängningen om de beslutande instansernas befogenheter. Vårt intryck är att förfaringssättet inom Diakonia medför att regionkontorets befogenheter i alltför hög grad underordnas Diakonias centralkontor. Vi menar att på samma sätt som varje regionkontor för bistånd har ett betydande ansvar för arbetet bör de ha motsvarande grad av befogenheter vad gäller beslutsfattande.

Metoden med konsensusbeslut kan medföra en risk om det medför att den berikande reflektion och dialog som skilda uppfattningar medför hämmas eller begränsas.

Hela beslutsprocessen och konsensusmetoden är begränsad till de svenska handläggarna. Den övriga personalen är beroende av, dock utan att kunna påverka, det som Diakonia kallar plan organisation. Vi står frågande inför vad plan organisation egentligen innebär.

Diakonia har mycket att vinna på en översyn och analys av det interna arbetssättet, såväl på regionkontoret som på det centrala kontoret. Vi är övertygade om att det skulle kunna leda till en positiv organisationsutveckling.

3.2.3 Organisations- och kompetensutveckling

Erfarenheten och det praktiska kunnande inom Diakonia har inte tillräckligt följts av teoretisk reflektion. Inte heller har kompetensutveckling fått nödvändigt utrymme. Detta minskar möjligheten att utnyttja erfarenheterna som referens för det egna arbetet och dela med sig av de samlade kunskaperna. Vid en översiktlig systemanalys står det klart för oss att denna svaghet vad gäller det tekniskt-professionella kunnandet och förmågan att producera och överföra teoretisk kunskap är ett hinder för Diakonias utveckling.

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER II

3.3 Måluppfyllelse

En grundtanke i den svenska biståndspolitikerna är den nära relationen och det ömsesidiga beroendet mellan bärkraftig utveckling och demokrati. Detta synsätt har, alltsedan arbetet inleddes i Sydamerika, också präglat Diakonias program. Utifrån den ursprungliga fokuseringen på försvar av offren för MR-övergrepp har inriktningen förskjutits mot en mer integrerad syn på mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande. Vi menar därför att Diakonias program idag är mycket relevant i förhållande till de biståndspolitiska målen. Programmet har

också genom åren förmått förändra och anpassa sin inriktning och verksamhet i enlighet med de politiska förändringarna i regionen utan att förlora kontinuitet och klarhet vad gäller programmets syfte och huvudmål.

Det är dock först i sin senaste anslagsframställan (960701) som Diakonia tydligt anger programmets huvudmål, delmål och förväntade resultat. De formuleringar som tidigare använts är så allmänna att det knappast är möjligt att utifrån dessa göra en mätning eller bedömning av programmets måluppfyllelse under de tre och ett halvt år utvärderingen omfattar. Vårt intryck är ändå att programmet i huvudsak fungerat bra och att de resultat som uppnåtts väl motsvarar vad som kan förväntas.

3.4 Arbetssätt

Utvärderingsgruppen genomförde många intervjuer med företrädare för Diakonias samarbetsorganisationer, och även före detta samarbetsorganisationer. Vi fick då en mängd samstämmiga, mycket positiva, kommentarer kring det karaktäristiska för Diakonias arbetssätt. Dessa uttrycktes i termer som respekt, öppenhet, förtroende och trovärdighet, seriöst intresse, ödmjukhet, flexibilitet, en relation som går utöver finansiella åtaganden etc. Det påpekades också att dessa omdömen gäller Diakonia som institution och inte är avhängiga enskilda handläggare.

Diakonia själva definierar ofta sitt arbetssätt i relationerna med samarbetsorganisationerna med den spanska termen *acompañamiento* vilket snarast kan översättas som *att slå följe med*. Denna metod kräver naturligtvis i första hand att organisationen finns permanent närvarande i regionen men också en vilja att lära känna verkligheten och kommunicera med målgruppen som går utöver vad många biståndsorganisationer föresätter sig.

Samarbetsorganisationerna påtalade också att det moraliska stöd och den solidaritet de känner i relationen med Diakonia gör att de också är öppna för och positiva till såväl utvärderingar som att Diakonia tar del av och medverkar i lösningen av problem och konflikter i organisationerna.

Samtidigt som detta är ett oerhört viktigt förtroendekapital att ta vara på kan det också medföra risker. Det är därför viktigt att vara uppmärksam på risken att organisationen alltför mycket styrs av de politiska vindarna och tillfälliga, kortsiktiga behov hos samarbetsorganisationerna. Vi vill därför åter understryka vikten av att Diakonia prioriterar en fördjupad intern analys och ett förstärkt strategiskt tänkande. Dessutom menar vi att man måste vara uppmärksam på risken för en rollkonflikt mellan den solidariske kamraten och den professionelle biståndshandläggaren.

Arbetssättet inom regionkontoret uppfattar vi i huvudsak som funktionellt med hänsyn till de förutsättningar som avgörs av organisationsstrukturen. De

svenska handläggarna samlas varannan vecka till medarbetarsamlingar där de framlägger och diskuterar frågor som de själva anser behöver behandlas gemensamt. Konsensusbeslut eftersträvas och avvikande uppfattningar kan noteras i protokollet. En mycket stor del av de formella besluten fattas på Diakonias huvudkontor i Stockholm och stort arbete läggs därför ner på att hålla regionsekreteraren där väl informerad.

Den administrativa personalen har klart definierade uppgifter och synes oss vara engagerade i sitt arbete och utföra det väl och med god förmåga till självständigt arbete inom de givna ramarna. Även de nationella handläggarna visar ett stort engagemang och kapacitet för sitt arbete. Här råder dock mycket större oklarhet i fråga om uppgifter och befogenheter.

3.5 Målgruppens deltagande

Det ideal om gemensamt arbete som präglar Diakonia som institution avspeglas också i synen på målgruppens deltagande. Förutom de omfattande och goda vardagliga relationerna med samarbetsorganisationerna har Diakonia inrättat ett antal referensgrupper i syfte att skapa en mötesplats för en jämlik dialog kring relevanta teman utöver det som rör finansiering av organisationernas projekt. Vi har fått uppfattningen att denna instans spelar en betydande roll för att utveckla linjer och prioriteringar inom de teman som prioriteras i programmet. Dessutom är referensgrupperna en viktig instans för erfarenhetsutbyte organisationerna emellan. Där ges också möjlighet för Diakonia att informera samarbetsorganisationerna om eventuella nyheter och förändringar som berör dem alla. Vi delar den uppfattning som uttryckts av såväl samarbetsorganisationerna som företrädare för andra biståndsorganisationer att detta är ett mycket positivt och fruktbart initiativ från Diakonia.

Diakonia är således till en betydande grad beroende av dialogen med sina samarbetsorganisationer för att identifiera problem, se nya perspektiv och utveckla sitt program. Här handlar det om att söka en balans mellan "beroende" och "paternalism" i systemet och söka uppnå en gemensam reflektion. I vilken utsträckning samarbetsorganisationerna, genom referensgrupperna och på andra sätt, i framtiden ska medverka i utformningen av Diakonias program är en fråga som Diakonia bör beakta.

3.6 Diakonia och andra biståndsorganisationer

Det är viktigt att uppmärksamma att Diakonia lägger stor vikt vid att arbeta för ett förbättrat samarbete och större samordning med andra biståndsorganisationer. Detta har visat sig vara en svår uppgift. Trots att det förefaller klart att alla parter skulle vara betjänta av ett större informationsutbyte, bättre koordination av insatser och mer gemensamma påtryckningar i relationer med myndigheter etc. har man inte nått större framgångar i denna strävan.

I regionen finns ett stort antal biståndsorganisationer, vars verksamhetsområden skiftar men gemensamt för alla är att de har en stor administrativ arbetsbörda med projektuppföljning som utförs av en liten personalstyrka, i många fall personal på tillfälligt besök från Europa eller Nordamerika. Förutom att delta i ett eller annat sammanträde har dessa oftast inte visat större engagemang för samarbete.

I Peru ingår Diakonia i en bred paraplyorganisation med över femtio utländska biståndsorganisationer. Denna är huvudsakligen ett forum för analys av det politiska läget men även för diskussioner och samarbete kring frågor och teman som prioriteras av flera organisationer, t ex gender, strategisk planering och frågan om bärkraftig utveckling. Viktigt är också gemensamt informations- och lobbyarbete i Europa om situationen i Colombia och gemensamma aktioner till stöd för internflyktingar.

Diakonia finns dessutom med i en informell "inre cirkel" bestående av ett 10-tal biståndsorganisationer där samarbetet är tätare. Där utbyts information om gemensamma samarbetsorganisationer, i vissa fall har man utfört gemensamma utvärderingar och revisioner. I såväl La Paz som i Lima delar Diakonia kontor och viss administrativ personal med en eller flera andra organisationer.

Trots biståndsorganisationernas ansträngningar att samordna ger samarbetsorganisationerna uttryck för en viss trötthet över att deras finansiärer ständigt kallar till möten och aktiviteter och inte kan koordinera sina system för rapportering - det finns mycket kvar att göra inom området och Diakonia bör kunna spela en pådrivande roll.

3.7 Diakonias styrka och svaghet

3.7.1 Framgångar

Biståndet genom Diakonia har för Sverige inneburit en närvaro av betydande värde för Sveriges anseende och trovärdighet i regionen. Diakonia i Sydamerika har varit, och är fortfarande, ett tydligt tecken på svensk solidaritet i en region som präglas av våld och MR-övergrepp.

Diakoniabiståndet har nått en målgrupp som man inte kunnat stödja genom bilaterala insatser. Arbetet med att rädda livet på människor som utsätts för politisk förföljelse har varit, är och kommer alltid att vara en enastående humanitär insats.

Det finns också medvetenhet om att man därutöver måste arbeta för demokratins stärkande och söka förebygga MR-övergrepp, internflykt, diskriminering av etniska grupper och kvinnor. Detta har under de senaste åren lett till insikt om nödvändigheten av att utveckla verksamheten från stöd till en mängd enskilda

projekt i riktning mot ett processinriktat regionalt program med tydligare geografisk och tematisk inriktning.

Diakonia har idag ett mycket gott anseende och stor legitimitet som dialogpartner såväl hos de svenska som övriga nordiska ambassader i regionen. För besökare från många nordiska organisationer är kontakter med Diakonia en uppskattad del i programmet.

