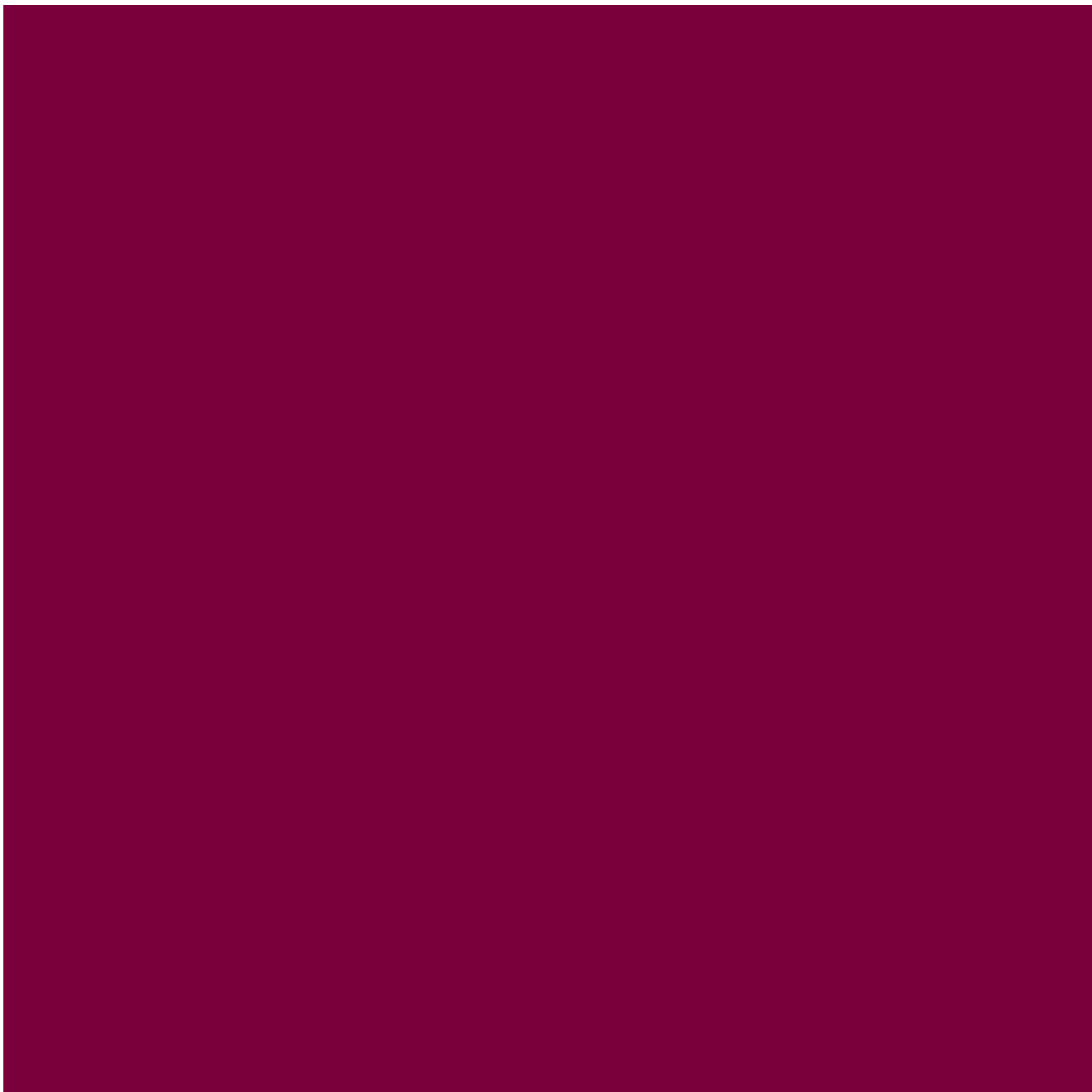


Colombia



Innehåll

1. Inledning	3
2. Ekonomisk och social utveckling – fattigdomens utbredning	4
3. Den interna väpnade konflikten och fredsprocessen	6
4. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter	10
4.1 Demokratiska institutionerna	10
4.2 Civila samhället	11
4.3 Massmedia	12
4.4 Rättsstaten hotas av straffrihet och korruption	12
4.5 Mänskliga rättigheter	13
4.6 Internationell humanitär rätt	14
4.7 Internflyktingar	14
4.8 Jämställdhet	15
4.9 Barns rättigheter	16
4.10 Ursprungsbefolkningen och afrocolombianer	16
5. Jordfrågan, landsbygdsutveckling och sysselsättning	18
6. Konflikten, narkotika och miljö	19
7. Colombia i den regionala kontexten	22
8. Internationella samfundets roll	23
9. Utvecklingssamarbete	24
9.1 Givarsamordning och partnerskap	25
10. Strategiska utvecklingsfrågor för Colombia	26
10.1 Fattigdom och fördelning	26
10.2 Fred	26
10.3 Demokratisk utveckling	27
10.4 Rättsstaten och statens legitimitet	27
10.5 Narkotikahantering	28
11. Sveriges roll i Colombia	29
Källförteckning	30

Sydamerikastrategi 2003–2007, Annex III: 1

Utgiven av Sida 2003

Latinamerikaavdelningen

Tryckt av Elanders Novum AB, 2003

Artikelnummer: SIDA2483sv

1. Inledning

Denna landanalys syftar till att behandla de för det svenska utvecklings-samarbetet mest relevanta utvecklingsproblemen i Colombia. Eftersom Sveriges engagemang i Colombia är inriktat på ett fredsperspektiv, läggs tonvikten på förutsättningarna för en långsiktig fredlig och demokratisk utveckling med respekt för mänskliga rättigheter.

Osäkerheten inför den framtida utvecklingen i landet var stora när denna analys skrevs sommaren 2002. Utvecklingen hängde till stor del samman med den interna väpnade konflikten. Den nya regeringens politik kommer att vara avgörande för utvecklingen av konflikten. Samtal pågår med ELN (Ejército de liberación Nacional). Fredsviljan hos FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) och paramilitären AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) är mer osäker. Även i en situation utan formella förhandlingar finns dock ett viktigt fredsbyggande arbete.

Inledningsvis analyseras den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet och den ökade fattigdomen. Därefter analyseras utvecklingen av den interna väpnade konflikten och de fredsinitiativ som förekommit samt förutsättningar för fortsatta fredsförhandlingar. Analysen syftar till att belysa de olika förutsättningar och scenarier som konflikten kan leda till. Därefter berörs de aktuella förutsättningarna för en demokratisk samhällsstyrning och situationen för mänskliga rättigheter. Vidare analyseras jordfrågans och landsbygdsutvecklingens betydelse för utvecklingen. Därpå följer en beskrivning av narkotikans påverkan på samhället, på konflikten och på miljön. Analysen sammanfattas därefter med identifiering av utvecklingshinder och strategiska utvecklingsfrågor för Colombia. Slutligen avslutas analysen med en beskrivning av Sveriges roll i landet.

2. Ekonomisk och social utveckling – fattigdomens utbredning

Colombias befolkning uppskattas till 43 miljoner, den tredje största i Latinamerika, efter Brasilien och Mexiko. Ytan är 1,3 miljoner kvadratkilometer. En fjärdedel av befolkningen bor på landsbygden. Naturresurserna är många och inkluderar jordbruksland, vatten, energi (olja, naturgas och kol) och mineraler som nickel, guld och smaragder. Landet ligger väl till för utrikeshandel, med kuster både mot Stilla Havet och Atlanten. Anderna delar sig i tre kedjor, västra, centrala och östra, som genomkorsar Colombia från nord till syd. Topografin har fördyrat transporter inom landet och varit ett hinder för fysisk och social integrering.

Rika naturresurser, relativt välutbildad arbetskraft, stabil privat sektor, kompetent makroekonomisk hantering samt relativ politisk stabilitet trots våldet, är faktorer som lagt grunden till en positiv ekonomisk och social utveckling under de senaste 30 åren. Dock har narkotikaindustrin, förekomsten av väpnade illegala grupper, samt trycket från de ekonomiska chockerna utifrån, i allt högre grad försämrat den ekonomiska utvecklingen.

Colombia drabbades svårt av den internationella recessionen 1999, vilket ledde till en BNI-minskning med 4,1 procent. Under 2000 skedde en viss återhämtning, men under 2001 mattades denna av. Denna utveckling har lett till att BNI per capita idag ligger strax under 2000 USD. Trots en expansiv makroekonomisk politik har den interna efterfrågan försvagats. Inflationen låg 2001 på 8% och budgetunderskottet kunde reduceras till 3,5 procent. De låga internationella priserna på kaffe och olja medverkade till att underskottet i bytesbalansen uppgick till 2,6 procent av BNI. Utlandsskulden har successivt ökat under senare år och ligger idag på 42 miljarder USD, 54 procent av BNI, en nivå som oroar både colombianerna och omvärlden.

Under de senaste åren har Colombia således genomgått den värsta ekonomiska krisen i modern tid. Den förvärrade väpnade konflikten bidrar till att drastiskt försämma livsvillkoren. Medan fattigdomen minskade i andra latinamerikanska länder, har antalet fattiga i Colombia ökat med 10 procent på tre år. Ökningen har varit dubbelt så stor i städerna som på landsbygden. Planeringsministeriet har kommit med en alarmerande rapport med uppgifter om att 33 miljoner av Colombias totala befolkning på 43 miljoner lever i fattigdom på en inkomst mindre

är 2 USD/dag¹. Av de fattiga lever 9 procent i extrem fattigdom, med en inkomst mindre än 1 USD/dag. Samtidigt har Colombia en av Latinamerikas mest skeva inkomstfördelningar. Gapet mellan fattiga och rika har under det sista årtiondet ökat dramatiskt². 1990 hade 10 procent av befolkningen 40 gånger större inkomster än de 10 procent fattigaste³. År 2000 har gapet ökat ytterligare och 10 procent av befolkningen har nu 60 gånger större inkomster än de 10 procent fattigaste⁴.

