



2010:24

Sida Review

Anders Rudqvist
Karin Billing
Soraya Long
Rodrigo Jimenez
Jenny Suazo

Utfasningsutvärdering: Utvärdering av det långsiktiga utvecklingssamarbetet mellan Honduras och Sverige 2001–2010

Final Report

Utfasningsutvärdering: Utvärdering av det långsiktiga utvecklings- samarbetet mellan Honduras och Sverige 2001–2010

**Final Report
November 2010**

**Authors:
Anders Rudqvist
Karin Billing
Soraya Long
Rodrigo Jimenez
Jenny Suazo**

**Sida Review 2010:24
Sida**

Authors: Anders Rudqvist, Karin Billing, Soraya Long, Rodrigo Jimenez, Jenny Suazo

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

Sida Review 2010:24

Commissioned by Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: November 2010

Published by Citat

Art. no. Sida61491sv

URN:NBN urn:nbn:se:sida-61491sv

This publication can be downloaded from: <http://www.sida.se/publications>

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

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

Utvärdering av det långsiktiga utvecklingssamarbetet
mellan Honduras och Sverige

Utfasningsutvärdering:

Utvärdering av det långsiktiga
utvecklingssamarbetet mellan Honduras och
Sverige 2001-2010



INOFFICIELL ÖVERSÄTTNING FRÅN DET SPANSKA ORIGNALET

ORGUT & context

November 2010

Utvärdering av det långsiktiga utvecklingssamarbetet
mellan Honduras och Sverige

Utfasningsutvärdering:

Utvärdering av det långsiktiga utvecklingssamarbetet
mellan Honduras och Sverige 2001-2010

INOFFICIELL ÖVERSÄTTNING FRÅN DET SPANSKA ORIGINALET

Anders Rudqvist (team leader)
Karin Billing
Rodrigo Jimenez
Soraya Long
Jenny Suazo

ORGUT Consulting AB,
Svartmangatan 9, SE 111 29 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 8 406 76 20,
Telefax: +46 8 21 02 69
E-mail: hq@orgut.se

ORGUT

Building better livelihoods www.orgut.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
1 INLEDNING	14
1.1 BAKGRUND	14
1.2 RAPPORTENS STRUKTUR	15
2 DET HONDURANSKA SAMMANHANGET	17
2.1 MAKROEKONOMI	17
2.2 FATTIGDOM OCH OJÄMLIKHET	17
2.3 DEMOKRATI OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	18
2.4 ETT SAMHÄLLE PRÄGLAT AV VÅLD	18
2.5 EN KOMPLICERAD KONTEXT	19
3 DET UTVÄRDERADE SAMARBETET	20
3.1 INLEDNING	20
3.2 DET SVENSKA SAMARBETETS URSPRUNG	20
3.3 REGIONSTRATEGIN FÖR CENTRALAMERIKA OCH KARIBIEN	21
3.4 UTFASNINGEN - STRATEGI OCH PROCESS	22
3.5 STÖD TILL DEN NATIONELLA STRATEGIN FÖR FATTIGDOMSMINSKNING	24
3.6 DEN POLITISKA DIALOGEN	27
3.7 UTVALDA INSATSER	29
4 OBSERVATIONER	36
4.1 INLEDNING	36
4.2 SAMARBETSSTRATEGIERNAS RELEVANS	36
4.3 STRATEGIN FÖR FATTIGDOMSMINSKNING (PRS)	37
4.4 DEN POLITISKA DIALOGEN	44
4.5 ANALYS AV UTVALDA INSATSER	47
4.6 UTFASNINGSPROCESSEN OCH -STRATEGIN	63
5 SLUTSATSER	68
5.1 ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	68
5.2 SLUTSATSER RELATERADE TILL DE UTVALDA INSATSERNA	73
6 LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDA ARBETE	76
6.1 PLANERING, UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	76
6.2 SAMORDNING AV SIDAS VERKSAMHET	76
6.3 DEMOKRATISK SAMHÄLLSSTYRNING	76

6.4	ARBETET I REGIONALA OCH LOKALA MILJÖER KONTRA PROGRAM PÅ CENTRALNIVÅ.....	76
6.5	DE NYA SAMARBETSFORMERNA.....	77
6.6	JÄMSTÄLLDHET SOM TVÄRSEKTORIELL FRÅGA.....	77
6.7	UTFASNINGSTRATEGIN OCH –PROCESSEN.....	77
6.8	REGIONALT ERFARENHETSUTBYTE	77