Diakonia har också bidragit till att lokala MR-organisationer, speciellt de colombianska, lyckats föra upp sitt tema på dagordningen i FN och andra internationella instanser. Att FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter öppnat kontor i Colombia är en viktig framgång för MR-organisationerna, där Diakonias stöd varit en bidragande faktor.

I Peru är MR-organisationerna samlade i en nationell samordningsorganisation och det finns också en paraplyorganisation för alla peruanska enskilda organisationer. Diakonia har genom sitt tydliga stöd till dessa initiativ medverkat till att stärka insikten om vikten av att arbeta gemensamt och koordinerat för respekt och försvar av mänskliga rättigheter.

Det var av stort värde, inte minst symboliskt, att man i Bolivia lyckades få den förre diktatorn general Luís García Meza ställd inför rätta och fälld för brott mot de mänskliga rättigheterna. Diakonia bidrog här med fr a ekonomiskt stöd till den rättsliga processen men även ett moraliskt stöd som tillmäts stor vikt som synligt tecken på solidaritet med offren för MR-övergreppen.

En viktig del i Diakonias arbete för samordning med andra biståndsorganisationer är frågan om internflyktingar och bristen på skydd för dessa. En, visserligen begränsad, framgång i detta arbete är att problemet med internflyktingarnas situation blivit mer känd.

I Bolivia verkar Diakonia mycket aktivt till stöd för det framgångsrika folkbildningsarbetet för att stärka lokaldemokratien och indianernas deltagande i utformande av förslag för kommunala beslut och förvaltning.

Diakonia har framgångsrikt identifierat viktiga initiativ, t ex kampanjen för en ny konstitution i Colombia, där ett begränsat ekonomiskt stöd bidragit till att processer för folkligt deltagande kommit igång.

3.7.2 Svagheter

Diakonias interna beslutsprocesser och policyarbete har vi funnit oklara. Frågor som hur man kommer fram till prioriteringar, hur uppföljningen av samarbetsorganisationernas projekt ska ske, hur och på vilka grunder man

avslutar relationer och ekonomiskt stöd har inte kunnat få uttömmande svar vilket vi menar kan tyda på att detta inte är klart för Diakonia själv.

Det har förvånat oss att Diakonia, trots sin uttalade avsikt att stödja processer inom ett samordnat program, har ett så kortsiktigt perspektiv på sina insatser. Projektstöd till samarbetsorganisationerna beviljas sällan för längre perioder än något år.

Diakonias största svaghet ser vi i emellertid i organisationens brist på klar identitet, eller snarare tydlighet vad gäller dess uppgift och roll. Är Diakonia en organisation specialiserad på MR-arbete eller endast en organisation för humanitärt, solidariskt bistånd? Av detta följer att inte heller de svenska handläggarnas uppgift och roll i arbetet är tillräckligt definierad. Vår uppfattning är att det finns brister i såväl kunskapen om teoretiska koncept som i kompetensen i fråga om mekanismer för att befrämja mänskliga rättigheter. Detta innebär att förmågan att bedöma värdet av olika projekt och initiativ till viss del begränsas. Korta kontrakt för de svenska handläggarna inverkar naturligtvis också negativt på personalens stabilitet och kompetensutveckling.

Det är också oklart vilken typ av närvaro Diakonia anser sig behöva i Colombia och Peru och vilka funktioner och befogenheter de inhemska handläggarna där ska ha.

Det är viktigt att Diakonia konsoliderar arbetet inom redan prioriterade teman innan man börjar arbeta inom nya temaområden, exempelvis konflikthantering.

En svaghet som Diakonia delar med de flesta organisationer av liknande typ är att man inte prioriterar eller inte har kompetens att på ett bra sätt systematisera erfarenheter för att kunna utvärdera och föra vidare samlad kunskap och erfarenhet.

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER III

3.8 Urval av samarbetsorganisationer

Vid sitt urval av samarbetsorganisationer grundar sig Diakonia i första hand på sina omfattande kunskaper om organisationerna i regionen som arbetar med de teman som prioriteras inom Diakonias program. Lång erfarenhet och ett väl utvecklat kontaktnät, med såväl lokala organisationer som andra biståndsorganisationer, skapar goda förutsättningar för välgrundade bedömningar av de organisationer som söker stöd.

Nya relationer inleds alltid med ett mindre och väl definierat ekonomiskt stöd från regionkontorets öppna fonder för att sen, när man fördjupat kontakterna och kunskaperna om den nya samarbetsorganisationen, eventuellt följas av en

formell relation och ett större generellt bidrag. Beslutet om att upprätta samarbetsavtal fattas alltid på Diakonias huvudkontor i Stockholm. Detta förfaringssätt har vi bedömt som såväl ansvarsfullt som funktionellt.

Diakonia har formulerat sex krav som samarbetsorganisationerna måste uppfylla:

- klar och transparent administration
- att ett gendermedvetande genomsyrar organisationen
- en demokratisk och överskådlig organisationsuppbyggnad
- partipolitiskt obundna
- att deras mål sammanfaller med Diakonias
- att de för en demokratisk och deltagande dialog med målgrupperna

Vi bedömer dessa krav som adekvata och väl definierade.

Vad gäller kravet på klar och transparent administration har vi kunnat konstatera att inte bara klarheten utan framför allt den administrativa kapaciteten i praktiken är ett viktigt urvalskriterium. Diakonia har samarbetsavtal endast med ett fåtal basorganisationer då uppföljningen av deras verksamhet och projekt medför en större arbetsbörda för regionkontorets personal. Denna prioritering kan förefalla rimlig med hänsyn till Diakonias begränsade kapacitet - även om den medför att man förlorar intressanta samarbetspartners. Frågan kommer upp om Diakonia ser sina samarbetsorganisationer som målgrupp eller ett mellanled för att nå den målgrupp som i diskussionsunderlaget för Diakonias policy definierats som "de fattigaste människorna".

Vi finner det helt klart att Diakonias urval av samarbetsorganisationer som arbetar med frågor som rör mänskliga rättigheter är relevant för att uppnå programmets mål. Särskilt i Peru ses Diakonias insatser som ett långsiktigt stöd till rörelsen för mänskliga rättigheter mer än stöd till enskilda organisationer, detta ser vi som mycket positivt och i linje med programmets huvudmål. Även stödet till olika instanser för samordning av arbetet ser vi som viktigt.

Flera gånger fick vi höra av representanter för samarbetsorganisationerna att de ser Diakonia som "en av oss" eller att "de agerar på ett perfekt sätt inifrån", dvs som en nationell enskild organisation. Detta har vi tolkat som ett erkännande av Diakonias omfattande kunskaper, kapacitet i dialogen med de nationella organisationerna och som ett uttryck för nära intressegemenskap. Ändå ställer vi oss frågan om det inte också reflekterar en oklar uppfattning om den egna rollen och uppgiften.

När det gäller fördjupning av demokrati och folkligt deltagande är det svårare att identifiera nyckelorganisationer och frågan om synen på demokrati och folkligt deltagande som begrepp är också mer komplex. En mängd organisationer arbetar utifrån skilda perspektiv med dessa teman och vi finner att Diakonia gjort ett gott urval av samarbetsorganisationer för sin måluppfyllelse.

Diakonia anger i diskussionsunderlaget för policydokumentet att man enbart stöder folkrörelser och kyrkor, vilket således utesluter samarbete med staten. I praktiken har man få samlarorganisationer med formell anknytning till någon kyrka. Diakonia har intresse av fler samlarpartners från protestantiska eller evangeliska kyrkor. Det har dock visat sig svårt att upprätta dessa förbindelser då de, ofta små och svaga, kyrkliga organisationernas mål och arbetsmetoder i många fall inte sammanfaller med Diakonias.

I sydkonen fortsätter Diakonia att stödja ett fåtal projekt som bedömts som strategiskt viktiga för programmet. Vi ser det som mycket betydelsefullt att Diakonia prioriterar en permanent och förutsättningslös diskussion om urvalet av samlarpartners och att denna diskussion utgår från frågan om Diakonias roll och strategi för att uppnå varaktiga effekter.

3.9 Utvecklingen från projekt till programtänkande

Sedan länge är det helt klart, välbekant och respekterat att Diakonias verksamhet över hela världen är inriktad på arbete för mänskliga rättigheter och bygger på övertygelsen att demokrati och folkligt deltagande är nödvändiga förutsättningar för en förbättrad MR-situation.

Utvecklingen från en stor och bred projektportfölj till ett tematiskt sammanhållet och koordinerat program påbörjades för några år sedan och är ännu inte avslutad. Två faktorer låg bakom nödvändigheten av att inleda denna process. Dels medförde den förändrade politiska situationen med övergång till, åtminstone begränsad, demokrati i Chile och de andra länderna i sydkonen ett behov av att ompröva Diakonias roll och uppgift i regionen. Dels ställdes allt högre krav på professionalism i biståndet, kraven på effektivitet i administration, projektuppföljning och ekonomisk kontroll sammanföll med att Sydamerikaregionen fick minskade resurser för administration vilket med nödvändighet innebar att antalet samlarpartners måste minskas.

Den geografiska koncentrationen av programmet - att man nu huvudsakligen arbetar i fyra länder - och minskningen från ca 140 till ett 60-tal samlarorganisationer var utan tvekan viktiga, om än inte lätta eller konfliktfria, steg i denna process. Nu menar vi att Diakonia står inför en än större utmaning - att även uppnå en ännu tydligare och mer koncentrerad tematisk fokusering av arbetet. Det traditionella uppdelningen av arbetet landvis anser vi bör stå tillbaka till förmån för det regionala-tematiska perspektivet. (Detta innebär naturligtvis inte ett ifrågasättande av de lokala samlarorganisationernas lokala perspektiv på sina projekt och sin verksamhet.) Vår övertygelse är att en vidare utveckling i denna riktning både skulle stärka Diakonia som organisation och kunna leda till mer varaktiga effekter. Den policydebatt som inletts inom Diakonia menar vi är av största vikt i detta sammanhang och vi anser att Sydamerikaregionens aktiva deltagande i denna debatt bör prioriteras.

3.10 Kompetensutveckling av samarbetsorganisationerna

Inom tre områden har vi observerat en strävan hos Diakonia att bidra till kompetensutveckling av sina samarbetsorganisationer:

1.- I kontakterna med basorganisationer bedriver man ett väsentligt arbete för att förstärka deras administrativa kapacitet och organisationsutveckling. I de fall revisionsrapporterna innehållit förslag om administrativa förbättringar har Diakonia i flera fall gett ekonomiskt stöd för att möjliggöra detta.