En avgrund skiljer de befolkningsgrupper som lever utan god säkerhet, skolgång, hälsovård, infrastruktur och bostäder, och dem som lever med tillgång till allt detta. Värst drabbas den befolkningen som har kortast eller ingen skolgång. Det finns fortfarande ett 100-tal kommuner i Colombia som varken har el eller vatten, där trångboddheten är stor och där maten lagas på vedspis. Colombia har därtill 2 miljoner internflyktingar, som lever under prekära förhållanden. Den ekonomiska krisen, rationaliseringen av ekonomin och minskade behov av personal i den moderna produktionen har bidragit till den ökade arbetslösheten. I städerna har arbetslösheten ökat med 8 procent mellan 1996–2000⁵ och låg 2002 på 18 procent⁶. Hälften av den ekonomiskt aktiva befolkningen var antingen arbetslös eller undersysselsatt. Minskade inkomster och arbetslöshet drabbar i första hand bostadsförhållanden och i andra hand skolgången. Cirka 6 procent av bruttonatinalinkomsten (BNI) går till utbildning. Colombia har dock bland Latinamerikas högsta läskunnighet, 91,5 procent.⁷ Colombia är enligt Index för mänsklig utveckling 2001 på 62a plats⁸, en betydande försämring jämfört med 1996, då Colombia låg på 50e plats.

För att minska grogrunden för, och utvecklingen av, den interna väpnade konflikten är det nödvändigt att utvecklingen inriktas på ett rättvisare samhälle med en mera jämlik fördelning av den ekonomiska och politiska makten för hela befolkningen.

¹ Departamento Nacional de Planeación, Sid 31 Impacto social de la crisis, Diferencias urbano-rural, Bogota dec 2001,

² Ibid

³ Ibid

⁴ Ibid

⁵ Departamento Nacional de Planeación, se ovan

⁶ EU: HOMS rapport september 2002

⁷ Departamento Nacional de Planeación, se ovan

⁸ UNDP, Informe sobre Desarrollo Humano 2001, Washington 2001.

3. Den interna väpnade konflikten och fredsprocessen

Samtidigt som Colombia har en lång demokratisk tradition har det politiska våldet präglat landet sedan länge. Detta uppstod som ett resultat av konflikter mellan de två dominerande politiska partierna, det konservativa och det liberala, särskilt efter mordet på den populära liberala ledaren Gaitán 1948. Mellan 1948 och 1965 följde sedan en konfliktiv period, kallad "La Violencia", då 200 000 människor beräknas ha omkommit genom det politiska våldet. Under "La Violencia" fanns ett 100-tal väpnade grupper i landet, vilka slutligen kunde bekämpas eller förmås lägga ner vapen. För att bilägga konflikterna mellan de båda dominerande partierna skedde en maktindelning, som visserligen bilade tvisterna, men som samtidigt uteslöt alternativa politiska krafter. Som reaktion på detta uppstod gerillarörelser, som ELN 1964 och FARC 1965. Detta, tillsammans med utbredd fattigdom, straffrihet, djupa sociala orättvisor, korruption och avsaknad av jordreformer, utgör än idag utvecklingsproblem för Colombia och spär på den väpnade konflikten. Flera gerillagrupper har genom tidigare fredsprocesser lagt ned sina vapen.

FARC har sitt ursprung i en bondegerilla med anknytning till det liberala partiet och grundades av Manuel Marulanda. FARC har närvaro i stora delar av landet och har över 15.000 medlemmar i vapen och 10.000 som stadsmilis. Verksamheten finansieras genom inkomster från narkotikan, kidnappningar och utpressning.

ELN utgick från en bas av kubainspirerade studenter och präster som bekände sig till befrielseteologin. Deras antal har minskat till mellan 3.500 och 5.000 och de har en mindre geografisk utbredning i landet än FARC. ELN finansieras huvudsakligen genom kidnappning och utpressning. Traditionellt har organisationen bedrivit sabotage mot oljesektorn, som den identifierar med utländska intressen.

Paramilitära grupper, nu samlade under AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), bildades från början av jordägare för att skydda deras intressen, men kom alltmer att försörja sig på narkotikahandlingen och få en egen politisk agenda. De har kommit att konkurrera med gerillan vad gäller kontroll av territorium och låg under 2001 bakom de flesta massakrer och den största delen av internflyktingproblematiken. Enligt bland annat FNs högkommissaries kontor för mänskliga rättigheter finns uppgifter på att AUC ibland agerar i samordning med lokala enheter av ordningsmakten. Idag beräknas AUC organisera uppemot 10.000 personer och är den illegala väpnade grupp som vuxit snabbast.

En förutsättning för den interna väpnade konflikten har varit statens brist på närvaro och legitimitet utanför huvudstaden och de större städerna. Staten har för stora delar av befolkningen representerat elitens intressen. Armén har också saknat resurser för att militärt bekämpa de subversiva grupperna vilka ofta opererar utifrån baser i otillgängliga bergstrakter. År 2002 saknar polisen fortfarande närvaro i cirka 200 kommuner, dvs en femtedel av kommunerna. De illegala väpnade grupperna anses idag kontrollera, eller ha massiv närvaro, i 40% av Colombias territorium. Armén har tredubblats i antal soldater under Pastranas tid vid makten. Idag beräknas det finnas 128.000 stridande soldater inom armén, varav 55.000 är professionella. Genom USAs stöd till Pastrana-regeringens utvecklingsplan Plan Colombia, har både de väpnade styrkorna och polisen dessutom fått betydligt ökade resurser och utrustning, avsett för bekämpning av narkotikan. Förutom helikoptrar och vapen ingår även omfattande utbildningsprogram i USA-stödet. Bush-administrationen diskuterar dessutom utökat militärt amerikanskt stöd till kommunikation, utbyte av underrättelseinformation, MR-utbildning och ett särskilt program för att skydda oljeledningar. Militärer rekryteras främst från lägre skikt i samhället: högre socialgrupper bidrar i begränsad utsträckning med personal till krigsmakten. Rörligheten i styrkorna är vidare mycket låg och behov av bättre ledningsstruktur diskuteras idag. Enligt uppgift används endast 3,5 procent av statsbudgeten till krigsmakten⁹, USAs stöd till Plan Colombia ej inräknat, vilket anses ligga lågt för ett land med sådana säkerhetsproblem som Colombia. För att kunna genomföra Uribe-regeringens politik kring ökad säkerhet för medborgarna genom stärkt armé och polismakt, har en särskild krigsskatt på 1,2 procent införts.

Under en tidigare fredsprocess bildade FARC ett politiskt parti, Patriotiska Unionen, vars representanter och medlemmar utsattes för en omfattande förföljelse under slutet av 80-talet och början av 90-talet. Minst 3 000 medlemmar beräknas ha dödats av andra gerillagrupper, paramilitärer, drokarteller och av säkerhetsstyrkor.

I slutet av 80-talet deltog de demobiliserade gerillagrupperna M-19, EPL, Quintin Lame och mindre rörelser i en fredsprocess och medverkade i den lagstiftande församling, som utarbetade den nya konstitutionen från 1991.

President Pastrana valdes 1998 med ett politiskt mandat baserat på en fredsstrategi innefattande både FARC och ELN. Emellertid ledde förhandlingarna till mycket få konkreta resultat. Förhandlingarna kunde först efter internationella diplomatiska insatser fortsätta, med inriktning på ett vapenstillestånd. Flera sammanbrott avväjdes i januari–februari 2002, genom aktiv medverkan från det internationella samfundet. Förhandlingarna mellan regeringen och FARC avbröts dock den 20 februari 2002, sedan FARC kapat ett trafikflygplan för att kidnappa en senator, vilket provocerade presidenten att bryta fredsprocessen och ge militären order att inta zonen.

Det internationat ambassader (Sverige, Cuba, Frankrike, Spanien, Norge, Schweiz, Italien, Mexiko, Italien och Venezuela). En begränsande faktor har varit att rollen som facilitator inte varit särskilt klart definierad, utan

⁹ El Tiempo, El costo de la guerra, Bogota 27 februari 2002

något som regeringen använt vid behov.

Förhandlingarna mellan regeringen och ELN skedde i en något annorlunda ordning, med ett institutionaliserat samarbete mellan förhandlingsdelegationerna och det civila samhället. Det internationella samfundet, FN och vängruppen av länder (Schweiz, Spanien, Frankrike, Cuba och Norge) träffades regelbundet. Sverige var ett av länderna i en s k verifikationsgrupp (även Portugal, Japan, Tyskland och Canada ingick), som förutsattes ha en roll i den mån ett eld upphör-avtal skulle ingås och en demobilisering i ett eller flera områden bli aktuell.

Det finns flera orsaker till att fredsprocessen mellan regeringen och FARC misslyckades. Den främsta anses av kvalificerade bedömare vara att ingen av parterna egentligen var beredd att förhandla. Formatet för förhandlingarna var vidare bristfälligt: ingen av parterna ville ge FN och de deltagande länderna en klar roll förrän i ett läge då det visade sig vara alltför sent. Det saknades även transparens och vilja att förankra fredsförhandlingsagendan inom olika sektorer i samhället. Det tilltagande våldet mot civilbefolkningen innebar också att allmänheten tappade förtroendet för processen.