APPENDIX

1. Uppdragsbeskrivning (Terms of reference)
2. Metod
3. Utvalda insatser
4. Lista över intervjuade personer
5. Dokumentlista

FÖRKORTNINGAR

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo / Spanska officiella utvecklingssamarbetsorganisationern
Asdi	Asociación Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional (Sida)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (Interamerikanska utvecklingsbanken)
BM	Banco Mundial (Världsbanken)
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Centralamerikanska Kommissionen för Mänskliga Rättigheter
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción / Nationella Antikorrupsionsrådet
CNE	Censo Nacional Electoral / Nationella registreringen av röstberättigade
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos / Nationella Kommissionären för Mänskliga rättigheter
C-Libre	Comité por la Libertad de Expresión / Kommittén för yttrandefrihet
DESCEAS	Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento / Pilotprogram för lokal utveckling, vatten och sanitet
EFA	Educación para todos / Education for all / Sektorprogram inom utbildningssektorn
EROC	Espacio Regional de Occidente / Västra regionen av Honduras
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza / Fattigdomsstrategi
FUNDEVI	Fundación para el Desarrollo de Vivienda Social Urbana Rural / Stiftelse för fattigdomsinriktat bostadsbyggande
G-16	Grupo de países para el seguimiento de la Declaración de Estocolmo / Grupp för uppföljning av Stockholmsdeklarationen
IDB	Interamerican Development Bank / Interamerikanska utvecklingsbanken
INAM	Instituto Nacional de la Mujer / Nationella Kvinnoinstitutet
INE	Instituto Nacional de Estadística / Nationella statistikinstitutet
IUDPAS	Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad / Universitetsinstitutet för demokrati, fred och säkerhet
NGO	Non Governmental Organization / Icke-statlig organization
OEA	Organización de Estados Americanos / Organization of American States
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio / Milleniemål

OMM	Oficinas Municipales de la Mujer / Kommunala kvinnokontor
ONG	Organización No Gubernamental / Icke-statlig organization
ONU	Organización de las Naciones Unidas / FN
OPS	Organización Panamericana de Salud / Panamerikanska Hälsoorganisationen (PAHO)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / FNs utvecklingsprogram
PRS	Poverty Reduction Strategy / Fattigdomsstrategi
RRASCA	Red Regional Agua y Saneamiento de Centroamérica / Centralamerikanska nätverket för vatten och sanitet
RNP	Registro Nacional de Personas / Nationella befolkningsregistret
SCC	Centro Cooperativo Sueco / Kooperation Utan Gränser
SDC	La Sección de Cooperación para el Desarrollo de Asdi en Honduras / Sidas biståndskontor i Honduras
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency / Styrelsen för Internationellt Utvecklingsarbete
SWAp	Sector wide approach / Sektorstöd
TSE	Tribunal Supremo Electoral / Högsta valdomstolen
UCOS	Unidades Comunitarias de Salud / Lokala hälsoenheter
UN	United Nations / FN
UNDP	United Nations Development Programme / FNs utvecklingsprogram
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank / Världsbanken

EXECUTIVE SUMMARY

Background

In 2007 the Swedish government decided to reduce the number of countries with which Sweden had international development cooperation. Among the phased-out countries was Honduras, where Swedish bilateral cooperation had been expanded after the Hurricane Mitch in 1998. Through the years, cooperation was based on the principles of the Stockholm Declaration signed in 1999. Its principles involved promoting and strengthening democracy, human rights, infrastructure, health and education, economic reform, gender equity and research. Such principles are also reflected in the Regional Strategy Central America and the Caribbean, 1 January 2001 – 31 December 2005 (extended and valid until the introduction of the Phase-out strategy 2008) and the Phase-out strategy for Swedish support to Honduras, January 2008 – December 2011.

The present report is the outcome one of two studies contracted by Sida to evaluate Swedish cooperation with Honduras 2001-2010. This evaluation aims at analyzing the overall performance and implementation of strategies for Swedish cooperation with Honduras. The parallel, thematic evaluation emphasizes Swedish cooperation in the field of democratic governance, human rights and gender equality. The evaluations have been carried out in an integrated manner, but are presented separately in accordance with their respective terms of reference (ToR). The ToR of the present study are enclosed as Appendix 1 to this report.