2.- Under den senaste tiden har utbildningar i användandet av "logic frame approach" i den strategiska planeringen genomförts. Här har vi observerat två problem, dels Diakonias egna begränsade kompetens inom området och dels att samarbetsorganisationerna gett uttryck för att de ser detta som ett ensidigt initiativ från Diakonia vilka i sin tur genomför det efter en pålaga uppifrån.

3.- Diakonia vill också möjliggöra och underlätta kontakter och erfarenhetsutbyte mellan samarbetsorganisationerna bl a genom att finansiera såväl kortare besök som längre utbytesvistelser.

Förutom dessa aktiviteter direkt riktade till samarbetsorganisationerna bedrivs kompetensutveckling där Diakonia själva deltar. I varje land inbjuds samarbetsorganisationerna en eller ett par gånger per år till seminarium kring något ämne med anknytning till Diakonias prioriterade teman. Det finns också flera referensgrupper med smalare temainriktning. Det står klart för oss att de olika samlingar som Diakonia organiserar är mycket uppskattade, det förekommer till och med att organisationer som inte längre erhåller ekonomiskt stöd ändå deltar. Trots detta menar vi att man måste hålla i minnet frågan om vem som definierar behoven av kompetensutveckling och dess inriktning. Utbudet från biståndsorganisationerna är stort och vikten av såväl samordning som kvalitetssäkring måste understrykas.

Diakonias kontakter med samarbetsorganisationerna innefattar också en permanent dialog och rådgivning, en uppgift som kräver stor kapacitet hos handläggarna. Diakonia menar här att det inte är nödvändigt att den handläggare som är ansvarig för ett tema är specialist inom området utan rollen begränsas till att samla information, tillhandahålla experter och samordna utbildning och aktiviteter. Vi menar att den nya tema-inriktningen ställer nya och högre krav på handläggarnas kompetens inom de teman som prioriteras i Diakonias program. Utan att frånga ideal om ömsesidigt lärande menar vi att det kompetenshöjande arbetet måste utvecklas ytterligare från det traditionella analyserna av det politiska läget och MR-situationen mot att fördjupa de teoretiska kunskaperna inom de teman som prioriteras i programmet.

3.11 Genderperspektiv

Under många år har Diakonia som en del av arbetet för mänskliga rättigheter stött organisationer som verkar för kvinnors rättigheter. I början av 90-talet inledde man en serie seminarier kring kvinnor och utveckling. Genom en särskild fond från Sida för ett kvinnoprogram gavs stöd till 11 samarbetsorganisationer som arbetade med kvinnofrågor. Under de följande åren inriktades reflektionen och arbetet alltmer på jämställdhetsfrågor och gender.

Inom programmet tillsattes en arbetsgrupp som 1995, tillsammans med en extern konsult, publicerade dokumentet *Gender i arbetet för utveckling, mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika*. Denna skrift representerar ett av de mest genomarbetade uttrycken för Diakonias syn på en av de centrala frågorna i sydamerikarbetet och det utgör fortfarande den ideologiska grunden för Diakonias genderarbete i regionen.

Gender ingår idag som ett huvudtema i Diakonias program för demokrati och mänskliga rättigheter. Målet är att gendermedvetande ska genomsyra hela programmet och alla aktiviteter. För att uppnå detta utgår Diakonia från sig själva och framhåller vikten av ständig debatt och fortbildning i genderfrågor på regionkontoret. Det är ett krav att all svensk personal ska ha genomgått genderutbildning.

Nästa steg i Diakonias strategi är att få samarbetsorganisationerna att inkorporera ett genderperspektiv i hela institutionen och i alla dess aktiviteter. Detta är ett kriterium för urval av samarbetsorganisationer. Regionkontorets personal påpekade att gendermedvetande är det tema där de insisterar intill gränsen för att påtvinga samarbetsorganisationerna Diakonias syn. Projekt har skickats tillbaka för komplettering med åtminstone något om kvinnors deltagande - något som inte alltid uppnåtts.

Vår uppfattning är att tanken och strategin att genderperspektiv ska genomsyra hela programmet inte är någon lätt väg. Vi ser en stor risk att temat istället urvattnas - eller snarare blir kvar på en teoretisk nivå utan konkreta uttryck i den praktiska verksamheten. I rapporterna sägs mycket lite om vad som konkret har gjorts och vad man uppnått. Idag är gender såväl ett av fem huvudteman som ett generellt perspektiv i Diakonias program. Vi menar att detta metodologiska grepp bör analyseras noga utifrån frågan om det leder till brist på konkretion. Vikten av denna reflektion förstärks ytterligare av att Diakonia har föresatt sig att delta aktivt i utveckling av strategier och metoder för genderarbete inom biståndet.

Vi menar också att genderdokumentet är alltför vittomfattande såväl vad gäller analysen av gendersituationen i Sydamerika som i de mycket generella målen för Diakonias genderarbete. En aspekt av detta är hela den teoretiska

diskussionen kring mannens roll och vikten av att utveckla en positiv maskulin identitet. Detta resonemang får sedan inget som helst uttryck i praktiska termer. Vi tror att detta knappast gynnar utvecklingen av gendertemat utan ser en risk i att det tvärtom kan förstärka den uppfattning vi mötte i diskussioner med samarbetsorganisationer att reflektion kring gender ses som ett utifrån kommande, just nu mycket aktuellt, tema förmedlat av bistånds-organisationerna

Vi anser det vara av stor vikt att fortsätta arbetet med att utveckla såväl analysen som en handlingsplan med fokus på den lokala kontexten och huvudlinjerna i Diakonias arbete. Vi menar att stärkandet av fattiga och etniskt diskriminerade kvinnors deltagande i den lokala demokratin kan vara en nödvändig röd tråd för att konkretisera och förstärka genderperspektivet. Därefter, och med den utgångspunkten, ser vi det som positivt med stöd åt ytterligare reflektioner, erfarenhetsutbyten, lobbying och aktioner som innefattar en vidare syn på gender och jämställdhetsfrågor.

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER IV

3.12 Uppföljning av projekt

Framgångarna i arbetet för demokrati och respekt för mänskliga rättigheter beror till en del på det stöd och de ekonomiska bidrag som Diakonia ställer till samarbetsorganisationernas förfogande - men framför allt på hur dessa organisationer utför sitt arbete. Det är därför av vikt för Diakonia att följa upp och bedöma samarbetsorganisationernas verksamhet.

Alla projekt som får stöd kan inte ges samma uppföljning. Diakonia prioriterar därför uppföljning av samarbetsorganisationer som antingen befinner sig i processer som innebär omprövning av huvudlinjer och inriktning på projekten eller visar tecken på intern svaghet eller administrativa problem.

Uppföljningen sker konkret på flera sätt: regionkontorets och lokalkontorens personal besöker mer eller mindre regelbundet organisationerna, verksamhetsrapporter och ekonomisk redovisning blir föremål för genomgång varje halvår. I de fall samarbetsorganisationerna får stöd från andra biståndsorganisationer utbyter och jämför man information och utvärderingar. Det är också vanligt att handläggarna deltar i aktiviteter och arrangemang som samarbetsorganisationerna genomför för att själva bilda sig en uppfattning om hur projektet fungerar, graden av professionalism i utförandet och vilket gensvar projektet möter.

Kriterierna för vilka projekt som ska ges närmare uppföljning finner vi lämpliga och vår uppfattning är att uppföljning av projekten är en del av regionkontorets arbete som ges stor vikt och engagerar handläggarna. Gränserna mellan uppföljning, kontroll och *acompañamiento* (att slå följe) är flytande och det

innebär en potentiell risk för rollsammanblandning som vi menar att man bör vara medveten om. (se vidare 3.4)

3.13 Utvärdering av projekt

Utvärderingar ses av Diakonia som en del i uppföljningsmetodiken. I avtalet som upprättas mellan Diakonia och varje samarbetsorganisation som får stöd anges under punkt 9 att: *"Projektet kan i princip utvärderas av Diakonia och den verkställande institutionen, och/eller annan instans utnämnd av dessa. Uppdragsbeskrivningen utformas i samråd mellan den mottagande institutionen och Diakonia och Diakonia står för kostnaderna."*

Utvärderingarna avser i de flesta fall att vara deltagande och inriktade på institutionsförstärkning och utveckling av projekten. Denna typ av utvärderingar används i första hand på samarbetsorganisationer med vilka man sedan länge har samarbetsavtal och som inte blivit kritiskt granskade av Diakonia.

Därutöver genomförs mer rigida utvärderingar när man märker att medel nyttjats för oförutsedda utgifter utan att detta diskuterats med Diakonia eller då enskilda tillägnat sig medel genom obehöriga höjningar av de ledandes löner eller på annat sätt. I de fall flera biståndsorganisationer delar misstanke om att uppgifter döljs eller andra otillgängligheter går man vidare med en omfattande utvärdering och revision.

Andra orsaker som motiverar initiativ till utvärderingar från Diakonias sida kan vara att organisationer eller projekt, t ex till följd av den politiska utvecklingen, förändras och tar en riktning som inte längre sammanfaller med Diakonias prioriteringar. Eller att det framkommer tecken på konflikter, kriser eller bristande organisationsdemokrati t ex att stora delar av ledningen och/eller personalen byts ut.

För de organisationer som i många år arbetat med försvar av mänskliga rättigheter har utvärderingarna stimulerat nödvändig omprövning av infallsvinkel, mål och metoder. I de flesta fall har detta lett till förändringar och positiv utveckling av dessa organisationer, men det finns också exempel på motsatsen, då Diakonias initiativ till utvärdering och omprövning mötts av försvar och motstånd och man inte uppnått positiva resultat.

Arbetet med att definiera och finna metoder för att tillämpa indikatorer i utvärderingen av projekt inom demokrati och MR-området har under den senaste tiden tillmätts stor betydelse. Vi vill uppmärksamma några förutsättningar som vi menar måste uppfyllas för att detta arbete ska bli fruktbart.

a. Det räcker inte att ta till vara andras erfarenheter och resultatet av andras arbete. Diakonia måste skapa ett eget system med indikatorer för att följa upp och utvärdera samarbetsorganisationernas arbete.

b. Det är också nödvändigt med ansträngningar för att komma över det, mer eller mindre medvetna, motståndet mot detta arbete hos Diakonia såväl som hos samarbetsorganisationerna och vinnlägga sig om bästa möjliga förutsättningar för en positiv och konstruktiv stämning inför denna uppgift.

c. Diakonia måste till fullo anamma och utveckla sin kompetens i användandet av LFA (Logic Frame Approach) som tekniskt hjälpmedel.