Efter sammanbrottet av fredsprocessen med FARC ökade konflikt-nivån betydligt i Colombia. Armén intog ”avspänningszonen”, från vilken FARC drog sig undan utan att konfrontera armén. Istället ökade FARC sabotageverksamheten mot elnätet och vattenförsörjningen, upprättade allt fler vägsärrar och tog gisslan över hela landet, bland annat ledande politiker. Till skillnad från tidigare genomförde FARC även bombdåd i större städer, bland annat i Bogotá.

Paramilitären stödde presidentkandidaten Uribes kampanj. Den fortsätter att terrorisera lokalbefolkningen i de områden den kontrollerar eller söker kontroll över. Även ELN fortsätter sin krigföring, bland annat med kidnappningar och attentat mot oljeledningar, i avvaktan på ett eventuellt avtal om eld upphör.

Colombias ekonomiska problem, den ökande statsskulden, brist på investeringar, fattigdomen, nya internflyktingströmmar och nu även en kraftig ökning av militärutgifterna kommer att leda till påfrestningar och riskerar även att orsaka

proteströrelser i landet av olika slag. Denna situation leder sannolikt till skärpta krav på att fredsprocessen ska återupptas, från i första hand organisationer inom civila samhället, samt från oppositionen eller oberoende politiska grupperingar. Även trycket från grannländerna på en fredlig lösning väntas öka.

Under strategiperioden bedömdes följande scenarier kunna inträffa:

1. Eskalering av den interna väpnade konflikten. Fortsatt krig och konfrontation. Inget närmande mellan parterna.
2. Fortsatt väpnad konflikt, men en fredsförhandlingsprocess påbörjas. Humanitära delavtal, i syfte att minska krigets effekter på civilbefolkningen, diskuteras mellan parterna, antingen i hela landet eller inom vissa regioner;
3. En reguljär fredsprocess kommer igång, med vapenvila och freds-förhandlingar. FN och vänländer tilldelas en väl definierad roll för att på olika sätt backa upp de fredsavtal som det förhandlas om.

En demobilisering genomförs med internationell verifiering.

Ovanstående scenarier beskriver processer, som delvis överlappar varandra. Allt tyder på att det första kommer att dominera under strategins första år. De övriga kan dock bli aktuella under strategiperioden.

Processen måste ses i ett långsiktigt perspektiv på 10–15 år och en fredsbyggande verksamhet måste därför pågå även under perioder när inga förhandlingar sker, för att skapa förutsättningar för senare förhandlingar och fredsöverenskommelser.

4. Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

4.1 Demokratiska institutioner

De demokratiska institutionerna är svaga och har lågt förtroende bland befolkningen. Brotten mot mänskliga rättigheter, straffrihet och korruption är allvarliga problem som gör att medborgarnas rättssäkerhet minskar och grunderna för rättsstaten blir allt skörare. Brist på närvaro av staten och dess institutioner i stora delar av landet som ett resultat av den väpnade konfliktens utbredning försvårar upprätthållandet av statens legitimitet. Demokratien är i stort sett satt ur spel i delar av landet.

Colombia är en konstitutionell flerpartidemokrati i vilken det liberala och konservativa partiet länge har dominerat politiken. De politiska partierna är dock i kris vilket medför ytterligare försvagning av de etablerade demokratiska institutionerna. 1998 valdes Andrés Pastrana till president för det konservativa partiet samtidigt som det liberala partiet kontrollerade senaten och kongressen. Valen bedömdes som fria, rättvisa och öppna, trots störningar och valfusk från paramilitären, gerillan och narkotikaintressen. Efter kongressvalen i mars 2002 annonserade paramilitären att de kontrollerar 35 procent av kongressens ledamöter. Det har påvisats oegentligheter i samband med rösträkningen vid kongressvalet. I maj 2002 valdes den oberoende före detta liberala senatoren och guvernören Alvaro Uribe till president.

Colombia har en modern grundlag från 1991. Författningsdomstolen övervakar tillämpningen av grundlagen. Rättsväsendet utgörs vidare av Högsta domstolen, Lagrådet (Consejo Superior de la Judicatura), som övervakar hur institutionerna som ingår i den nya författningen fungerar, riksåklagarämbetet, justiteombudsmannaämbetet, MR-ombudsmannaämbetet och domstolar. Rättsväsendet karakteriseras av en omfattande och modern lagstiftning. Colombia har en ny brottsmålslagstiftning från 2000. Karakteristiskt är också att nya lagar och institutioner inrättas för att komma tillrätta med problemen i landet. Svårigheten är att tillämpa lagarna på grund av den utbredda straffriheten och det faktum att rättsväsendet fungerar mycket långsamt.

Det civilt styrda försvarsministeriet ansvarar för de väpnade styrkorna samt polisen. Dessa är föremål för en expansion och modernisering, till stor del genom resurser från USA. Inom polisen pågår ett utvecklingsarbete för att skapa en kultur som värnar om medborgardeltagande, säkerhet och fredlig samlevnad.

MR-ombudsmannaämbetet tillkom som en del av den nya grundlagen. Ombudsmannaämbetet är en oberoende institution på nationell, regional och kommunal nivå. Ombudsmannen väljs av parlamentet, har en rådgivande funktion och ska på statens och samhällets vägnar övervaka och verka för att mänskliga rättigheter efterlevs. Även om ombudsmannen endast kan påverka rättsfall indirekt är ämbetet en respekterad institution i ett samhälle präglad av brott och övergrepp.

Staten uppbär bl a inkomst-, fastighets- och omsättningsskatt och har ett uppbörds- nivå på cirka 15 procent. Av tradition är staten starkt centraliserad, även om det regionala och lokala styret har fått större möjligheter. Landet är indelat i 24 departement och 1.092 kommuner.

En decentralisering och statlig närvaro på landsbygden och i konflikt-områden är nödvändig för att konsolidera demokratin och lägga grunden för en fredlig utveckling.

4.2 Civila samhället

Vi utgår här från definitionen att civila samhället är allt utanför familjen och staten. Vissa av det civila samhällets institutioner är relativt välutvecklade; arbetsgivarorganisationer är välorganiserade och universitetet har ofta hög kompetens. Den katolska kyrkan är starkt förankrad i samhället och har en viktig roll i fredsarbetet och försoning. Enskilda organisationer spelar en framträdande roll i freds- och utvecklingsfrågor, liksom vad gäller bevakning av MR- och demokrati frågor. Goda exempel finns också på lokalsamhällen som är välorganiserade och bedriver såväl freds- som utvecklingsarbete.

I Colombia har erfarenheterna av samverkan inom det civila samhället varit relativt begränsat. Under andra hälften av 90-talet har det emellertid vuxit fram viktiga samverkansinitiativ bland sociala rörelser och enskilda organisationer. Dessa har alltmer utvecklats till freds-rörelser. Det finns fyra större sådana: Paz Colombia, Asamblea Permanente por la Paz, INDEPAZ och REDEPAZ. Organisationen Planeta Paz stöder sociala rörelser, som exempelvis fackföreningar, bonderörelser och urbefolkningens organisationer, vilka traditionellt varit marginaliserade.

Kvinnorörelsen har karakteriserats som splittrad och med svagt intresse för samverkan. I Sverige samlades 2001 representanter för 22 colombianska kvinnoorganisationer till konferensen "Kvinnor för fred i Colombia". Detta blev avstamp för en samlad kvinnorörelse för fred, som syftar till att kunna spela en politisk roll i samband med fredsinitiativ.

Alla dessa olika organisationer, freds-rörelser, fackföreningar, bonderörelsen, rörelsen för urbefolkningen och kvinnorörelsen, genomförde i maj 2002 för första gången en gemensam kongress för fred.

En del av företagarna deltar i ett aktivt fredsarbete genom ett nätverk "Ideas por la paz". Detta nätverk arbetar fram förslag till fredsinitiativ, som de bland annat sprider för en bred debatt genom en av landets största veckotidskrifter. De har också presenterat stöd till finansiering av demobilisering, i samband med ett eventuellt fredsavtal med ELN.

Fackföreningsrörelsen har blivit föremål för omfattande förföljelse, liksom politiska partier som anses ha kontakter med någon av gerillagrupperna. Även många MR-försvarare, sociala rörelser och journalister har utsatts för förföljelse och dödsdömd. Detta har givetvis försvagat det civila samhället.

Det civila samhället har börjat spela en allt större roll i den politiska utvecklingen. Men det är fortfarande relativt svagt, oartikulerat och representerar endast en begränsad del av befolkningen.

4.3 Massmedia

Massmedia är relativt pluralistiska och välartikulerade, men styrs av några få ägargrupper. Den största dagstidningen är den Bogotabaserade "El Tiempo" med en upplaga om 700.000 exemplar. Sedan landets äldsta tidning "El Espectador" lades ner som dagstidning 2001, har "El Tiempo" fått ett dominerande inflytande som opinionsbildare i landet, med något av en monopolställning. Den näst största dagstidningen är "El Colombiano" som ges ut i Medellín med en upplaga på 200.000–300.000. Det finns fem privata och tre statliga nationella TV-kanaler, i de större städerna finns dessutom lokala kanaler. De två största TV-kanalerna Caracol och RCN äger även de viktigaste radiostationerna.

Journalisterna är en mycket utsatt yrkeskår i samhället. Colombia har länge legat i topp över länder där flest journalister mördas på grund av sin yrkesutövning¹⁰. 2001 mördades 10 journalister¹¹.

Stora grupper av befolkningen har små möjligheter att nå av aktuell information av god kvalitet. Medierna har också en tendens att hellre bevaka händelser i maktens centrum, än att förse makten med information om vad som händer i periferin. Massmedia skulle kunna spela en viktig roll i demokratiseringsprocessen, bland annat för att bekämpa straffriheten och korruptionen, samt främja respekten för mänskliga rättigheter och en fredsbyggande verksamhet.