The Honduran society presents a very challenging context, with two-thirds of the population living below the poverty line and very unequal distribution of income and wealth. Governments, public administration and judicial system are pervaded by clientelism and corruption. Behind the formal Honduran power structure there are powerful economic and political groups and interests, “de facto powers” that exert a strong direct or indirect influence on the formal political and economic system. Violence is another increasing problem. A society with such characteristics obviously constitutes an extremely difficult, complicated and risky environment for any kind of international development cooperation, which must be taken into account when assessing such activities in Honduras.

The evaluated cooperation

Swedish development cooperation with Honduras began with occasional and limited interventions during the 90's, but assumed after the Mitch hurricane a longer term character. Most of the funds during the first period were used for post-Mitch reconstruction and transformation, balance of payments support and a census of population and housing. On the basis of the Stockholm Declaration signed in 1999, Swedish cooperation emphasized support to democracy, human rights, infrastructure, health and education, economic reforms, gender equity and research. It also focused on strengthening public administration through modernization of the state at central and local levels. The contributions were channelled through the UN system, Swedish NGOs and bilaterally. In addition, extraordinary balance of payments support was provided through a the Central America Emergency Trust Fund (CAETF) administered by the World Bank with the purpose of restoring the economy of Honduras and the neighbouring countries in the wake of Mitch.

The two main objectives of the Regional Strategy for Central America and the Caribbean were “democratic social development” and “economic and social equalization”. In line with the Stockholm Declaration democratic social development, social vulnerability and development towards increased equality as well as natural resources, regional integration and economic development were viewed as key areas.

The Phase-out strategy (January 2008 – December 2011) put the focus of Swedish cooperation on two sectors: 1) democratic governance including gender equality and local development, and 2) water and sanitation in rural areas. As a process objective the strategy stated that the phase out of

Sweden should as far as possible be designed so as to ensure the sustainability of results achieved and the sustainability of institutions and organizations that received Swedish cooperation.

The Honduran Poverty Reduction Strategy (PRS) constituted the strategic framework for development cooperation in Honduras and was supported by Sida throughout Sida's presence in the country. The evaluation pays considerable attention to the limitations of the PRS process and the challenges of the new cooperation modalities envisaged in the Paris Declaration.

As part of the evaluation a selection was made of particularly significant Sida-supported interventions for more detailed examination. The selected interventions were: the Acceso programme in the health sector, Education for All, support to the social housing foundation FUNDEVI and the Pilot program for local development, water and sanitation (DESCEAS). It should be born in mind that the medium and long term results (outcomes, effects) of the different Sida interventions are difficult or impossible to quantitatively evaluate due to problems of attribution and the absence of baselines, targets and control groups. The evaluation is therefore primarily based on available quantitative and qualitative data as well as information from relevant informants in Honduras and Sweden.

Conclusions

Relevance

Sida strengthened and expanded its cooperation with Honduras after the Hurricane Mitch catastrophe. Its intervention contributed substantially to the reconstruction of road and housing infrastructure. This allowed Sida to become a respected and appreciated cooperation partner, which facilitated Sida's impact in other sensitive policy areas. On the basis of the Stockholm Declaration Sida attempted to not only to support the reconstruction of the country and its economy, through infrastructure investments as well as substantive balance of payments support, but also to promote its democratic transformation, assuming a leadership role in international cooperation, engaging and involving other donors in sensitive issues and work concerning the consolidation of democracy.

The objectives, strategies and interventions of Sida in Honduras are considered to be relevant to the country context and consistent with the development strategies of the Government of Honduras, other donors and civil society. In general, interventions responded to the Regional Strategy for Central America and the Caribbean as well as the Phase-out Strategy 2008-2011, and built on the Stockholm Declaration. However, both the strategies and the actual cooperation covered a probably too large range of sectors and interventions.

Effectiveness

With respect to effectiveness the variety and diversity of Sida's interventions responded to the needs of its many partners and counterparts and contributed in achieving greater coverage. However, the coordination and articulation of the numerous and diverse interventions became difficult. Sida did not sufficiently enhance interaction among its partners to optimize resources and impact of the programmes that often had interrelating objectives. Still, Sida managed to complement and harmonize specific lines of cooperation with other donors. In such cases, however, it is difficult or impossible for the evaluators to attribute the results to Sida contributions rather than to those of other donors.