OBSERVATIONER OCH UPPTÄCKTER V

3.14 Relationer med Sida, rapportering och uppföljning av programmet

Relationerna mellan Sida och Diakonia har under dessa år präglats av ett mycket stort förtroende gentemot Diakonia. Då Diakonia är en av Sidas största och viktigaste samarbetspartners i Sydamerika med ett 20-årigt arbete i regionen, för vilket man erhåller betydande ekonomiskt stöd, har det förvånat oss att uppföljningen av programmet inte varit mer omfattande. Denna utvärdering är den första som görs av Diakonias Sydamerikaprogram.

Vi bedömer att Diakonias regelbundna ekonomiska redovisning är professionellt utförd. Det finns ekonomiska rapporter avseende varje samarbetsorganisation där även anges om revision utförts, samt rapporter avseende regionkontorets användande av anslag för utvärdering, samordning, öppna fonder etc. Det faktum att det, i enlighet med svensk lagstiftning, varje år genomförs revision av Diakonias ekonomi menar vi också borgar för att den ekonomiska redovisningen är relevant och tillräcklig. Utbetalningarna från Sida kan hållas inne om inte ekonomisk redovisning och rapportering insänts av Diakonia enligt avtalet.

Vad gäller de resultatorienterade rapporterna har man påpekat från Sida att uppföljningen inte syftar till att kontrollera och styra Diakonias verksamhet. Som enskild biståndsorganisation har de eget ansvar för sitt program. Sidas roll består i att formulera direktiven som ligger till grund för ansökan och avtal och därefter bistå med stöd och rådgivning samt följa upp programmet.

Vi frågar oss emellertid om avsaknaden av direktiv eller instruktioner för rapportering till Sida bidragit till att rapporterna och diskussionerna kring dessa inte förefaller oss ha behandlats som en viktig uppgift för programmets utveckling.

För denna utvärdering har vi gått igenom de tre senaste verksamhetsrapporterna samt delrapporten för perioden juli - december 1996. Rapporterna för åren 1993 och -94 innehåller analyser av den politiska och ekonomiska utvecklingen samt MR-situationen i varje land och därefter en kort information om varje samarbetsorganisation/projekt med ekonomisk redovisning. I dessa

rapporter finns ingenting som tyder på att Diakonias program skulle vara något mer än och utöver summan av samarbetsorganisationernas aktiviteter. I rapporten från juli-96 har man lagt till några korta analyser där man behandlar några av programmets teman och arbetet med utvärdering och samordning.

Vårt allmänna intryck är att dessa rapporter tydligt avspeglar brist på klarhet över vad man vill rapportera. Det finns ingen röd tråd. Rapporterna innehåller mycket få data som är användbara för att bilda sig en uppfattning om måluppfyllelse. De analyser som presenteras är inte heller baserade på redovisade och gemensamma frågeställningar vilket gör att det snarare framstår som att man berättar saker och ger kommentarer kring ämnen som har att göra med olika aspekter inom Diakonias program.

Delrapporten för andra halvåret 1996 är helt annorlunda - här märks en tydlig återklang av den strategiska planering som gjorts för verksamhetsperioden. För varje verksamhetsland finns en kort redogörelse för de händelser som är mest relevanta för programmet och därefter en matris med mål, aktiviteter genomförda av samarbetsorganisationer respektive Diakonia och resultat.

Vi menar att Diakonia ytterligare bör utveckla användandet av logic frame approach och dessutom utarbeta metoder för rapportering i ett tematiskt-regionalt perspektiv. Dessutom anser vi det mycket viktigt att reflektera över syftet med rapporteringen. Sida medger att man inte haft resurser att följa upp Diakonias rapportering och Diakonia å sin sida säger sig vara övertygade om att rapporterna tidigare inte ens lästes på Sida.

Det står klart för oss att under de senaste åren har relationerna Diakonia-Sida förstärkts och fördjupats. Diakonia ger uttryck för en ny känsla av att ha en allierad och samtalspartner hos Sida såväl i Stockholm som i La Paz. Dialogen och den mer konstanta och systematiska uppföljningen från Sida-kontoret i La Paz synes oss ännu befinna sig i en uppbyggnadsfas där roller och metoder fastställs. Vi menar att denna process bör uppmärksammas och prioriteras då relationen Diakonia-Sida är unik och betydelsefull i arbetet med biståndsstrategi.

Värdet av förbättrade och tydligare relationer Sida-Diakonia är naturligtvis att de bidrar till att underlätta och förstärka programmets effekter. Arbetet för att uppnå dessa effekter utförs i första hand av samarbetsorganisationerna. Vi ser det därför som oroande att vi vid upprepade tillfällen fått höra av dessa att de uppfattar Diakonias personal som överhopade och tyngda av att försöka uppfylla de krav som ställs på dem och att de själva på motsvarande sätt känner sig uppfyllda av kraven på att vara en bra samarbetspartner vilket fått till konsekvens att nödvändig reflektion och systematisering fått stå tillbaka.

3.17 Programmetts kostnadseffektivitet

Att bedöma kostnadseffektiviteten hos ett program som syftar till att bidra till respekt för mänskliga rättigheter och fördjupade demokratiseringsprocesser är en uppgift som vi inte lyckats utföra tillfylla - det är förmodligen inte heller möjligt. Ändock vill vi redogöra för några observationer. Vi har kommit till en fullständig övertygelse om vikten av de effekter som programmet söker uppnå. Vi tvivlar inte heller på att målen uppfylls i betydande utsträckning, även om graden av måluppfyllelse inte närmare har kunnat mätas.

Huruvida resultaten uppnåtts till en rimlig kostnad är inte heller lätt att fastställa. Vi har inte kunnat göra några mer omfattande och systematiska jämförelser med liknande program utan redogör för våra intryck. Först vill vi påtala att vi anser att frågan om en rimlig relation kostnader - effekter blir något absurd när det handlar om denna typ av program. Vem kan fastställa den rimliga kostnaden för att rädda en människas liv? Vad är en rimlig kostnad när det gäller att underlätta för en grupp internflyktingar att organisera sig för att återuppbygga sina liv?

Vi har fått uppfattningen, vilket också stöds av kommentarer från såväl Diakonia som deras samarbetsorganisationer, att i relation till programmets omfattning och i jämförelse med andra biståndsorganisationer har man en liten personalstyrka.

Administrationskostnaderna uppgår, enligt Diakonias beräkningar, till omkring 6-7% av budgeten. Denna kostnad ingår inte i den ekonomiska redovisningen av programmet. Det står oss klart att inom Diakonia finns en uttalad strävan efter att hålla nere administrationskostnaderna i största möjliga utsträckning utan att därför lättvindigt nedvärdera vikten av en god administration för att försäkra sig om att resurserna används som avsett.

Vid bedömningen av programmets kostnadseffektivitet är det av stor vikt att se till samarbetsorganisationernas effektivitet. Här tror vi att Diakonia, jämfört med andra biståndsorganisationer, har en komparativ fördel genom att deras bedömningar klart underlättas av att de är närvarande i regionen och kan göra en nära uppföljning av de projekt man stöder. De kunskaper, erfarenheter och kontakter Diakonia har möjliggör ett gott urval av relevanta organisationer för att kanalisera stöd så att det når längre än samarbetsorganisationen. På samma vis kan Diakonia identifiera strategiska insatser där de, ofta med små summor, kan uppnå betydande effekter.

Även om vi inte kunnat fastslå att programmets nytta är större än dess kostnad, menar vi att det är rimligt att påstå att nyttan är av en vikt och omfattning som utan tvekan rättfärdigar kostnaden.

4 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

1 Diakonias identitet och karaktär

Diakonia har en stark drivkraft och ett engagemang som tar sig uttryck i solidaritet med de socialt eftersatta grupper vars mänskliga rättigheter kränks och som inte har möjlighet att utöva sina demokratiska rättigheter. Det finns hos Diakonia en potential som kan utvecklas genom en process där man granskar arbetet utifrån frågan om organisationens intresse och uppdrag.

Diakonias identitet och transcendens bygger på viljan att utifrån det egna engagemanget påta sig uppgiften att verka för ett demokratiskt samhälle där respekten för de mänskliga rättigheterna utgör en grundläggande värdering. Utmaningen för Diakonia är här att fortsätta och utveckla sin verksamhet i regionen utifrån sin målbild och sträva efter ökad kompetens.

2 Systemanalys

2a Uppdraget

Diakonia har ett stort praktiskt kunnande och är väl insatt i situationen vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter i regionen. Dess uppdrag är att förstärka demokratiseringsprocesser. Organisationen skulle nu kunna vidga perspektivet, ta in ny kunskap och utveckla sin övergripande målbild. Man bör anpassa och förnya arbetet genom att utnyttja nya rön och tydliggöra de sociala aktörernas roller, för att i större utsträckning kunna bidra i arbetet med att utveckla utopier om mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande.

2b Strategi och policy

Diakonias strategi är inriktad på att stärka de sociala processer som leder till förstärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Arbetet med policy och strategi kan och bör förbättras framför allt genom kompetensutveckling inom policyarbete och planering. Här bör man klargöra i vilken skala och på vilken nivå man vill påverka, variabler, tidsperioder och komponenter, liksom vad som över huvud taget kan vara möjligt att göra.

2c Programmet

De teman som prioriteras inom Diakonias Sydamerikaprogram är ännu bara enstaka komponenter i programmet. Man har hitintills inte till fullo uppnått ett tematiskt fokus på programmet som helhet. Även vad gäller målgruppen är synsättet diffust. Den kan ses som en motpart inom det område där Diakonia verkar och försöker påverka skeendet eller som en medaktör i det program som

Diakonia driver. Diakonia måste arbeta med hur de ska ställa sig till dessa två synsätt.

2d Organisationsstrukturen

Att fatta beslut genom konsensus och fördela befogenheter utifrån plan organisation är utmärkande för Diakonia. Vi ser en oklarhet vad gäller ansvar och befogenheter i denna organisationsstruktur och menar att den bör prövas kritiskt av Diakonia vid en översyn och analys av det interna arbetssättet. Detta skulle kunna leda till en positiv organisationsutveckling.