4.4 Rättsstaten hotas av straffrihet och korruption

FNs Högkommissaries kontor för Mänskliga rättigheter framhåller i sin rapport till MR-kommissionen gällande 2001 att den militära makten har förstärkts på bekostnad av statens institutioner och civila myndigheter, vilket innebär allvarliga risker för rättsstatens framtid i Colombia. Statens bristande närvaro i stora delar av landet hotar rättsstatens upprätthållande.

Straffriheten är alarmerande. Det saknas en strategi för att bekämpa straffriheten. Enligt State Departments MR-rapport för 2001, leder åtal mot höga officerare för brott mot mänskliga rättigheter sällan till att domar avkunnats. Riksåklagarens oberoende ställning har ifrågasatts av internationella organisationer som Human Rights Watch.

Politisk ovilja och rädsla för repressalier vid ingripande mot maktgrupper i samhället är några orsaker till straffriheten. Korruptionen är allmänt förekommande och är ytterligare anledning till den utbredda straffriheten. Världsbanken har nyligen genomfört den största studien som någonsin gjorts om korruption i Colombia¹². Här anges att i hälften av alla upphandlingar i den offentliga sektorn finns någon form av muta. Mutan uppgår till i genomsnitt 19 procent av beloppet. 62 procent av företagarna anger att de alltid eller nästan alltid betalar mutor för att vinna upphandlingar. Kongressen är en av de statliga institutionerna där korruption anses allmänt förekommande. Förtroendet för rättsväsendet

¹⁰ Reportrar utan gränser, Ansökan om hur Sverige kan stödja utsatta journalister, Stockholm 3 okt. 2002

¹¹ Semana, Bomba de tiempo, Bogota 6 maj 2002

¹² Banco Mundial, Vicepres de la Republica, Diagnostico acerca de la Integridad Institucional y Gobernabilidad en Colombia, Elementos para la construcción de una Estrategia Nacional para la integridad y la gobernabilidad, okt Bogota 2001

är mycket lågt, 74 procent anser att det är mycket vanligt med mutor inom rättsväsendet och att straffriheten för dessa nästan är total. För att bekämpa korruptionen har en ny antikorrupsionslag antagits, som förmodas ge större möjligheter till ingripanden och bättre sanktionsmöjligheter med högre straffsatser.

Åtgärder för att stävja straffrihet och korruption, och som visar att brott leder till straff, är nödvändiga i Colombia. De ansvariga för brott mot MR och internationell humanitär rätt måste kunna ställas till svars och offren få upprättelse. Ett ökat samhälleligt deltagande är en förutsättning för den demokratisering som krävs.

4.5 Mänskliga rättigheter

Colombia har ratificerat alla MR-konventioner (se bilaga i Annex I:3) och inrättat fler institutioner för deras tillämpning än många andra länder. Således har Colombia skrivit under och ratificerat Internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter och dess tilläggsprotokoll, Internationella konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling, Internationella konventionen om upphörande av all form av rasdiskriminering, Konventionen om all form av diskriminering av kvinnor, samt Barnkonventionen. Colombia har inte reserverat sig mot innehållet i något av dessa rättsligt bindande instrument. Colombia har också ratificerat Interamerikanska konventionen om mänskliga rättigheter och tilläggsprotokollet för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Colombia har nyligen skrivit under konventionen om den Internationella brottsmålsdomstolen. Detta kan bli ett viktigt instrument för att motverka straffrihet och fungera preventivt vad gäller fortsatta övergrepp. Det har dock kunnat konstateras av bland annat FNs Högkommissaries kontor för mänskliga rättigheter (UNHCHR) att rättssystemet har allvarliga brister vad gäller de olika myndigheternas förmåga eller vilja att tillämpa lagarna.

Situationen har, enligt UNHCHR, fortsatt försämrats under 2001. MR-övergreppen är allvarliga, massiva och systematiska. Främst gäller detta rätten till liv, frihet, personlig säkerhet och en rättvis rättegång. Övergreppen har främst begåtts av paramilitär, vars handlande inte sällan komprometterar militären på grund av dess agerande eller underlåtenhet att vidta åtgärder. Uppgifter i det civila samhällets alternativa rapport till MR-kommissionen, presenterad av Colombianska Juristkommissionen i december 2001, anger att under perioden juni 2000–juni 2001 dödades eller försvann dagligen i genomsnitt 20 personer på grund av det sociopolitiska våldet. Av dessa 20 dödades 12 genom utomrättslig avrättning, fler än en person är anmäld som försvunnen, en dödades för att den tillhörde samhällsgrupper som betecknas marginaliserade och fler än fem dödades i strid. Av brotten mot mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt begicks 4 procent (106 offer) av armén och 81,6 procent (2.545 offer) av paramilitären¹³. Gerillan ansvarade för 15 procent (468 offer). 2001 utfördes 3.000 kidnappningar: 60 procent anses ha begåtts av gerillan, 10 procent av paramilitären och 30 procent av vanliga kriminella¹⁴.

¹³ Comisión Colombiana de Juristas: Alternativ rapport till MR-kommissionen gällande 2001, Bogota 2002

¹⁴ Ibid

Paramilitären har ej bekämpats effektivt. Den har, utan att militär och polis ingripit, kunnat genomföra tvångsförsvinnanden, avrättningar inklusive massakrer, samt kidnappningar. Enligt State Departments rapport för 2001 ”har militär samarbetat med paramilitär, som har begått övergrepp, och de har exempelvis tillåtit dem passera vägspärrar, de har haft ett informationssamarbete, eller de har bidragit med underhåll eller ammunition”¹⁵. Armén har inte beaktat de varningar som förekommit, för att förebygga övergrepp och massakrer. Paramilitären har begått 171 massakrer under perioden juni 2000 - juni 2001, bland annat i Chengue och Naya¹⁶. Välgrundade anmälningar om inblandning av statliga styrkor i dessa massakrer har ej undersökts vidare¹⁷.

FNs särskilda rapportör för MR-försvarare (inklusive journalister, fackföreningsledare, ledare för sociala rörelser som ursprungsbefolkningens, afrocolombianers, bönders och internflyktingars organisationer) konstaterade att övergreppen mot dessa grupper ökat under 2001¹⁸. Nio MR-försvarare från enskilda organisationer och 164 fackföreningsledare dödades, och 79 fackföreningsledare försvann under 2001¹⁹.

De colombianska myndigheterna måste börja ta ansvar för situationen för mänskliga rättigheter och att dessa respekteras.

4.6 Internationell humanitär rätt

Colombia har ratificerat de fyra Genèvekonventionerna och Tilläggsprotokoll I och II. Tilläggsprotokoll II innehåller regler till skydd för såväl kombattanter som civilbefolkning i interna väpnade konflikter.

Övergrepp mot den internationella humanitära rätten betecknas av FNs Högkommissaries kontor för Mänskliga Rättigheter som massiva i Colombia. Det handlar bland annat om attentat och kidnappningar, som begås av samtliga illegala väpnade grupper och främst drabbar civilbefolkningen. De åtgärder och program som vidtagits har varit otillräckliga och har inte alltid prioriterats från statens sida.

4.7 Internflyktingar

Under tre år med Pastrana-regeringen ökade internflyktingarna i antal med 1 miljon²⁰. Internflyktingströmmarna under 2001 sköt i höjden och beräknas ha uppgått till 375.700 personer, vilket innebär 1.029 nya per dag. Enligt den katolska Biskopskonferensens och CODHES siffror uppgick antalet mellan 1985 och 2000 till 2,2 miljoner internflyktingar²¹.

Majoriteten av internflyktingar kommer från landsbygdsområden. Detta är människor som tvingats lämna sina hem då de utsatts för övergrepp av paramilitär, gerilla eller – i mindre utsträckning – armén. Afrocolombianerna och ursprungsbefolkning är klart överrepresenterade bland internflyktingar. När de fördrivs från sin mark leder det ofta till att de förlorar sin etniska och kulturella identitet.

Enligt den särskilda lagstiftning som reglerar statens politik för internflyktingar, har staten ansvar för att förebygga internflyktingströmmar och

¹⁵ U.S department of State, Colombia, Country reports on Human rights practices 2001, 4mars 2002

¹⁶ Comisión Colombiana de Juristas: Alternativ rapport till MR-kommissionen gällande 2001, Bogota 2002

¹⁷ Ibid

¹⁸ Commission on Human Rights, Promotion and Protection on Human Rights Defenders, report submitted by Ms Hina Jilani, Geneva 2002.

¹⁹ Ibid

²⁰ PCS, El desplazamiento forzado en Colombia durante el gobierno de Pastrana, nov Bogota 2001.

²¹ Ibid

ge stöd och skydd till flyktingarna. Sedan 1999 finns det ett statligt organ som ansvarar för detta genom "Red de Solidaridad Nacional". Enligt lagen ska omsorgen om internflyktingar ske integrerat, med stöd från berörda myndigheter, som utbildnings- hälso- och jordbruksministeriet. MR-ombudsmannaämbetet konstaterar i sin årsrapport för 2001 om internflyktingar, att det saknas politisk vilja och att det finns allvarliga brister i samordningen, eftersom endast 34 procent av den budget som avsatts för internflyktingar utnyttjats för detta ändamål.

Internflyktingsituationen är dramatisk och såväl livsmedelsförsörjningen som tillgång till vatten och sanitet är undermålig. Situationen kräver ett samlat grepp från de statliga organisationerna. På samma vis är det av yttersta vikt att en samordning sker mellan de FN-organisationer och de organisationer i det civila samhället, som arbetar med internflyktingar.