In various areas Sida initiated cooperation with other agencies that had previous experience of working in such areas (e.g. UNDP, IDB, OAS) to optimize its resources and exert influence more effectively. This, nonetheless, involved joining the agenda and forms of work of these organizations without being able to assume an active role in the mainstreaming of Sida priority themes.

The main part of the Swedish cooperation was allocated to the areas of governance, but cooperation in the area of governance, human rights and gender equity was not very coherent. It consisted of a “basket” of thematic projects, some interrelated, others not, some with continuity over time (INAM, TSE, RNP and political reforms) and some occasional and specific (modernization of the Armed Forces, National Institute of Statistics, National Housing Census, support to the National Congress and land titling, etc). In some projects, Sida intervened directly (e.g. National Forum on HIV/AIDS, C-Libre) and in others through international organizations. On the one hand, the more long term interventions, and on the other, the direct bilateral projects, were the ones that seem to have achieved the best results, because in the former Sida could deepen and reorient its support over time and in the latter because the direct relationship contributed substantially to the institutional strengthening of the counterpart. Some of the latter projects, although a minor part and with less significant funding, had a direct impact for poor and marginalized groups, mainly because they were targeted at these groups and directly facilitated their participation in decision-making as well as the transparency of the management of the projects.

The governance program transferred much of its resources to strengthening of formal institutions. This enabled Sida to contribute to the creation of institutional capacities and laid the basis for appropriation of such capacities by the state. However, Sida’s contributions to the generation of citizens’ capacities to guarantee the political control and to exert accountability were limited. The results of the Swedish cooperation in democratic governance were heavily dependent on the policies and decisions of political parties that did not necessarily respond to the interests of the majority of the citizens despite their formal commitments under the Stockholm Declaration and the PRS.

Although human rights constituted a crosscutting dimension, direct support for human rights was oriented primarily to the National Commissioner for Human Rights (CONADEH). Few of the civil society organizations working on human rights were beneficiaries of Sida notwithstanding their important contributions to the promotion and protection of these rights as well as to the fight against corruption and impunity.

In contrast to human rights, gender was not mainstreamed in Sida’s cooperation. It was dealt with as a specific theme, through the financing of INAM and in specific projects such as the support to INE and EFA-FTI for the development of gender sensitive statistics as well as projects supported by Diakonia. However, it was not mainstreamed or incorporated in all projects.

The limited consideration of violence also affected the effectiveness of Swedish cooperation, since high levels of violence negatively influence implementation and achievement of the objectives of Sida’s interventions.

Sida had a large and diverse programme portfolio in Honduras related to its priority issues, but did not develop until the last years of cooperation strategic planning to enable the optimization of efforts and resources towards achieving programme and strategy objectives. Targets (in terms of quantity, quality and time), baselines and systems of indicators were missing in relation to Sida programmes in the 2001 - 2007 strategy. In addition, some of the planning documents were confusing the concepts of “output” and “outcome”. Sida promoted the institutionalization of democracy by supporting the key institutions of a formal representative democracy. However, no indicators were established to measure the outcomes and impact of this cooperation in relation to Sida’s main objectives. This absence rendered measurement difficult or impossible and restricted the range of the results.

Impact and sustainability

Through its multilateral and bilateral cooperation Sida contributed substantially to the progress and consolidation of the rule of law, although the coup d’état demonstrated that these gains were insufficient and fragile. This is what may explain the widespread view that Sida’s experience in

governance, human rights and gender is indispensable in the current political juncture, wherefore the phase-out of Sida cooperation is viewed with preoccupation.

The long term cooperation of Sweden in poverty reduction, strengthening democracy and key institutions does not guarantee the sustainability of the results obtained due to their dependence on volatile political conditions. Progress in democratic governance, human rights and gender has been the result of participation and perseverance of the civil society and the international community rather than of state policy. A greater potential for sustainability was also perceived in projects where the beneficiaries are the executors.