2e Kompetensutveckling

Diakonia bör lägga stor vikt vid kompetensutveckling och att systematisera de praktiska kunskaperna. En positiv utveckling av Diakonia som system är endast möjlig om man lyckas få igång en kompetenshöjande process där man väcker frågor om organisationens vision-uppdrag, de interna sambanden, de varaktiga effekterna, och om hur arbetet generellt kan förbättras.

3 Måluppfyllelse

Diakonias program bedömer vi som mycket relevant i förhållande till de svenska biståndspolitiska målen. Vår uppfattning är att Diakonia i betydande utsträckning uppnår målen för programmet genom att verka för att demokratiseringsprocesser fördjupas och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i Colombia, Bolivia och Peru. Vi vill därför rekommendera att arbetet fortsätter parallellt med en permanent reflektion kring den politiska dimensionen av det humanitära arbetet.

4 Arbetssätt

Diakonias arbetssätt har medfört att samarbetsorganisationerna idag karaktäriserar organisationen i termer som: trovärdighet, respekt, ödmjukhet seriöst intresse, samarbete. Framför allt tillämpar Diakonia en metod som kallas *acompañamiento* - ungefär "att slå följe med" - i relationerna med samarbetsorganisationerna. Genom denna metod har man lyckats förvärva ett viktigt förtroendekapital och uppnått positiva effekter. Vi menar dock att den måste kombineras med annan typ av uppföljning och då måste man uppmärksamma risken för en rollkonflikt.

5 Målgruppens deltagande

Genom att arbetssättet grundas på *acompañamiento* etableras en ömsesidig relation mellan Diakonia och samarbetsorganisationen där båda är delaktiga i det som sker. Det centrala i denna relation är dialogen där samarbetsorganisationen kan bidra med mycket. Båda parter deltar i arbetet med strategisk planering av arbetet med mänskliga rättigheter. En särskild

betydelse har de referensgrupper som Diakonia bildat med samarbetsorganisationer i vart och ett av de tre länderna. Diakonia bör fortsätta att utveckla mekanismer för målgruppens deltagande och ägna särskild uppmärksamhet åt arbetet med att tillsammans utveckla den strategiska planeringen.

6 Diakonia och andra biståndsorganisationer

Diakonia har omfattande erfarenhet av samarbete med andra biståndsorganisationer. Framför allt har man velat koordinera arbetet, utbyta information och arbeta gemensamt kring vissa uppdrag. Det är ett arbete förknippat med svårigheter och även risk för kortsiktighet och aktivism. Vår rekommendation är att man upprätthåller och i möjligaste mån utvecklar dessa kontakter för att lära av varandra och koordinera arbetet.

7 Diakonias styrka och svaghet

Den viktigaste framgången för biståndet genom Diakonia är att man nått en målgrupp som inte kunnat stödjas genom bilaterala insatser. Genom Diakonias enastående humanitära insats har många människor räddats till livet och Diakonias arbete är ett synligt tecken på solidaritet med offren för MR-övergrepp. Diakonia har också vunnit anseende som dialogpartner i frågor om mänskliga rättigheter och demokratiutveckling och medverkat till att temat förts upp på dagordningen i FN och andra internationella instanser. Diakonia har identifierat nyckelinsatser och befrämjat koordination i MR-arbetet.

Diakonias svaghet tar sig uttryck i svårigheten att tydliggöra sin uppgift och roll, liksom i oklarheten kring de interna beslutsprocesserna, handläggarnas roll och befogenheter. Det kortsiktiga perspektivet i samarbetsavtalen och korta kontrakt för handläggarna motverkar såväl organisations- som kompetensutveckling. Diakonias erfarenheter systematiseras inte tillräckligt.

Utmaningen för Diakonia är att bibehålla och utveckla sina starka sidor och genom organisationsutveckling övervinna svagheterna.

8 Urval av samarbetsorganisationer

Innan Diakonia upprättar ett samarbetsavtal med en lokal organisation görs en bedömning av denna grundad på Diakonias egna kunskaper och erfarenheter samt information från Diakonias kontaktnät. Samarbetsavtal föregås också alltid av ett mindre och väl begränsat ekonomiskt stöd. Diakonia har utarbetade kriterier för sitt urval av samarbetsorganisationer. I de fall det behövs bidrar man med administrativ kompetensutveckling för att den lokala organisationen ska kunna uppfylla de krav Diakonia ställer. Utifrån den gemensamma nämnaren demokratiutveckling och MR-arbete är det organisationer av mycket skilda slag som får stöd från Diakonia. Vi har funnit urvalet relevant. Diakonia bör

upprätthålla en ständig och förutsättningslös diskussion om urvalet av samarbetsorganisationer utifrån frågan om Diakonias uppdrag och strategi för att uppnå varaktiga effekter.

9 Utvecklingen från projekt till programtänkande

De politiska förändringarna, kraven på mer uppföljning av projekten och minskade administrativa resurser ledde till att Diakonia inledde en utveckling från projektbistånd till ett regionalt tematiskt program för att uppnå större kostnadseffektivitet och mer varaktiga effekter. Man har lyckats genomföra en geografisk koncentration och en betydande minskning av antalet samarbetsorganisationer. Arbetet med att uppnå en tydligare och mer koncentrerad tematisk fokusering av programmet har också gått framåt. Fortfarande återstår dock viktiga frågor om kategorisering program, land och tema som Diakonia måste fortsätta att arbeta med.

10 Kompetensutveckling av samarbetsorganisationerna

Diakonia bidrar till samarbetsorganisationernas kompetensutveckling inom administration och strategisk planering med hjälp av "Logic Frame Approach". Det finns också en fond för att finansiera kontakter och erfarenhetsutbyte mellan samarbetsorganisationerna. Diakonia har bildat referensgrupper i varje land och kring vissa teman. Dessa fyller en viktig funktion och bidrar i hög grad till kompetensutveckling. Diakonia bör fortsätta arbetet inom detta område och förstärka inriktningen på temainriktad kompetensutveckling.

11 Genderperspektiv

Diakonia hade tidigare ett kvinnoprogram i Sydamerika. Sedan 1995 är gender istället ett prioriterat tema inom programmet för mänskliga rättigheter, demokrati och folkligt deltagande. Målet är att gendermedvetande ska genomsyra hela verksamheten. Här finns en stor risk, och tecken på, att genderperspektivet blir kvar på en teoretisk nivå utan konkreta uttryck i den praktiska verksamheten. För att motverka detta bör genderperspektivet koncentreras på stärkande av fattiga och etniskt diskriminerade kvinnors deltagande i den lokala demokratin.

12 Uppföljning av projekt

Projektuppföljning sker på flera sätt: genom besök, genomgång av verksamhetsrapporter och ekonomisk redovisning, deltagande i samarbetsorganisationernas aktiviteter och informationsutbyte med andra biståndsorganisationer. Diakonia bör sträva efter att utveckla en mer standardiserad projektuppföljning och vara uppmärksamma på den risk för rollkonflikt som arbetsmetoden *acompañamiento* kan medföra vid uppföljning.

13 Utvärdering av projekt

Diakonia förväntar sig att samarbetsorganisationerna genomför sitt arbete på bästa sätt. Utvärdering ses därför som en process där båda parter deltar och som syftar till att berika och stärka samarbetsorganisationen. Arbete med att definiera och finna metoder för att tillämpa indikatorer i utvärdering av projekt med inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter bör ges fortsatt prioritet.

14 Relationer med Sida, rapportering och uppföljning av programmet

Sida har under många år visat ett stort förtroende för Diakonia och dess arbete i Sydamerika. Diakonia har regelbundet rapporterat om verksamheten och lämnat ekonomisk redovisning. Dessa rapporter har dock inte följts upp eller diskuterats i någon större omfattning. Inte heller finns några riktlinjer för vad rapporterna bör inriktas på. Den pågående utvecklingen mot tätare och fördjupade relationer bör fortgå för att effektivare utnyttja samarbetet kring utveckling av biståndsstrategi.

15 Programmets kostnadseffektivitet

Diakonias sydamerikaprogram har, i relation till sin omfattning och i jämförelse med liknande program, en liten personalstyrka. Administrationskostnaden är omkring 6-7% av budgeten. Denna kostnad ingår inte i den ekonomiska redovisningen av programmet. Det finns en uttalad strävan att i största möjliga utsträckning hålla nere administrationskostnaderna.

Utvärderingen har inte kunnat mäta programmets kostnadseffektivitet eller fastställa om resultaten uppnåtts till en rimlig kostnad. Vi menar ändå att det är befogat att hävda att måluppfyllelsen är god och nyttan av Diakonias .sydamerikaprogram är av en vikt och omfattning som utan tvekan rättfärdigar kostnaden.

5 LÄRDOMAR

Utvärderingen av Diakonias arbete för mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika visar att biståndet genom en svensk enskild organisation i detta fall nått en målgrupp som inte kunnat stödas genom bilaterala insatser.

I länder med svag demokrati och instabila politiska förhållanden sker ofta snabba förändringar av MR-situationen, nya typer av övergrepp sker på nya platser, och möjligheterna till folkligt deltagande kan också skifta snabbt. Detta gör att projektplaneringen alltid är osäker, det finns alltid "externa faktorer" som snabbt och totalt kan förändra förutsättningarna för en verksamhet. Även den mest

professionellt och rigoröst utförda strategiska planering kan utmynna i mycket låg måluppfyllelse. Av samma skäl kan plötsligt uppstå situationer där en snabb insats kan ge mycket betydelsefulla effekter.

Bäst skickade att verka i denna dynamik och effektivt utnyttja resurserna är de enskilda organisationer som genom erfarenhet och närvaro i regionen skaffat sig kunskaper och ett kontaktnät som underlättar arbetet med att göra de ständiga och svåra bedömningar som arbetet kräver.

Kopplingen mellan demokrati och utveckling som en grundläggande idé i det svenska biståndet borde kunna vara en ingång för att i bilaterala biståndskontakter driva diskussionen om att respekt för mänskliga rättigheter bör ingå som en del i den statliga moderniseringspolitiken, i arbetet för bättre sociala förhållanden och med konflikthantering.

I arbetet med att befrämja demokratiutveckling och respekt för mänskliga rättigheter är koordination av insatser ytterst viktigt, sådana initiativ bör därför uppmärksammas och uppmuntras.

Kompetensutveckling och systematisering av erfarenheter och kunskaper är en förutsättning för att denna typ av verksamhet även på längre sikt ska fortsätta utvecklas i positiv riktning.