4.8 Jämställdhet

Colombia har ratificerat Konventionen för eliminering av all form av diskriminering mot kvinnor. Denna har inkluderats i den nationella lagstiftningen. Författningen och den nationella lagstiftningen innehåller normer för jämställdhet mellan kvinnor och män, även vad gäller dess politiska rättigheter.

Enligt Andinska Juristkommissionens årsrapport²² från januari 2002 är Colombia det land i Latinamerika som har störst deltagande av kvinnor inom regering, parlament och rättsväsende. I Uribes regering är hälften av ministrarna kvinnor, bland annat de politiskt tunga försvars- och utrikesministrarna. Colombia har också en av regionens högsta läskunnighet bland kvinnor (91,5 procent). Dock utgör kvinnorna i parlamentet endast 12 procent, vilket innebär att kvinnors deltagande i politiken fortfarande är lågt. Sedan år 2000 finns en lag om att kvinnor ska finnas på 30 procent av de höga tjänsterna inom den offentliga sektorn, men det är bara i ett av ministerierna som så är fallet. På arbetsmarknaden har kvinnor lägre lön och arbetar fler timmar för samma arbete som män, enligt Andinska Juristkommissionen. "Mycket få kvinnor i ledande ställning inkluderar jämställdhet i sitt arbete, då det fortfarande innebär en politisk risk i en mansdominerad politik", konstaterar FNs särskilda sändebud om våld mot kvinnor i rapporten från sitt besök i Colombia 2001. "Bland de fattiga som omfattar cirka 75 procent av befolkningen, är kvinnors deltagande begränsat", enligt Caroline Moser, genderforskare, specialiserad på våld och kvinnor, i bland annat Colombia.

Kvinnor är särskilt drabbade av konflikten. Samtidigt har fredsförhandlingarna i stort sett förts utan kvinnors deltagande. FNs särskilda sändebud om våld mot kvinnor anger: "Enligt Säkerhetsrådets resolution 1325 ska kvinnor och kvinnogrupper ingå i fredsprocesser, samt särskilda åtgärder vidtas för att försäkra sig om att kvinnors behov och intressen tillvaratas i fredsförhandlingarna".

Konflikten drabbar kvinnorna på ett dramatiskt sätt. Åtskilliga kvinnor deltar aktivt i gerillan eller paramilitären. Cirka 40 procent av FARC-gerillan anses bestå av flickor och kvinnor. FNs särskilda sändebud påpekade vid sitt besök i Colombia att våldtäkter i krig utgör en krigsförbrytelse och kan utgöra ett brott mot mänskligheten. I sin rapport

²² Comisión Andina de Juristas, "La sombra de corrupción", Lima 2002.

konstaterar sändebudet att våldtäkter är vanliga i konfliktområdena i Colombia²³. Kvinnor tillfångatas för att sköta hushållsgöromål och hålls som sexuella slavar. Vidare anger FNs sändebud att straffrihet och underlåtelse att följa upp anklagelser om våldtäkter är vanligt. Särskilt utsatta är internflyktingar och bland dem kvinnor och barn.

Våld inom familjen är vanligt förekommande. Straffriheten är nästan total.

FNs särskilda sändebud anger vidare att årligen förekommer cirka 12.000 våldtäkter. 47 procent av det sexuella våldet mot kvinnor över 20 år begås av familjemedlemmar och släktingar²⁴. 3,2 miljoner kvinnor har utsatts för våld av sina män eller sambos²⁵. I Medellín dödas i genomsnitt fyra kvinnor dagligen. Av dessa har två också utsatts för våldtäkt²⁶. Kvinnohandel är vanligt förekommande och det finns beräkningar som anger att 35.000 kvinnor har prostituerat sig, eller är prostituerade mot sin vilja utanför landet²⁷.

4.9 Barns rättigheter

FNs Barnrättskommitté har år 2000 rekommenderat Colombia att göra en översyn av den nuvarande barnlagstiftningen från 1989, så att denna överensstämmer med barnkonventionen och att vidta åtgärder mot förekommande övergrepp mot barn i familjen, skolan och samhället²⁸.

Colombias regering har åtagit sig att utforma en ny barnlagstiftning och en ny integrerad barn- och familjepolitik. Konflikten har överskuggat denna verksamhet och arbetet för en reformering av barn- och ungdomslagstiftning har fått stå tillbaka.

Var tredje dag dödas ett barn genom det sociopolitiska våldet i Colombia²⁹. Cirka 1,1 miljoner barn är offer för våldet, antingen som internflyktingar eller som föräldralösa³⁰, enligt den enskilda organisationen Dos Mundos. 205 barn var kidnappade i oktober 2001³¹. I MR-ombudsmannaämbetets rapport till kongressen för 1999–2000 anges att 6.000 barn deltar i gerillan och att av 10 gerillasoldater är 7 mellan 13–17 år. 35 procent av barnen i skolålder befinner sig utanför skolsystemet³². 25.000 barn har, enligt uppgifter från Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, utnyttjas sexuellt. 2,7 miljoner barn arbetar med skadligt arbete, enligt Arbetsministeriet 2002³³.

4.10 Urbefolkningar och afrocolombianer

Det finns 82 etniska grupper bland urbefolkningen, som totalt uppgår till 735.000³⁴ och därmed utgör cirka 2 procent av Colombias befolkning. Dessa finns koncentrerade i Anderna, på Stilla-havskusten och i Amazonas. 26 procent av colombianerna anses vara präglade av afrikanskt inflyt-

²³ Commission on Human rights, Integration of the Human rights of Women and the Gender perspective, Violence against Women, report submitted by Ms Radhika Coomaraswamy, Geneva 2002.

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

²⁶ Comisión Andina de Juristas, "La sombra de corrupción", Lima 2002

²⁷ Ibid

²⁸ UNICEF, Country Programme Recommendation Colombia sept 2001

²⁹ Mesa de Trabajo, Mujer y Conflicto Armado, Bogota 2001

³⁰ Comisión Andina de Juristas, "La sombra de corrupción", Lima 2002

³¹ Unicefs årsrapport, Bogota, 2001

³² CEPAL, Equidad, desarrollo y ciudadana, 2000

³³ OHCHR; Informe de la alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, E/CN.4/2002

³⁴ UNDP. Informe del Desarrollo Humano Colombia, Bogota 2000

ande. Afrocolombianerna finns företrädesvis vid Stillahavs- och Atlantkusterna, men även i t ex Cali. I departementet Chocó utgör afrocolombianerna 85 procent av befolkningen. Afrocolombianer och urbefolkning är fortsatt marginaliserade och särskilt utsatta för våldet, enligt rapport från FNs kommitté för eliminering av rasdiskriminering 1999. 80 procent av grupperna lever i extrem fattigdom, enligt en rapport från UNHCR från 2000.

Enligt det statliga jordreforminstitutet INCORA lever 60 procent av urbefolkningen inom s k resguardos (samfälligheter) vilka är erkända av staten. På 545 reservat utövas sedvanerätten under överinseende av deras egna myndigheter. 200 samfälligheter brukar sin traditionella jord, till vilken de inte uppnått legalt ägande. Enligt INCORA har så mycket som 26 procent av Colombias yta blivit erkänd som egendom för urbefolkningen.

Den väpnade interna konflikten utgör ett hot mot urbefolkningens existens: gerillan och paramilitären respekterar inte samfälligheternas lagstadgade rättigheter. Samtidigt försöker jordägarna att utnyttja sig av situationen.

Sedan början av 1900-talet har urbefolkningarna utvecklat sina gemensamma organisationer. Quintin Lame som hörde till paezfolket fungerade som en katalysator och formulerade en motståndsfilosofi som fortfarande inspirerar urbefolkningarna att utmana de styrande i landet³⁵. Den första nationella kongressen för urbefolkningarna anordnades 1982 med 2000 deltagare³⁶. Här bildades paraplyorganisationen för urbefolkningarna, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, som fortfarande är den viktigaste organisationen för urbefolkningarnas politik³⁷. På 1980-talet bildades även gerillarörelsen Quintin Lame som verkade för att skydda urbefolkningarnas samfälligheter från attacker från regeringsstyrkor, paramilitären och gerillan. Quintin Lame lade ner vapnen i början av 90-talet.

Enligt konstitutionen 1991 har urbefolkningarna rätt till två platser i senaten och en plats i diputerandekammaren. Afrocolombianer har rätt till två platser i senaten. Urbefolkningarna upplever emellertid att de inte har någon röst i allmänna utvecklingsfrågor som berör dem. De kräver att få delta i beslutsfattandet och få rätt till veto mot beslut som går emot deras intressen. Kvinnor bland urbefolkningarna diskrimineras mångfaldigt utifrån ras, gender och i förekommande fall som internflyktingar. Afrocolombianerna har inte ett inflytande som motsvarar deras relativt höga andel av befolkningen.

³⁵ Rosengren Dan, Indigenous peoples of the Andean countries: Cultural and political aspects, Sida, Stockholm 2002.

³⁶ Ibid

³⁷ Ibid

5. Jordfrågan, landsbygdsutveckling och sysselsättning

Frågan om ägande av jorden och hur den brukas har konstant varit ett problem och en av orsakerna till interna väpnade konflikter i det colombianska samhället. Jorden har traditionellt ägts av en liten jordägarklass och dessa marker brukats av jordlösa arrende-bönder. Samtidigt har det också funnits fattiga småbönder, som odlat och brukat sin jord för familjebehov.