During the phase-out period 2008-2010 Sida signed a series of project agreements (with UNDP, TSE, RNP, the Commission of Truth and the Municipalities of the West among the most significant). While these seemed all relevant and necessary, they may not be concluded on time, even without considering the unpredictable coup d'état, which affected their continuity and development. The staff changes at the Sida office in Tegucigalpa (SDC) during the last year, as well as the change of the date of closure of the office were other factors affecting negatively both the continuity of the Swedish projects and the phase-out strategy, including the sustainability of the results. It can in particular be questioned that Sida decided to support the programme with the municipalities in western Honduras (EROC) after the phase out was a fact - a totally new programme, with a new approach and counterpart, with little experience and capacity to execute the programme.

The general conclusion on the sustainability of Sida's interventions in Honduras is that at the moment sustainability is an open question, but with a bleak outlook. Several of the institutions supported by Sida are contingent upon Swedish support, working with issues that are not promoted by the Honduran government and not prioritized by other donor agencies. Moreover, some of these public institutions have entered into conflict with and are rejected by their civil society counterparts as a result of political conflicts after the coup. At the moment there is no guarantee that the policies and values propagated by Sida will survive in any of any of these institutions in the long term.

The Poverty Reduction Strategy and the new cooperation modalities

The framework and overriding axis of the cooperation between Sweden and Honduras was the Poverty Reduction Strategy (PRS) whose primary goal was a 24 percent reduction of poverty and extreme poverty in Honduras by 2015. The latest data available on poverty and extreme poverty indicate, though, that this goal is far from and not likely to be achieved.

Most of the problems of the implementation of the PRS and the new cooperation modalities derived from the political system characterized by clientelism, corruption and the power monopoly of the two traditional parties that resulted in instability and frequent changes of government policies, low public sector capacity and poor quality of public services. These factors were compounded by the lack of political will on the part of the traditional political parties and administrations that, bypassing the citizens of Honduras, represent the "poderes fácticos" (de facto powers) of the country. The prevailing pattern of political and economic power is also the most likely explanation of the fact that the ERP never addressed the root causes of poverty in Honduras i.e. the structural relations that produce and reproduce poverty.

Sida was one of the foremost promoters of the new cooperation modalities (e.g. budget support and SWAps) and the principles of coordination, harmonization and alignment related to the PRS and the Paris Declaration. Still, the expected benefits of the application of these principles and rules did not materialize in practice due to various reasons in addition to those just mentioned. The Honduran government never assumed responsibility for promoting the harmonization of cooperation through sector-wide approaches and joint efforts of general budget support while there were different and occasionally conflicting attitudes about the usefulness of the new modalities and approaches among donor agencies, as well as different answers regarding policies, programmes and projects.

Consequently, the Paris Declaration approach and the new modalities of cooperation, appear as clearly unrealistic in practice. This is in particular the case in contexts with a weak institutional situation and a Government with little legitimacy, of which Honduras is one example – others also exist, i.a. in Latin America. The vast majority of the problems of the PRS and the new modalities arose from the political system. It should be noted, though, that these qualities are determined by the norms and rules (formal and informal) that define the character of governance and political system. Such norms, rules and systems may be only partially influenced by international cooperation.

The policy dialogue

Sida's policy dialogue with different categories of partners in Honduras was consistent over time and coherent with the objectives and strategies of Swedish development cooperation. The goodwill gained by Sweden and Sida through the Swedish initiatives for support to Honduras (and the other countries affected by Mitch) at the consultative group meetings in Washington in 1998 and Stockholm 1999, the substantial financial support after Mitch as well as Sida's initial infrastructure work re-establishing the basic infrastructure of the country opened spaces and responsiveness to the policy dialogue especially with the Honduran government, which in the absence of such a background would not have materialized. The appreciations by donors and counterparts of Sida's role and performance in the policy dialogue are generally positive. Sida is considered to represent cooperation with major commitment to the issues it promotes and ability to politically accompany such issues and interventions beyond the amount of funds allocated. Its vision and commitment are regarded as medium and long term. Furthermore, Sida is viewed as prepared to take risks and move forward, but without jeopardizing relations with other agencies since these qualities do not result from a desire for prominence. Virtually all donors as well as representatives of the Honduran government coincided in affirming the leading role Sida has had in the introduction and promotion of issues such as human rights, democratic governance, gender and the PRS, i.e. politically sensitive and complicated issues.