Bistånd för demokratiutveckling och MR-arbete är förvisso inte tänkt att pågå för evigt - dock måste erkännas att i nuläget finns inget som tyder på att behovet skulle minska. Erkänner vi detta bör vi också se till att de lokala organisationer som arbetar med frågorna får möjlighet att se på sitt arbete och planera i ett längre perspektiv och inte utsätta dem för den osäkerhet som resonemang och krav på en förmodad självfinansiering innebär.

Elisabet Hellsten
Latinamerikaavdelningen
1997-07-22

Bilaga 1

UPPDRAGSBESKRIVNING

Översättning samt bearbetning till svenska av den spanska versionen av utvärdering av Diakonias Sydamerikaprogram

Sida har efter att ha erhållit den spanska versionen av utvärderingen av Diakonias MR-och demokratiprogram för avsikt att översätta, förkorta och bearbeta utvärderingen till svenska. Språket i den spanska versionen är avancerat vilket gör att texten bitvis blir svårtillgänglig. Syftet är därför att göra en mer lättillgänglig, klar och överskådlig förkortad version på cirka 25 sidor.

Tidsåtgången för bearbetningen av utvärderingsrapporten till svenska beräknas till sammanlagt 3 veckor. Bearbetningen ska ta hänsyn till de huvudsakliga kommentarerna från Sida och Diakonia på den preliminära rapporten.

Rapporten ska skrivas på WORD och bör överlämnas såväl på diskett som i utskrift. Ett rapportutkast ska finnas tillgängligt på Sida senast den 22 augusti. Sida ska lämna kommentarer på utkastet senast den 1 september och en slutversion ska föreligga senast den 10 september 1997.

Latinamerikaavdelningen
Elisabet Hellsten

970407

Uppdragsbeskrivning

Utvärdering av Diakonias verksamhet för MR och Demokrati i Sydamerika

1 BAKGRUND

Diakonia är en av Sidas största samarbetsorganisationer i Latinamerika, med verksamhet i såväl Central- som Sydamerika. Diakonia är en svensk enskild organisation med förankring i de svenska frikyrkorna. Sida har för avsikt att under 1997 genomföra två utvärderingar av Diakonias verksamhet för demokrati och mänskliga rättigheter. Den första, och som dessa ToR avser, kommer att göras av verksamheten i Sydamerika. Senare under året kommer verksamheten i Centralamerika utvärderas. Diakonias totala verksamhet kommer troligtvis dessutom att ingå i en systemstudie som Sida kommer att genomföra med tre av de största samarbetsorganisationerna. Systemstudien kommer att innebära en totalöversyn av hela organisationen.

Diakonia har fått stöd genom Sidas Latinamerikavdelning för tre program i Sydamerika: MR- och demokratiprogrammet, Jämställdhetsprogrammet och Nätverksarbete genom UNITAS i Bolivia.

Föreliggande uppdragsbeskrivning avser programmet för MR och demokrati, som är den mest omfattande av insatserna. Jämställdhetsprogrammet ingår i detta sedan 96.07.01.

Diakonia har under de senaste 15 åren framför allt arbetat med mänskliga rättigheter i Sydamerika genom stöd till enskilda organisationer. Stöd till flyktingar har varit en tyngdpunkt för verksamheten. En viktig del i Diakonias arbete har varit att stärka det civila samhället huvudsakligen genom olika former av folkbildning och organisering.

Samarbetet har varit inriktat på följande områden:

- utbildning kring mänskliga rättigheter, rådgivning till kommuner i medborgarrättsfrågor samt kommunikation;
- kartläggning och dokumentation kring MR-övergrepp, forskning och analys kring lagstiftning samt kontroll och inspektion av fängelser,
- stöd till offer för det politiska våldet och repressionen (flyktingar, anhöriga och övriga);
- lokal demokrati och medborgarrätt genom utbildning, kontaktskapande mellan grupper och myndigheter, involvera medborgarna i den kommunala beslutsprocessen samt etniska gruppers rättigheter;
- kultur och kommunikation med stöd av teater, konst och musik för opinionsbildning.

Verksamheten har bedrivits främst i Peru, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Brasilien och Paraguay. Under senare år har betoningen legat på Peru och Colombia.

Diakonia har ett regionalt kontor för Sydamerika i La Paz, Bolivia samt sedan ett par år en lokalanställd handläggare i Peru och en i Colombia för uppföljning av insatserna.

Diakonia har de senaste åren omstrukturerat sin verksamhet både vad gäller länder och inriktning samt fältorganisation. En tydlig uppstramning har genomförts i riktning mot ett tematiskt sammanhängande och geografiskt mer koncentrerat demokrati och MR-program. Diakonia har även utvecklat sin roll som dialogpartner med samarbetsorganisationerna.

Sidas stöd till Diakonias arbete för MR och demokrati i Sydamerika de senaste 4,5 åren uppgår till 88.929.000 SEK.

1992/93	11.300.000 SEK
1993/94	21.300.000 SEK
1994/95	23.000.000 SEK
1995/96	22.000.000 SEK
9607-9612	11.329 000 SEK
Totalt	88.929.000 SEK

De övriga stöden till Diakonia

Diakonia har även fått stöd för ett regionalt jämställdhetsprogram sedan budgetåret 1991/92.

1991/92	2.700.000 SEK
1992/93	3.330.000 SEK
1993/94	3.330.000 SEK
1994/95	2.900.000 SEK
1995/96 (tom0630)	1.100.000 SEK
Totalt	13.360.000 SEK

Under 1995 utvärderades jämställdhetsprogrammet.¹
Från och med juli 1996 ingår jämställdhetsprogrammet i MR- och demokratiprogrammet.

Diakonia har dessutom fått stöd för nätverksbyggande verksamhet genom nätverksorganisationen UNITAS i Bolivia. Insatsen avser ett avtalat belopp om 4,79 MSEK som påbörjades i januari 1994 och beräknas pågå i tre år.

Diakonia får även stöd från en annan avdelning inom Sida
Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, SEKA, för insatser inom hälsa och stöd till marginaliserade. 1996 uppgick summan till 8,1 MSEK.

Pågående avtalsperiod för MR och demokratiprogrammet

Utvärderingen bör inriktas i huvudsak på föregående avtalsperiod 930701-960630. Det är emellertid av vikt att beakta att en tematisk uppstramning har gjorts av programmet vilket kan återspeglas i pågående verksamhet. Perioden fram till 9612 bör därför också ingå som en del av utvärderingen.

Det pågående avtalet om 32,9 MSEK avser perioden 9607-9712 (1,5 år) och omfattar stöd främst till demokrati- och MR-insatser i Peru, Colombia, Bolivia och Paraguay.

Utgångspunkten för dialogen om innevarande stöd mellan Sida och Diakonia har varit de direktiv som Latinamerikavdelningen utformat inför Diakonias framställan. Direktiven utgår från Sidas inriktningsbeslut för Sydamerika. De framhåller att programmet bör ha som målsättning demokratisk utveckling inom det civila samhället och främjandet av mänskliga rättigheter.

Resultatet av dialogen har lett till att verksamheten koncentrerats till MR och demokrati i följande länder:

Peru (mest omfattande program).

Colombia (ökar volymen).

Bolivia (ökar volymen avsevärt med en tydlig inriktning på lokal demokrati).

Paraguay (antalet insatser har minskat.)

Stödet till Chile, Ecuador, Uruguay och Brasilien ska ha fasats ut under hösten 1996.

¹ Krantz, L, "Utvärdering av SIDAS regionala kvinnoprogram i Sydamerika", September 1995.

Den tematiska inriktningen på verksamheten har utvecklats och är följande:

-Mänskliga rättigheter (31% av budget) Målsättningen är att förändra de förhållanden som orsakar övergreppen. Verksamheten är inriktad på dokumentation och uppmärksamhet av MR-brott samt bevakning av att gällande lagstiftning efterföljs.

-Lokal demokrati (22 %av budget) Målet är att aktivt främja en decentralisering av makten samt stärka det civila samhället för att främja befolkningens möjligheter att tillvarata sina sociala, ekonomiska och kulturella intressen. Verksamhetsområdet kommer att uppmärksammas särskilt i Bolivia, Peru och Colombia.

-Jämställdhet (11% av budget) Målsättningen är att arbeta för jämlika relationer mellan kvinnor och män, såväl i utvecklingssamarbetet som i arbetet för mänskliga rättigheter och demokrati.

-Folklig juridik (9% av budget) Målsättningen är att verka för att de svagaste grupperna i samhället ska få kännedom och kunskap om hur de kan utöva/tillämpa sina fri- och rättigheter. Utbildning via basorganisationer.

-Etniska grupper (6% av budget) Övergripande målsättning är att främja respekten för etniska gruppers rättigheter och motarbeta diskriminering.

-Internflyktingar (5% av budget) Målsättningen är att verka för upprättelse för offren för det politiska våldet. Man avser att arbeta med produktiva projekt och psykosociala insatser för att underlätta återvändandet och integreringen i samhället. Huvudsakligen i Peru och Colombia.

Inom dessa teman finns fonder avsedda för samordning, utvärdering och tematisk fördjupning.

-Öppna fonder för Peru och Colombia (3% av budgeten) Avser akuta behov av MR-insatser samt för att pröva nya samarbetspartner.

- Övrigt 13%.

Diakonia kommer inför den förestående utvärderingen att göra en förteckning över de samarbetsorganisationer som nyligen utvärderats av Diakonia eller där man nyligen gjort någon form av studie.

2 ANLEDNING TILL UTVÄRDERINGEN

Diakonia är en av Sidas viktigaste samarbetspartner i Latinamerika och har sedan 1992/93 erhållit 88,929.000 SEK av Sida. Det är unikt för Sida att samarbeta med en enskild organisation om ett så stort program inom ett för Sida viktigt verksamhetsområde i Sydamerika. Det är angeläget att utvärdera resultatet av en sådan insats och utvärdera om huruvida uppsatta mål har uppfyllts. I de fall som målen ej har kunnat uppfyllas söka ange orsaker.

Verksamhetsområdet är av central betydelse för metodutvecklingen inom Sida. Utvärderingen bör kunna bidra till och utgöra ett instrument för utvecklandet av MR- och demokratiprogram samt kunna utgöra underlag för beslut om det fortsatta stödet genom Diakonia.

Utvärderingen bör kunna bidra till överväganden beträffande inriktning av och former för MR- och demokrati i utvecklingssamarbetet i Sydamerika och beaktas i samband med Sydamerikastrategin som skall utarbetas under 1997.