Den utbredda narkotikahandeln har inneburit att narkotikahandlarna alltmer har ersatt den traditionella jordägarelite, genom att de köpt upp stora jordområden för att ”tvätta svarta pengar vita”. Mer än 1 miljon hektar av denna bördiga jord anses vara i narkotikahandlarnas ägo och ligger i stort sett i träda. Importen av livsmedel har samtidigt ökat dramatiskt.

Paramilitären och gerillans kamp om jorden har inneburit att många småbönder har tvingats lämna sina jordar genom tvångsförflyttningar och sökt sig till nybyggarområden i tidigare obrukade markområden t ex i de tropiska regnskogarna. Här ägnar sig majoriteten åt illegala odlingar av koka och vallmo för framställning av kokain och heroin. Den ökande migrationen från landsbygden och de stora internflyktingströmmarna till städerna avfolkar landsbygden.

6. Konflikten, narkotika och miljö

Narkotikahandeln i Colombia har vuxit konstant under de två senaste decennierna. Från en situation där ett fåtal karteller dominerade narkotikahanteringen, har man nu ett svårkontrollerat läge med en stor mängd involverade aktörer. Kokaodlingarna har brett ut sig i sådan utsträckning att landet står för omkring 70 procent av världsproduktionen³⁸. Colombia är också hemisfärens största producent av heroin³⁹. Både FARC och paramilitären finansierar sin verksamhet genom bland annat narkotikahantering⁴⁰.

Även om narkotikan inte är orsaken till den interna konflikten i Colombia fungerar den som bränsle som underhåller den och bidrar till konfliktens eskalering. De illegala gruppernas kontroll har försvagat statens territoriella inflytande. Narkotikahanteringen påverkar praktiskt taget hela samhället i Colombia. Konflikten underhålls av resurser från narkotikahanteringen, vilket minskar incitamenten för en förhandlingslösning. Narkotikahandeln har förvärrat våldskulturen och korruptionen i Colombia, med förödande politiska, sociala och ekonomiska följder. Korruptionen har försvagat de demokratiska institutionerna. Narkotikahanteringen är en nyckelfråga för alla diskussioner om en fredlig lösning av konflikten.

Mer än hälften av kokaplantan odlas på arealer större än 3 hektar, så kallade industriodlingar, som ägs av frånvarande jordägare⁴¹. De flesta av Colombias småjordbrukare som odlar koka är internflyktingar eller arbetslösa, som formellt saknar ägarbevis till marken de brukar, och som av de stora jordägarna har tvingats lämna sin jord på annat håll i landet⁴².

Omsättningen inom narkotikahanteringen i Colombia beräknas uppgå till 6 miljarder USD per år. Efter alla mellanhänder inom handeln ökar värdet 8–9 gånger och säljs för uppåt 50 miljarder USD/år på gatorna i USAs och Europas storstäder⁴³. Genom de enorma summor som narkotikahanteringen omsätter är det inte förvånande att mycket få personer är immuna mot dess korruptionspåverkan. Andra utmaningar som den colombianska regeringen och det internationella samfundet står

³⁸ Herrmann, Niklas, Analysis of the narcotics situation and input to the strategy for the Andean region, Bolivia and Colombia, Sida, Stockholm 2002

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

⁴² Ibid

⁴³ Ibid

inför, är kontroll av de kemiska ämnen som behövs för kokaintillverkningen och pengatvätt.

Den colombianska regeringen har en ambitiös narkotikapolitik, speciellt vad gäller lagar och straff, samt utrotning av kokaplantan. USA stödjer Colombia på detta område genom att ge ett tvåårigt stöd om 1,3 miljarder USD till den så kallade Plan Colombia⁴⁴. Ungefär 80 procent av programmet går till militärt stöd med helikopter och utbildning för flygbesprutning för utrotning av koka, och 20 procent till alternativ utveckling, sociala program och stöd till stärkande av rättsvårdande myndigheter⁴⁵. En aktuell fråga för den amerikanska kongressen är huruvida resurserna till Plan Colombia får användas för terroristbekämpning. Hittills har det funnits klara restriktioner om att det militära stödet inom Plan Colombia endast får användas till narkotikabekämpning. Colombia är det enda landet i regionen som använder sig av kemisk besprutning för utrotning av kokaplantan. Med stöd från USAs regering har kokafält större än 3 hektar flygbesprutats⁴⁶.

Den hittills förda politiken med besprutningar har inte varit effektiv. Enligt colombianska uppgifter minskade kokaodlade hektar från 163.000 ha den 31 augusti 2000 till 145.000 ha den 1 november 2001, alltså en minskning med 11,3 procent⁴⁷. CIAs siffror visar däremot på en ökning från 133.000 ha år 2000 till 170.000 ha år 2001, det vill säga en ökning med 25 procent⁴⁸. Vita Huset har utifrån dessa resultat tillkännagjort att den colombianska besprutningspolitiken ej haft önskad effekt. Den inslagna politiken tyder dock på att besprutningarna snarare kommer att utökas än att upphöra.

Miljöeffekterna av besprutningen har gjort att metoden kraftigt kritiserats. Det medel som använts vid besprutningen är glifosat i kombination med Cosmoflux och Roundup Ultra, vilka kritiserats för att förorsaka miljöförstöring och hälsoproblem. Besprutningarna innebär också att marken under en tid blir obrukbar för alternativa grödor.

Den tidigare regeringen ansåg att odlingen av koka är det största hotet mot miljön. Avfallet från de kemiska medel som använts för kokainframställning skapar allvarliga miljöproblem⁴⁹. Det finns uppgifter om att mer än 1 miljon ton kemiska produkter har dumpats i naturen av illegala kokaproducenter sedan 1980-talet och att koka- och vallmoödlingarna direkt eller indirekt har försämrat ekosystemet i närmare 430.000 hektar, respektive 70.000 hektar tropisk skog i landet⁵⁰. Till detta faktum måste tilläggas att eliminering av kokan inom ett område hittills har lett till att odlingen av kokan "flyttar" längre in mot Amazonas och skapar skadliga miljöeffekter inom de nya odlingsområdena på grund av skövling av regnskogen.

Områden mindre än 3 hektar kan ingå i ett regeringsprogram för frivillig bekämpning av koka i utbyte mot alternativa utvecklingsmöjligheter för exempelvis kaffeodling. 35.000 familjer utnyttjar sig av denna möjlighet. Med hänsyn till att också denna politik haft begränsade effekter, har USA

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Svenska ambassaden Bogota, Narkotikasituationen och besprutningsproblematiken i Colombia, 2002

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

nyligen övergått till att inrikta stödet på infrastruktur, exempelvis utbyggnad av vägar. Denna inriktning motiveras med att det är nödvändigt att kunna utveckla möjligheterna till kommersialisering. Utan denna typ av utvecklingsprojekt har de alternativa utvecklingsprogrammen föga möjlighet till framgång. Kraven ökar på att regeringen ska utveckla en alternativ utvecklingspolitik i syfte att etablera långsiktiga och hållbara alternativ till koka och opievallmo.

Ett gott exempel på integrerade alternativa utvecklingsprogram är programmet "Fredslaboratoriet för fred och utveckling i Magdalena Medio" som numera får ett större stöd genom EU. Programmet baserar sig på lokal utveckling i regionen Magdalena Medio, där samverkan pågår mellan statliga och privata institutioner, inklusive enskilda organisationer, utveckling av de lokala organisationerna, manuell bekämpning av kokaodlingar, stöd till småföretagare för utveckling av alternativa grödor, boskapsuppfödning, produktion och distribution samt konflikthantering. Detta är den första erfarenheten av denna typ av program. Förhoppningarna är att det ska visa sig kunna vara en modell för program för regional utveckling och manuell bekämpning av kokaodlingar, med stort folkligt deltagande, i eftersatta regioner där konflikt förekommer.

7. Colombia i den regionala kontexten

Colombia är en del av den andinska regionen och har landgränser mot Venezuela, Brasilien, Peru, Ecuador och Panama. Narkotikahandeln och den interna väpnade konflikten anses utgöra ett allvarligt hot i samarbetet mellan Colombia och grannländerna. Under många år har kokan odlats i främst Peru och Bolivia och smugglats till Colombia för vidare förädling och export. Genom effektiv bekämpning av odlingarna i andra länder har även odlingen nu kommit att koncentreras till Colombia. Kontakter i grannländerna och i de centralamerikanska länderna utnyttjas idag främst för transit i exporten av kokain och heroin. Gränsregionerna riskerar att bli föremål både för konflikter mellan den colombianska armén, gerillan och paramilitären i vilka inte sällan grannlandets armé och gränsbefolkningen berörs på olika sätt. Ibland flyttas odlingar över till andra sidan gränsen. Gerillan och paramilitären använder även grannlandet för sina militära intressen. Vad gäller narkotikahandeln sprider sig korruption för att säkra transportvägar i transittrafiken till grannländerna. Narkotika byts mot vapen. Smuggling av narkotika leder inte sällan till människohandel. Narkotikahandeln, vapenhandeln och människohandel är problem med regionala återverkningar.

Ett särskilt problem är de flyktingar som går över gränserna för att söka skydd från förföljelse. Allt tyder på att de ovan nämnda exemplen på gränsproblematik kommer att öka i framtiden och alltmer påverka Colombias relationer med grannländerna. Det finns stora behov av ett regionalt angreppssätt och stöd från det internationella samfundet för att komma tillrätta med dessa problem och säkra att konflikten i Colombia inte sprider sig i den andinska regionen.

Det s k Andean Regional Initiative, vilket drivs på och finansieras från USA, innebär att grannländernas militära kapacitet i gränsområdena kraftigt förstärks i syftet att kontrollera narkotikakontakter över gränserna.