The phase-out of Swedish cooperation

Very little of the objectives of the phase-out strategy have been fulfilled or are likely to be fulfilled. Some of the most important reasons for the negative result are factors that were beyond the control of Sida. A significant such factor was the impact on international cooperation of the political crisis of 2009, unleashed by the coup d'état. Another negative factor was the effects of the international financial crisis and economic downturn, which reduced the important remittances from Hondurans working abroad. Among manageable negative factors the unfortunate management of the phase-out process by the Swedish Ministry of Foreign Affairs stands out as particularly important. On the part of Sida headquarters, the untimely decision to cut funds and bring forward the date of closure of the SDC in Tegucigalpa were clearly counterproductive decisions as regards the possibilities to attain sustainability.

Lessons Learned

Planning, monitoring and evaluation

Sida interventions should apply strategic planning enabling the measurement of achievement of objectives and expected outputs. For this purpose it is essential to establish monitoring and evaluation systems and means of accountability to facilitate evaluation of outcomes of programmes. Systematic strategic planning facilitates the articulation and coordination of funded programmes in order to maximize the impact and efficient use of resources. Such systems and routines would also allow for Sida to play a more important role in monitoring, supervision and implementation of programmes in partnership with other development agencies. Cooperation modalities like budget

support and SWAp imply particular difficulties regarding evaluation of results since these modalities are virtually impossible to evaluate (due to attribution problems) with respect to the contributions from a given individual donor agency.

Democratic governance

In the area of democratic governance Sida directed much of its resources to the reform and revitalization of formal public institutions, but progress in strengthening formal institutions is fragile in a society such as Honduras. The coup d'état demonstrated that the establishment of formal and technical national capacities is insufficient and runs the risk of rapidly vanishing since application of such capacities depends largely upon the will of governments and political parties which does not necessarily respond to the interests of the majority of citizens. It seems more adequate or at least equally important, in societies like those just mentioned, to direct cooperation towards progressive social movements or public institutions at the regional or local level to enhance citizen participation in decision making, political control and accountability, to promote in this way democratic culture and practice from the ground.

Working in regional and local vs. central level programmes

Strengthening the capacities of key organizations and stakeholders at the local level and decentralized cooperation has had a greater impact on poverty reduction than work managed from the central level. The work with civil society organizations that directly or indirectly promote the reduction of poverty or the defence and promotion of human rights ensures the continuity of such work even in situations of political crisis. Strengthening internal technical capabilities, leveraging existing institutional resources adapting them to new needs, and complementing other donor interventions optimizes the resources of cooperation, and strengthens sustainability.

The new modalities of cooperation

Sida was one of the main proponents in Honduras of the new cooperation modalities (budget support, SWAp) suggested by the Paris Declaration. Compared with "traditional" projects it was expected that the new modalities would improve national ownership, alignment, harmonization, sustainability and reduce transaction costs. However, the theoretical and practical foundations of the Paris Declaration and the new modalities proved to be very weak if not unrealistic. For a start the assumption behind the principle of "ownership" seems to imply that donors and recipients have the same objectives, allowing consensus relations and mutual trust, something which appears as quite strange considering the human rights trajectories of regimes of countries like Honduras during the last decades. It was also assumed that the application of the principles of the Declaration would lead to more effective cooperation, but neglecting that the views of what is regarded as "desired effects" may be different or opposed, within donor agencies, within the donor community, within the recipient countries and between these parties.

Gender mainstreaming

Sida should explain its conceptual gender framework and methods in order to incorporate them into the design of interventions, including using indicators and accountability procedures. Sida should also systematically encourage negotiation, networking and alliances in the area of gender equity among civil society and government institutions to confront the resistance of patriarchal systems against the profound social change needed to achieve equality between men and women. Sida should assume gender mainstreaming as a technical-political process requiring structural transformation at the different levels at which attempts are made to exert influence.

Phase-out of Swedish cooperation

To reach the minimum conditions for sustainability of Swedish development interventions it is indispensable to initiate a systematic process of consultation with stakeholders including government, donor community, programmes and beneficiaries at an early stage. Untimely decisions to cut funds as well as to reduce the time period of presence of the Swedish representation in the country during the phased-out process are decidedly counterproductive and diminish the possibilities of ensuring the sustainability of interventions.