3 UPPDRAGET

Utvärderingen bör koncentrera sig till de senaste 3 årens verksamhet. Den bör ge svar på frågorna om vad som uppnåtts, hur det uppnåtts och hur man kan mäta resultat och effekter. Utvärderingen bör avslutningsvis innehålla rekommendationer för att utveckla arbetet inom mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika.

Utvärderingen har två huvudsakliga syften:

-Att analysera Diakonias verksamhet i förhållande till Sidas mål och inriktning av Sydamerikabiståndet.

-Att analysera i vilken grad Diakonias verksamhet uppfyller uppsatta mål för programmet, analysera hur måluppfyllelsen påverkar verksamheten samt jämföra förväntade resultat med verkliga resultat.

Utvärderingen skall inriktas på följande frågeställningar:

3.1 Resultat och Måluppfyllelse

- Vilka resultat och effekter har uppnåtts gentemot uppsatta mål?
- Har Diakonia en utarbetad och genomtänkt strategi för sin verksamhet? Är den adekvat för måluppfyllelsen?
- Vilket är sambandet mellan arbetsformer, metoder och uppnådda resultat?
- Hur deltar målgruppen i utformning och genomförande av verksamheten?
- Vilken betydelse har Diakonias verksamhet haft för utvecklingen inom MR och demokrati i respektive samarbetsland?
- Vilken är Diakonias komparativa fördel gentemot andra organisationer?
- Är programmet bärkraftigt? Kommer den att kunna fortsätta utan stöd från Diakonia?

Innehåll

- Är verksamheten resultatinriktad? Hur?/Varför inte?
- Bedöma valet av samarbetsparter för uppnåelse av fastställda mål.
- Bedöma överensstämmelsen mellan projekt/programinnehåll och den tematiska inriktningen på programmet. Relevans.
- Analysera Diakonias övergång från rent projektstöd till process- och programinriktad verksamhet.
- Analysera arbetet med kvalitetsförbättring inom programmen och kompetensutveckling hos samarbetsparterna.
- Hur har jämställdhetsperspektivet integrerats i programmet som helhet?
- Bedöm Diakonias roll i samordningen med andra biståndsorganisationer.

Genomförande

- Bedöma Diakonias kompetens för genomförande av MR/demokratiinsatser i Sydamerika.
- Beskriv beslutsgången för verksamheten. Var och hur fattas beslut inom kedjan lokal organisation-Diakonias fältkontor- Diakonia Stockholm? Arbets- ansvarsfördelning? Vilken är graden av delegering? Vilken betydelse har den för verksamheten?
- Hur sker innehållsmässig respektive finansiell uppföljning av samarbetsorganisationernas arbete?
- Bedöm Diakonias kapacitet till uppföljning.
- Hur bedöms en organisation/projekt för inledande av samarbete, respektive avfasning och upphörande av samarbete?

3.4 Metodutveckling

- Hur mäter Diakonia resultat? Hur långt har utvecklingen av indikatorer kommit?
- Hur arbetar Diakonia med utvärderingar? Vilka är problemen respektive resultaten?
- Hur arbetar Diakonia för kunskapsutveckling inom Diakonia? Med sina samarbetsorganisationer?
- Har Diakonia och samarbetsorganisationerna adekvat kunskap för att bedriva sin verksamhet?

3.5 Finansiära/administrativa frågor

- Är programmet kostnadseffektivt?
- Ger budget och rapporteringssystemet relevant information för uppföljning och redovisning för att hålla en god kontroll?

-Finns tillräckliga underlag för god kontroll av verksamhetsuppföljning och ekonomisk uppföljning i samband med utbetalningar?

4 METODIK, UTVÄRDERINGSTEAM OCH TIDSPLAN

Utvärderingen bör göras genom att formella och informella metoder för datainsamling kombineras. Datainsamlingen bör göras utifrån skriftlig information, ev enkäter samt intervjuer med nyckelpersoner inom Diakonia (regionkontoret, lokala handläggare) samarbetspartners, målgrupper och oberoende observatörer. Utvärderingen ska omfatta ett urval av samarbetsorganisationerna som kan ge en så representativ bild av verksamheten som möjligt. Fältbesöken bör om möjligt göras av minst 2 personer.

Länderval

Utvärderingen ska omfatta ett urval av Diakonias verksamhet i Peru, Colombia och Bolivia eftersom huvuddelen av verksamheten pågår i dessa länder. Speciell uppmärksamhet skall läggas på Peru och Colombia som är de länder som får största andelen av biståndet.

Utvärderingsteam

Utvärderingsteamet ska utgöras av 2-3 personer varav minst en ska vara från Latinamerika. Teamet bör tillsammans ha:

- Kunskap om NGO-bistånd, MR och demokrati samt Latinamerika
- Erfarenhet av jämställdhetsarbete
- Kunskaper om svenskt bistånd - -
- Utvärderingskunskap
- Kunskap om administrativa och finansiella frågor
- Utmärkt kunskap i spanska, engelska och svenska.

Tidsplan

- | | |
|---|------------|
| -Planering, utveckling av metod och arbetsinstrument, genomgång av skriftlig dokumentation. | 1 vecka. |
| -La Paz: Introduktion med Diakonia. Intervjuer. | 3 dagar |
| -Fältbesök i 3 länder: Bolivia, Peru och Colombia | 3,5 veckor |
| - Analys och rapportskrivning | 2 veckor |

Tidsåtgång: 7veckorX3pers

Utvärderingen skall genomföras under perioden april-juni.
Total tidsåtgång 21 personalveckor.

5 RAPPORTERING

Den slutliga rapporten bör omfatta 40-60 sidor och skall skrivas på spanska. Bilagor kan tilläggas. Rapporten skall vara analytisk, med

tydliga slutsatser, lättläst samt innehålla innehållsförteckning och sammanfattning.

Rapporten bör följa Sidas riktlinjer för utvärderingsrapporter "Sida evaluation report -a standardized format" Rapporten bör skrivas på WordPerfect 6.1 för Windows och bör överlämnas på diskett såväl som i utskrift.

En sammanfattning av studien ska skrivas på engelska för publicering i "Sida Evaluations Newsletter". Sida förbehåller sig rätten att redigera texten före publicering. Uppgifterna för "Sida Evaluations Data Worksheet" ska ifyllas.

Ett rapportutkast skall finnas tillgängligt på Sida senast 23 juni för Diakonias och Sidas kommentarer. Kommentarer ska skickas till utvärderarna inom 2 veckor. Den slutliga versionen bör vara Sida tillhanda senast 15 juli 1997.

Bilaga 2

LISTA PÅ INTERVJUADE PERSONER

COLOMBIA, SANTA FE DE BOGOTA

Sidapersonal:

Elisabet Hellsten, Handläggare, RELA, 27/4, 30/4

Helena Reuterswärd, Handläggare, La Paz, 27/4, 30/4

Diakoniapersonal:

Rikard Nordgren, Koordinator regionkontoret, 27/4, 28/4, 30/4, 1/5, 5/5

Lilian Sala, Handläggare regionkontoret, 27/4, 28/4, 30/4, 1/5, 5/5

Lennart Ring, Regionsekreterare huvudkontoret, 29/4, 1/5

Doris Perez, Lokal representant, 2/5

Representanter för Diakonias samarbetsorganisationer:

Yolanda Becerra, Direktor, Organización Feminina Popular, OFP, 29/4

Alberto Yepes, Projektansvarig MR-projekt, Corporación Región 29/4

Leyla Andrea Arroyo S. Nationella samordningsgruppen, Proceso de Comunidades Negras, 30/4

Carlos Alfonso Rosero, Nationella samordningsgruppen, Proceso de Comunidades Negras, 30/4

Gerardo Jumi T. Ordförande, Organización Indígena de Antioquia, OIA, 30/4

Liliana María López, Projektansvarig MR-projekt, Escuela Nacional Sindical, ENS, 30/4

Gustavo Gallón, Direktor, Comisión Colombiana de Juristas, CCJ, 2/5

Carlos Rodriguez-Mejía, Vicedirektor, CCJ, 2/5

Hector Torres, Direktor, Utopias, 2/5

Jorge Enrique Ramírez V, Direktor, Fundación CEPECS, 2/5

Juan Fransisco Aguilar, Forskare, Fundación CEPECS, 2/5

Javier Betancourt, Utbildare, Fundación CEPECS, 2/5

Myriam Lee, Utbildare, Fundación CEPECS, 2/5

Rafael Marroquin F, Forskare, Fundación CEPECS, 2/5

BOLIVIA, LA PAZ

Diakoniapersonal:

Annika Ahrén-Vargas, Handläggare regionkontoret, 9/5, 14/5

Klas Palm, Handläggare regionkontoret, 9/5, 14/5

Rikard Nordgren, Koordinator regionkontoret, 14/5

Lilian Sala, Handläggare regionkontoret, 14/4

Epifanio Martínez, Lokal representant, 9/5

María del Carmen López, Projektassistent, 13/5

Rose Marie Guzmán, Projektassistent, 13/5

Diego Colpary, Ekonomiassistent, 14/5

Sidapersonal:

Jan Robberts, Ambassadråd, Sida, Svenska ambassaden, 14/5

Representanter för Diakonias samarbetsorganisationer:

Elvira Alvarez, Projektansvarig, rättshjälpsprojekt, Secretariado Arquidiocesano de Pastoral Social, SEAPAS, 13/5

Nestor Hugo Arequipa, Juridisk rådgivare, SEAPAS 13/5

Alberto Ramiro Caballero, Utbildningsansvarig, SEAPAS, 13/5

Nardy Sucho, Direktor, Capacitación y Derechos Ciudadanos, CDC, 13/5

Mónica Baya, Koordinatör, CDC, 13/5

Rosario Baptista, Instituto de Servicios Legales e Investigación Jurídica, ISLI, 13/5

Natasha Loaysa, Direktor, Centro de Promoción de la Mujer, Gregoria Apaza, 13/5

Justo Viscarro, CENPROTAC, 13/5

Benito Fernandez, CENPROTAC, 13/5

Mercedes Butrón, Ex-Serpaj, Servicio Paz y Justicia, 13/5

Waldo Albarracin Sanchez, Asamblea Permanente de Derechos Humanos, APDH, 13/5

BOLIVIA, SANTA CRUZ DE LA SIERRA**Diakoniapersonal:**

Rikard Nordgren, Koordinatör regionkontoret, 11/5

Representanter för Diakonias samarbetsorganisationer:

Ana Cristina Bentancour, Direktor, Centro de Tecnología Intermedia, CEDETI, 10/5

José Maldonado Q, Centro de Estudios Jurídicos e investigación Social, CEJIS, 12/5

Marco Antonio Aimaretti, CEJIS, 12/5

Blanca Pérez M, Direktor, Secretariado Arquidiocesano de Pastoral Social, SEAPAS, 12/5

Tito López Aparicio, Koordinatör, SEAPAS, 12/5

Antonio Barco Saiz, Pastoral Católica Penitenciaria, 12/5

Milton Soto S. CEADES, 12/5

Jorge Cortés Fasardo, CEADES, 12/5

Miguel Angel Crespo C. UNICRUZ, 12/5

PERU, LIMA**Diakoniapersonal:**

Edith Montero, Lokal representant, 15/5, 23/5

Rikard Nordgren, Koordinatör regionkontoret, 22/5

Representanter för Diakonias samarbetsorganisationer:

Saul Calle, Styrelseordförande, Servicio y Desarrollo, SEDES, 16/5
Ana María Rebaza, Direktor, Suyasun, 16/5
Alfredo Prado, Styrelseordförande, Centro de Investigación y Promoción Amazonica, CIPA, 16/5
Haydeé Romero, Instituto para una Alternativa Agraria, IAA, 21/5
Jaime Joseph, Centro Alternativa, 21/5
Carlos Basombío, Instituto de Defensa Legal, IDL, 21/5
Susana Villaran, Fd ordförande, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, CNDDHH, 21/5
Doris Babín Diaz, Asociación Civil LABOR, 21/5

Representanter för biståndsorganisationer:

Pedro Veliz, Regional representant, Lutheran World Relief, LWF, 23/5
Richard Hartill, Regional representant, The Oxford Committee for Famine Relieve, OXFAM, 26/5
Diana Avila, Rådgivare för Andinska Regionen, Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamérica, 26/5

STOCKHOLM

Sidapersonal:

Ewa Dahlin, Enhetschef, 5/6

Bilaga 3

SKRIFTLIGA KÄLLOR

Diakoniadokument:

Diskussionsunderlag för Diakonias policy om mänskliga rättigheter och demokrati
Ansökan Diakonias verksamhet i Sydamerika 1993
Rapport MRD Sydamerika 1993-01-01--1994-06-30
Ansökan för Diakonias MR & Demokratiarbete i Sydamerika verksamhetsåren 94/95 och 95/96
Rapport demokratianslaget Sydamerika 1994
Diakonias rapport för sitt MRD arbete i Sydamerika 950101-961630
Diakonia Sydamerika Fördjupad anslagsframställning 960701-971231
Diakonias sammanställning över utvecklingen inom sitt program presenterat i Fördjupad anslagsframställning Sydamerika 96-97. gällande perioden 960701-960930
Rapport Sidas stöd till Diakonias arbete i Sydamerika 960701-971231.
Delrapport för perioden 960701-961231 & Arbetsplan och budget för 1997
Diakonias program: Gender i arbetet för utveckling, mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika
Jurídica Popular
Proyecto de Diakonia - Formulario
Pequeños proyectos dentro de los fondos. Solicitud a Diakonia
Responsabilidades de trabajo. La Paz 961105

Dokument Diakonia-samarbetsorganisationerna:

Fullständig dokumentation: Projekt, Avtal, Arbetsplaner, Verksamhetsrapporter och ekonomisk redovisning, Korrespondens, Revisioner, Arbetsläge etc. för följande samarbetsorganisationer:

- * Atención Mental a Víctimas de la Violencia Socio-Política en Colombia, AVRE, Colombia
- * Centro de Investigación y Promoción Amazonica, CIPA, Peru
- * Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, CEJIS, Bolivia

Sidadokument:

Avdelningsbeslut, RELA 16/93, Promemoria 1993-01-28
Avdelningsbeslut, RELA 89/94, Promemoria 1994-08-15
Beslut 62/96, Promemoria 1996-06-27
Avtal om stöd till Diakonias arbete i Sydamerika 1996-06-28
Promemoria 1996-02-20. Diakonia-Sydamerika, Direktiv för framställan
Översyn av Sveriges utvecklingssamarbete för demokrati och mänskliga rättigheter i Peru och Colombia, Latinamerikaavdelningen, Sida, December 1996
Sweden's Development Cooperation with Latin America, Elisabeth Lewin, Sida, September 1995

Sidas handlingsprogram för jämställdhet. Policy. Avdelningen för policy och juridik, April 1997

Consejos e Instrucciones para la Aplicación del enfoque del marco lógico (EML) durante el ciclo del proyecto. Grupo de Metodología. Departamento de Estrategias y Asuntos Jurídicos. Asdi, Marzo 1996

Dokument Diakonia-Sida

Protokoll kvartssamtal Sida/Diakonia 961104 MRD

Protokoll kvartalsmöte Sida/Diakonia, La Paz 1996-11-04

Protokoll årsmöte Sida-Diakonia, 970317

Bibliografi:

Gauding, Anna-Karin., *Es mejor encender una luz que maldecir la oscuridad, Sobre el trabajo de Diakonia por los derechos humanos en América Latina*, Santiago de Chile 1991

Basombrío I, Carlos., *¿Y Ahora Qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina*, Diakonia, Lima 1996

Bebbington, Anthony e Kopp, Adalberto., *Evaluación del programa del gobierno de Suecia de apoyo a las ONGs suecas en Bolivia*, Overseas Development Institute (ODI), Londres 1995

Sida Evaluations - 1997

- 97/3 Sida's Assistance to the Environment Protection Training and Research Institute, EPTRI, India. Bo Lundberg, Bo Carlsson, K P Nyati
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/4 Environment & Land Management Sector Activities, ELMS 1991-1995, Southern African Development Community, SADC. J Erikson, M Douglas, J Chileshe
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/5 Labour Construction Unit, LCU - Lesotho, 1977-1996. David Stiedl
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 97/6 Sida's Support to the Start East Programme. Cecilia Karlstedt, Sven Hilding, Piotr Gryko
Department for Central and Eastern Europe
- 97/7 Sida's Cultural Support to Namibia, 1991-1996. Dorian Haarhoff
Department for Democracy and Social Development
- 97/8 Sida-SAREC's Support to the International Centre for Theoretical Physics. Olle Edqvist, John S Nkoma
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/9 Sida Support to Dissemination Division at Instituto Nacional de Biodiversidad, INBio, Costa Rica. Bjorn Hansson
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/10 Swedens Support to Mayibuye Centre, University of Western Cape, South Africa. Inger A Haldal, Jenny Hoffmann
Department for Democracy and Social Development
- 97/11 Sida's Support to the Centre for Science and Environment, SCE, India. Leif E Christoffersen, Nigel Cross, Rajeshwar Dayal
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/12 HESAWA, Health through Sanitation and Water. Sida-supported Programme in Tanzania. Jo Smet, Kathleen Shordt, Pauline Ikumi, Patrick Nginya.
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/13 The Advancement of Librarianship in the Third World (ALP). A Core Programme of the International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA). Leo Kenny
Department for Democracy and Social Development
- 97/14 Natural Science Research in Zimbabwe. An Evaluation of SAREC support for research capacity building. Erik W Thulstrup, Daniel Jagner, Peter N Campbell.
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/15 Sida Support to Dinageca in Mozambique. Sue Nichols, Clarissa Fourie, Margarita Mejias
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/16 Swedish Support to the Education Sector in Sri Lanka. Ulf Metzger, Tuija Stenbäck, Kusum Athukorala
Department for Democracy and Social Development
- 97/17 PAHAL Project, Rajasthan, India. Participatory Approach to Human and Land Resource Development. P Bharati, M E S Flint, M K Shah, T F Shaxson
Department for Natural Resources and the Environment
- 97/18 AMS and Amu Technical Assistance Projects in the Russian Federation 1994-1996. AMS-the Swedish Labour Market Board, Amu - the Swedish State owned vocational training institute. Susanne Oxenstierna, Gunnar Pihlgren
Department for Central and Eastern Europe
- 97/19 Mapping for Economic Development. Sida-supported satellite imagery and computerized cadastral support systems in the Phillipines. Karlis Goppers

Department for Infrastructure and Economic Cooperation

- 97/20 AMS and Amu Technical Assistance projects in Poland 1994-1995. AMS - the Swedish Labour Market Board, Amu - the Swedish State owned vocational training institute. Sussanne Oxenstierna, Irene Lundberg, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 97/21 Unicef's Child Rights Programmes in Latin America. Benno Glauser, Eva Lithman, Riccardo Lucchini
Department for Latin America
- 97/22 TANDEM Project with the FOLK DEVELOPMENT COLLEGES in Tanzania, 1990 - 1996. Alan Rogers, Alan Chadwick and K Leni Oglesby
Department for Democracy and Social Development
- 97/23 Development Cooperation between Guinea-Bissau and Sweden. Macroeconomic development, structural reform and project performance. Stefan Sjölund
Department for Africa
- 97/24 Swedish Support to Tanzania's Power Section. Elon Dahlström, Melinda Cuellar, Hans Peterson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 97/25 Swedish Contribution to the Konkan Railway Construction Project in India. Karlis Goppers
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 97/26 Servicio Universitario Mundial (WUS) en América Latina. Programa de becas para refugiados. Lennart Peck, Carlos M Vilas
Department for Latin America
- 97/27 The Swedish Committee for Afghanistan. A joint EC - Sida evaluation of the health and education sector programmes. Jean Pierre Luxen, Kajsa Pehrsson, Kjell Öström
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 97/28 Swedish Support for Gender Equality in Chile. Mary Ellsberg, Anki Sundelin
Department for Latin America
- 97/29 Programa de Cooperación Sueca para Apoyo a la Igualdad de Género en Chile. Mary Ellsberg, Anki Sundelin
Department for Latin America
- 97/30 Programas do Ensino Superior Apoiados pela Asdi em Mocambique, 1991-1996. Rou A Carr-Hill, Roger H Flavell, Alan Bishop, Richard Gunstone, Adalberto Alberto, John Shotten
Department for Democracy and Social Development
- 97/31 Diakonia dentro del Área de Derechos Humanos y Democracia en América del Sur. Juan-Enrique Bazán, Roberto Cúellar, Sara Martinez Bergström
Department for Asia

Sida Evaluations may be ordered from:

Biståndsforum, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5722
Fax: (+46) 8 698 5638

**A complete backlist of earlier
evaluation reports may be ordered
from;**

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5133
Fax: (+46) 8 698 5610



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>