Colombia ingår i frihandelsområdet AFTA (Andean Free Trade Area) med 111 miljoner invånare, tillsammans med Venezuela, Ecuador, Peru och Bolivia. Efter USA är Venezuela det viktigaste landet för Colombia vad gäller exportprodukter. EU har ett institutionaliserat samarbete med AFTA, genom vilket länderna får gynnsammare tillgång till EU-marknaden för sina produkter. Samma sak gäller i förhållande till USA och Canada. En annan regional institution av betydelse är CAF, Comisión Andina de Fomento, vilket är ett utvecklingsorgan som arbetar främst med gemensamma utvecklingsfrågor och förfogar över kreditprogram.

8. Det internationella samfundets roll

Den förre presidenten Pastrana hade under sin period som ambition att vända sig till det internationella samfundet, i första hand USA och EU och vissa latinamerikanska länder, i syfte att söka stöd både för fredsprocessen och för att stoppa narkotikaodling och -handel. Colombia har därmed erkänt sitt behov av ökad hjälp och ökat samarbete utifrån för att lösa landets problem. När nu detta trendbrott har skett, anses det allmänt att denna nya politik i framtiden kommer att prägla Colombias relationer med omvärlden.

USA tar givetvis ett särskilt stort ansvar med hänsyn till den prioriteringen landet har vad gäller narkotikabekämpning. EUs pågående och planerade stöd till Colombia inriktas i första hand på sociala utvecklingsinsatser som gynnar de fattiga, alternativ produktion, samt rättsstaten och mänskliga rättigheter.

Efter händelserna kring den 11 september har Colombia kommit att diskuteras i en ny belysning. Både i USA och Europa uppmärksammas frågan om hur terrorismen ska bekämpas i framtiden. USA hade redan före 11 september kategoriserat inte bara FARC och ELN utan även AUC som terroristorganisationer. I Europa har samma diskussion uppkommit bland annat utifrån FARCs och ELNs gisslantagande av EU-medborgare. Den delvis nya synen på terrorismen kan påverka kontakterna kring den framtida fredsprocessen i Colombia.

Inom EU gäller stödet till en fredlig utveckling som ett övergripande mål i den strategi för Colombia som nyligen lagts fast. För framtiden är det troligt att det internationella samfundet kommer att öka sitt engagemang i Colombia med en liknande inriktning som EU. En central fråga blir givetvis om EU och USA kommer att kunna samordna sina insatser, eller om de tendenser till olika synsätt som kommit till uttryck gentemot Plan Colombia kommer att bestå.

FNs särskilda sändebuds uppgifter har genom sammanbrottet i fredsprocessen med FARC kommit att avslutas, åtminstone för tillfället. Samordningsfrågor och ledarskap inom och mellan de olika FN-organen lämnar mycket i övrigt att önska. Förhoppningen är att denna utveckling under den kommande presidentperioden ska kunna brytas och att FN ska kunna få en mera proaktiv roll både för utvecklings- och fredsfrågor.

9. Utvecklings-samarbetet

Colombia har ett statligt biståndsorgan ACCI (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional) som är under uppbyggnad. ACCIs uppgift är att övervaka, samordna och underlätta det internationella utvecklings-samarbetet med Colombia. Allt tyder på att den nya regeringen kommer att införliva ACCI i det nationella planeringsinstitutet.

Regeringen får ett anseeligt stöd från USA till sin utvecklingsplan Plan Colombia (se avsnitt 6). Med de 260 miljoner USD, som går till rättsväsendet, mänskliga rättigheter och sociala program, är USA den främsta biståndsgivaren i Colombia. EU och europeiska länder tog avstånd ifrån Plan Colombia på grund av den militära komponenten och valde istället att på olika sätt ge socialt och ekonomiskt stöd till aktiviteter som främjar fredsprocessen.

På det tredje givarmötet för Fredsprocessen i Colombia, som hölls i Bryssel 30 april 2001, meddelade EU-kommissionen att ett omfattande stöd om 105 Meuros skulle anslås till fredsprocessen i Colombia för perioden 2000–2006. Detta stöd omfattar medlemsländernas totala stöd under de berörda åren. För programmet ”Fredslaboratoriet i Magdalena Medio” finns 34 Meuro avsatta för en period av 8 år.

Mest aktiva inom utvecklingssamarbetet bland EUs medlemsländer för fredsinitiativ och konflikthantering, mänskliga rättigheter, jämställdhet och internflyktingar är Spanien med 5,5 MEuros/år, Holland 5,2 MEuros/år, Tyskland 4 MEuros/år, Storbritannien 1,5 MEuros/år och Sverige med 6 Meuros/år. Sverige är således den viktigaste givaren inom EU på dessa områden. Inom övriga sektorer bidrar Holland och Tyskland till miljöprogram med 2 MEuros respektive 3 Meuros per år. Spanien bidrar med cirka 80 MEuros i krediter till lokala utvecklingsprogram.

ECHOs program om 10 MEuros är inriktat på internflyktingar och kanaliseras genom enskilda organisationer knutna till medlemsstaterna. Kommissionen har även ett program som inriktas på mänskliga rättigheter, vars stöd framför allt går till enskilda organisationer. Programlinjen för kortsiktigare utvecklingsinsatser bland internflyktingar, ”Uprooted People” startas nu även för Colombia, som enda program av detta slag i Latinamerika. Kommissionen har även regionala utvecklingsprogram vilka kommer Colombia till del.

Canadas stöd till mänskliga rättigheter, internflyktingar och demokratisk samhällsstyrning uppgår till cirka 5 MEuros/år, Norges till

8 MEuros/år samt Schweiz' till cirka 3,5 MEuros/år. Canadas stöd uppgår till ytterligare cirka 5 MEuro till gruv- och energisektorn, telekommunikation samt miljösektorn.

FN har fått en alltmer framträdande roll genom FNs Högkommissaries kontor för mänskliga rättigheter (UNHCHR) som har en årsbudget på cirka 5 MEuro och FNs Högkommissaries kontor för flyktingar (UNHCR) 4,4 MEuro. UNDP är framför allt genomförare av regeringens program, kanaliserar Världsbanksprojekt och har med egna medel påbörjat program för integrerad regional utveckling. FN-samordningen har ökat, men bör kunna utvecklas.

IDBs stöd till Colombia uppgick år 2000 till 12 MEuro i krediter som huvudsakligen gick till Reformering och modernisering av staten. Världsbankens lån inriktas på fattigdomsbekämpning, social utveckling och hållbar utveckling, och har varit i storleksordningen 400 MUSD per år.

Sammantaget kan det konstateras att det internationella samfundets utvecklingsinsatser inklusive stöd till fredsfrämjande åtgärder befinner sig på en låg nivå, om man räknar bort det amerikanska stödet som mest inriktas på det militära området. Colombia har inte heller traditionellt varit en mottagare av utvecklingsbistånd på grund av sin relativt höga BNP-nivå.

9.1 Givarsamordning och partnerskap

Samordning mellan EUs medlemsländer har utvecklats och biståndsmöten med framför allt informationsutbyte hålls en gång i månaden. Säkerhetsfrågor för personalen i fält är viktiga gemensamma frågor. Ett säkerhetssystem med kommunikationsnät för europisk personal verkssamma på fältet är under uppbyggnad. EU har en databas med en web-sida för sitt utvecklingssamarbete. Diskussioner pågår om att medlems-länderna ska länka uppgifter om sitt utvecklingssamarbete till denna. Planer finns även på att koppla denna databas till biståndsmyndigheten ACCI. Hittills har givarsamordningen varit relativt svag. Dock är det viktigt att framhålla att den är under uppbyggnad.

Partnerskap i utvecklingssamarbetet är inte särskilt utvecklat i Colombia. Genom en ökad dialog har Colombia under president Pastranas period alltmer öppnat sig för stöd och ökat samarbete med det internationella samfundet. Dialogen mellan ambassaden och regeringen och de statliga samarbetsparterna har utvecklats under de sista åren, liksom dialogen med de svenska enskilda organisationerna. Diskussioner kring utvecklingssamarbetets innehåll och omfång pågår inte minst i relation till säkerhetsläget. De svenska enskilda organisationerna har ett utvecklat partnerskap med sina samarbetspartner i landet.

10. Strategiska utvecklingsfrågor för Colombia

Utifrån den analys som presenterats i det föregående sammanfattas nedan Colombias utvecklingshinder. Gemensamt för dessa är att de är kopplade till den interna väpnade konflikten. För att åstadkomma en långsiktig fred har vi identifierat följande strategiska utvecklingsfrågor för Colombia.

10.1 Fattigdom och fördelning

Inkomstfördelningen är synnerligen ojämn och 33 miljoner av landets befolkning på 43 miljoner lever i fattigdom, med inkomster på mindre än 2 USD/dag. Av dessa lever 9 procent i extrem fattigdom, med mindre än 1 USD/dag. En liten grupp kontrollerar den ekonomiska och politiska makten. De rikaste tio procenten av befolkningen har sextio gånger så stora inkomster som de fattigaste tio procenten.

En avgrund som skiljer dem som lever med tillgång till högklassig utbildning, hälsovård, infrastruktur, bostäder, framtidsmöjligheter och relativ säkerhet och de som lever i fattigdom. Internflyktingarna tillhör de mest utsatta. Ojämligheten utgör grogrund för fortsatta konflikter och spänningar i landet.

En jämlik fördelning av den ekonomiska och politiska makten innebär lika möjligheter för kvinnor och män, ökad decentralisering samt respekt för fattiga gruppers lika rättigheter.