Regional sharing of experience and practice

Despite the obvious differences characterizing countries such as Honduras, and the different modalities of development cooperation used by Sida in these countries, they share various common features (e.g. high level of inequality and violence, elite domination and social conflicts, etc.). It should therefore be useful to share among Sida staff and Swedish NGOs working in or with the respective countries, the strategies and practices of Sida as well as evaluations of practices and outcomes. It seems, for example, that Sida has supported and worked with public institutions to a considerably lesser degree in Colombia and Guatemala than was the case in Honduras.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

År 2007 beslutade den svenska regeringen att minska antalet länder med vilka Sverige hade internationellt utvecklingssamarbete. Bland annat beslutade regeringen att fasa ut det bilaterala utvecklingssamarbetet med Honduras.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Honduras inleddes på 90-talet med punktaktiviteter, men arbetet utvidgades och fördjupades efter katastrofen i samband med orkanen Mitch 1998. Samarbetet bygger på principerna i Stockholmsdeklarationen¹ som undertecknades 1999 och avser att främja och stärka demokrati, mänskliga rättigheter, infrastruktur, hälso- och sjukvård, utbildning, ekonomiska reformer, jämställdhet och forskning. 1999 undertecknades ett samarbetsavtal mellan Honduras och Sverige med innebörden att Honduras blev ett långsiktigt samarbetsland inom det svenska biståndet.

Den svenska regeringen har begärt att alla svenska insatser inom det bilaterala utvecklingssamarbetet med Honduras under 2001-2010 ska vara föremål för dokumentation och slutlig utvärdering. För att uppfylla detta krav har Sida beslutat att genomföra två utvärderingar. Den ena – redovisad i denna rapport - analyserar det generella utförandet och tillämpningen av de samarbetsstrategier som legat till grund för Sidas samarbete med Honduras.^{2,3} Den andra utvärderingen är inriktad på det svenska utvecklingssamarbetet till stöd för mänskliga rättigheter, samhällsstyrning och jämställdhet under perioden. De två utvärderingarna redovisas i separata rapporter i enlighet med respektive uppdragsbeskrivning.

Biståndskontoret i Honduras (La Sección de Cooperación para el Desarrollo, SDC) är sedan 1998 en del av den svenska ambassaden i Guatemala och hanterade fram till sommaren 2010 de svenskstödda projekten och programmen i Honduras. Samarbetet inkluderar bilateralt samarbete med statliga motparter, stöd genom multilaterala institutioner och organisationer i det civila samhället. Sedan 2001 har SDC fått ett gradvis ökat ansvar för planering, beslutsfattande, budgetering och uppföljning av de olika programmen i Honduras, med full delegering från 2003.

Det svenska samarbetet med Honduras verkställdes 2001-2008 inom ramen för regionstrategin för Centralamerika och Karibien 2001- 2005, vars giltighet förlängdes till 2008, samt 2008-2011 i enlighet med utfasningsstrategin för Honduras.

Målet med utvärderingarna är att dokumentera och utvärdera det svenska samarbetet med Honduras från perioden 2001 till 2010. Den underliggande frågan är: "Har Sida har gjort vad man sagt att man skulle göra?" Därför är utgångspunkten för utvärderingarna den svenska landstrategin med Honduras 2001-2005 (förlängd till juni 2008) samt Sidas utfasningsstrategi för Honduras 2008-2011. Utvärderingarna tar hänsyn till den situation som rådde efter orkanen Mitch och som påverkade utformningen av Sidas första samarbetsstrategi med Honduras, liksom till processen av ett gravis tillbakadragande under perioden 2008-2011. Uppdragsbeskrivningen för den generella utvärderingen finns i Appendix 1.

¹ <http://www.gsdehonduras.org/declaracion>.

² Utrikesdepartementet 2001, Regionstrategi för Centralamerika och Karibien, 1 januari 2001- 31 december 2005, Annex 1, (Strategi förlängd till juni 2008).

³ Utrikesdepartementet, 5 juni 2008, Phase-out strategy for Swedish support to Honduras January 2008 – December 2011

Utvärderingarna har resulterat i två rapporter. En ("utfasningsutvärdering") betonar resultaten av landstrategierna och av Sidas utfasning. Den andra utvärderingen ("tematisk utvärdering") inriktas på det svenskt samarbetet för mänskliga rättigheter, demokratisk samhällsstyrning och jämställdhet. Båda Sidas utvärderingar avser bidra till kunskap kring frågan om hur väl det svenska utvecklingssamarbetet har svarat mot de honduranska behoven, liksom om detta har skett på ett sådant sätt att de uppnådda resultaten kan upprätthållas, samt redogör för erhållna lärdomar som kan tillämpas i andra regioner där Sida är verksamma, både vad gäller samarbetet för långsiktig utveckling samt processen av utfasningen.