10.2 Fred

Den eskalerande interna väpnade konflikten utgör ett mycket allvarligt och övergripande utvecklingshinder för Colombia. De svaga demokratiska institutionerna, den ojämna fördelningen av politisk och ekonomisk makt, den utbredda straffriheten, brotten mot mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, samt narkotikahanteringen, är alla utvecklingshinder som är kopplade till och förstärker varandra och som måste åtgärdas för att kunna uppnå en långsiktig fredlig utveckling.

Att uppnå en hållbar långsiktig fred är en förutsättning för all annan utveckling i Colombia. En fredlig utveckling med förhandlingslösningar måste ske på såväl lokal, regional och central nivå. En bred uppslutning för fred i samhället är nödvändig. Kvinnors aktiva deltagande i fredsprocessen är viktig för att uppnå en långsiktigt hållbar fred. De statliga aktörernas respekt för mänskliga rättigheter måste förstärkas.

Övergreppen mot internationell humanitär rätt från alla stridande parter måste bekämpas. Reintegrering i samhället av gerillan efter en period av demobilisering och försoning på lokal och central nivå är en förutsättning för att framtida konflikter ska kunna undvikas och en harmonisk integrerad utveckling ska kunna komma till stånd.

En ny regering måste verka för att förhandlingar med FARC och ELN återupptas eller fortsätter. Tidigare erfarenheter måste därvid tillvaratagas för att kunna etablera en effektiv strategi och finna ett lämpligt förhandlingsformat. FN och det internationella samfundet måste få en klarare och mera konstruktiv roll.

Olika scenarier bli aktuella i Colombia under den dommande strategiperioden. Se avsnitt 3. Fredsprocessen måste ses i ett långsiktigt perspektiv och drivas framåt även under perioder när formella förhandlingar inte pågår.

10.3 Demokratisk utveckling

De svaga demokratiska institutionerna, den fortsatta centraliseringen av makten, korruptionen, det begränsade folkliga deltagandet samt kvinnors, pojkar och flickors begränsade möjligheter och deltagande utgör ytterligare utvecklingshinder.

Konsolidering av demokratin på lokal och central nivå är en förutsättning för utvecklingen i landet. Detta innebär ökad decentralisering av makt och resurser, samt närvaro av statliga institutioner, som polis och rättsväsende, på lokal nivå. Medborgarnas insyn och inflytande i den offentliga förvaltningen för kontroll och insyn i användandet av de allmänna medlen är nödvändig.

Fattiga grupper måste få ökade möjligheter till påverkan och inflytande. Respekt för mänskliga rättigheter måste eftersträvas för att fred ska kunna åstadkommas. Kvinnor och män få samma möjligheter till makt och inflytande. Barn och ungdomar bör delta i beslut kring frågor som berör dem. Den reform av kongressen, som diskuterats under senare år, är nödvändig för att öka förtroendet för det politiska systemet. Även valsystemet måste reformeras.

10.4 Rättsstaten och statens legitimitet

Staten har under lång tid inte kunnat garantera den enskilda medborgarens rättssäkerhet. Polis och rättsväsende kan knappast längre utöva sina grundläggande uppdrag på grund av den eskalerande väpnade konflikten och den ökande brottsligheten, framför allt på grund av narkotikahandlingen. Straffriheten är alarmerande. Korruptionen är allmänt förekommande.

Medborgarna måste få tilltro till demokratiska institutioner såsom regering, förvaltning, rättsväsende, parlament, partiväsende, valapparat samt polis och militär. Straffriheten måste aktivt åtgärdas med effektiva program för rättsstatens uppbyggnad. Modernisering, decentralisering, effektivisering och medborgarinsyn av statens funktioner är nödvändigt för att motarbeta korruption och säkerställa statens legitimitet gentemot medborgarna. De ansvariga för MR-övergrepp och internationell humanitär rätt måste ställas till svars och offren få upprättelse.

10.5 Narkotikahantering

Både FARC och paramilitären finansierar sin verksamhet genom bland annat narkotikahanteringen. Narkotikahanteringen fungerar därmed som bränsle som underhåller konflikten, bidrar till dess eskalering och minskar incitamenten för en förhandlingslösning. Konflikten, å sin sida, bidrar med att skapa gynnsamma förutsättningar för illegal verksamhet, som narkotikaodling och -försäljning. Både narkotikaodling och narkotikabekämpning utnyttjar kemikalier som är skadliga för miljön, men den största skadan åstadkommer den avskogning som odlingarna fört med sig.

Det finns alltså synnerligen starka skäl att försöka sätta stopp för narkotikahanteringen. En fredlig lösning av konflikten skulle i sig vara ett av de främsta sätten att bekämpa narkotikan. Landets strategi för att bekämpa narkotikahanteringen måste undvika att bestraffa småproducenterna, och istället utformas som en långsiktig politik, som bygger på frivillighet och lokala förutsättningar. Landsbygden måste bland annat utvecklas med förbättrade och uthålliga produktions- och distributionsmöjligheter för småbönderna, fungerande kreditsystem, modern teknologi, transporter och vägar. Beredskap bör finnas att ta in narkotikafrågan i fredsförhandlingarna.

11. Sveriges roll i Colombia

I Colombia spelar utvecklingssamarbetet traditionellt mindre en ekonomisk än en politisk roll. Det hänger samman med landets storlek och tidigare stabila ekonomiska utveckling, samt utvecklingssamarbetets relativa blygsamhet. Sverige har haft utvecklingssamarbete i landet sedan i början av 70-talet och med åren vunnit kunskap och förtroende inom olika sektorer av det colombianska samhället. Under 90-talet innebar den förvärrade MR-situationen att flera svenska aktörer, däribland Sida, höjde sin profil i landet och kring sekelskiftet ökade antalet utsända biståndssvenskar betydligt.

I takt med att den interna konflikten i Colombia fått allt större regionala återverkningar, har det blivit alltmer uppenbart att konflikten inte enbart innebär en mänsklig humanitär katastrof för landets civilbefolkning, utan också en destabiliserande faktor i hela regionen. Sverige har, i ett samarbete mellan diplomatin, utvecklingssamarbetet och det civila samhället, försökt tillämpa erfarenheter från engagemanget i fredsprocesserna i Centralamerika. Det har bland annat inneburit insatser för att stärka parternas vision om en förhandlingslösning, för att involvera fler aktörer i fredsprocessen och för att skapa dialogtillfällen mellan parterna. Det har betytt att respekten för de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten satts i högsätet. Det innebär också beredskap att på olika sätt backa upp kommande överenskommelser.

Som aktör i Colombia kan Sverige bidra till att ta sitt regionala och globala ansvar för mänskliga rättigheter och demokrati, flyktingfrågor, narkotikahandel och vapenhandel. Genom samarbetet i EU, FN och med utvecklingsbankerna kan det svenska utvecklingssamarbetet förstärkas och få större genomslag.

Källförteckning

- Amnesty International, 2002 UN Commission on Human Rights: Rights at Risk, London 2002.
- Blomqvist L. Bartolomei ML. Uggla F. Evaluation of Swedish support to the Ombudsman institutions in Latinamerica, Stockholm 2002.
- Comisión Andina de Juristas, "La sombra de corrupción", Lima 2002.
- Comisión Colombiana de Juristas, Informe alternativo de las organizaciones no gubernamentales y sociales colombianas frente al Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, Bogota dec 2001.
- Commission on Human rights, Integration of the Human rights of Women and the Gender perspective, Violence against Women, report submitted by Ms Radhika Coomaraswamy, Geneva 2002.
- Commission on Human Rights, Promotion and Protection on Human Rights Defenders, report submitted by Ms Hina Jilani, Geneva 2002.
- El Tiempo, Supercódigo contra los corruptos, Bogota 11 febr 2002.
- El Tiempo, Editorial Crece la bomba social, Bogota 12 feb 2002.
- El Tiempo, Editorial El Estado Capturado, Bogota 26 mars 2002.
- El Tiempo, Pulso Latinamericano, Conflicto en Colombia El costo de la guerra, Europeiska kommissionen, "Colombia, Country Strategy Paper", Bryssel 2002.
- Hellsten Elisabet, FN och Internflyktingar–Fokus på Colombia,Uppsala 1998.
- Herrman Niklas, Analisis of the narcotics situation and input to the Strategy for Andean region, Bolivia and Colombia, Sida, Stockholm 2002.
- Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, MR-info nr 6, Stockholm 2001
- ILSA, El debate a la Constitución, Bogota 2002.
- ILSA, Proyecto Viabilidad y Reconstruccion de la Sociedad Rural Colombiana, Resumen, Bogota 2002.
- International Crisis Group (ICG), "Colombia's Elusive Quest for Peace", Bogota 2002.
- Mesa de trabajo Mujer y Conflicto Armado, Informe sobre Violencia Sociopolitica contra Mujeres y Niñas en Colombia, Segundo avance 2001, Bogota 2001.
- Moser Caroline, Clark Fiona, Latin American Experiencies of Gender Conflict and Building Sustainable Peace: Challenges for Colombia, Washington 2001.
- Pardo Rueda Rafael, Que es la sociedad civil? El Espectador 21 april, Bogota 2002
- Rosengren Dan, Indigenous peoples of the Andean countries: Cultural and political aspects, Sida, Stockholm 2002.
- Sida, Latinamerikaavdelningen, Konfliktlösning i Latinamerika-erfarenheter från det svenska utvecklingssamarbetet, Stockholm 2002.
- UNDP, Informe sobre Desarrollo Humano 2001, Washington 2001.
- UNDP, Desarrollo Humano Colombia 2000, Bogota 2001.
- Svenska ambassaden Bogota, red Ernesto Borda, Internt seminarium om fredsprocessen, Bogota 2002.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se