Mot bakgrund av de förväntade resultaten, analyserar utvärderingen de svenska landstrategierna med Honduras och deras påverkan på fattigdomsutvecklingen. Även kopplingarna mellan valet av instrument och Sidas mål beaktas. De kriterier som används i utvärderingen är: relevans, effektivitet, direkta effekter, uthållighet och (beroende på utvärderingsbarhet) påverkan.⁴ Utvärderingsfrågorna som var formulerade i uppdragsbeskrivningen och som utvärderarna behandlade var följande:

Relevans används för att bedöma om de formulerade målen för svarar mot de honduranska behoven, huruvida samarbetspartners och den tematiska inriktningen har varit relevanta för behoven i de stödda organisationerna samt i den honduranska kontexten. Relevans innefattar också en analys av om det svenska stödet har varit konsekvent vad gäller de åtgärder som vidtagits av den honduranska regeringen, andra givare och intressenter.

När det gäller **effektivitet** (måluppfyllelse) har utvärderarna analyserat hur effektivt Sida har varit i att stödja landets kapacitet och förbättra i ägarskap (*ownership*) och ansvarstagande. Utvärderingen har försökt fastställa hur väl de stödda programmen har ökat eller minskat alienationen till statliga handlingar och om detta har genererat en ökat harmonisering med andra givare.

Relaterat till **effekt (impact) och hållbarhet** analyserades effekten i resultatetermer av en eventuell kapacitetsutveckling inom de av Sverige stödda sektorerna. I utvärderbara fall granskades också i vilken utsträckning påverkan har upprätthållits efter perioden av svenskt stöd.

Utvärderingen har även analyserat hur de Sida-stödda programmen systematiskt inkluderat frågan om jämställdhet med fokus på rättigheter och de människor som lever i fattigdom. Särskilda insatser och deras framgång eller misslyckande beror på kontext, utformning och genomförande. Följaktligen granskar även utvärderingen samarbetets sammanhang, såsom institutionella svagheter, politiskt engagemang, kapacitetsnivå samt korruption.

Utvärderingsteamet presenterade vid en workshop på biståndskontoret i Tegucigalpa den 24 juni metoder och generella iakttagelser. Deltog gjorde samarbetspartners och andra intresserade av Sidas insatser.

1.2 Rapportens struktur

Utvärderingsrapportens första kapitel innehåller en presentation av utvärderingens förutsättningar och syften. Det andra kapitlet innehåller historiska och kontextuella fakta som utgör grund för en förståelse av de generella förutsättningarna, målen och logiken bakom Sidas insatser i Honduras. Dessutom presenteras de olika huvudaktörerna och intressenterna i insatserna.

Det tredje kapitlet innehåller en beskrivning av samarbetsstrategierna samt de utvärderade insatserna, deras syfte, logik, organisation och huvudsakliga intressentgrupper.

⁴ OECD-DAC, 2010, DAC Network on Development Evaluation.

I det fjärde kapitlet presenteras observationer, d.v.s. empiriska data och iakttagelser som gjorts vid analyser av sekundär information och fältarbete i Honduras, samt svar på frågor som varit relevanta för utvärderingen. Detta kapitel innehåller även en analys grundad på de bedömningskriterier som fastställs i uppdragsbeskrivningen. Slutligen återfinns i de två sista kapitlen slutsatser av utvärderingen och lärdomar för framtida arbete.

2 DET HONDURANSKA SAMMANHANGET

2.1 Makroekonomi

Den ekonomiska och sociala situationen i Honduras har från 2008 och framåt påverkats av den internationella finanskrisen samt statskuppen som ägde rum den 28 juni 2009. Den honduranska ekonomin växte med i genomsnitt 6 % under perioden 2004-2007 och 4,0 % 2008. Tillväxten har dock beräknats minska med 1,5 % för 2009⁵. FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika och Karibien, ECLAC, beräknade 2009 att Honduras skulle drabbas av en tillväxtminskning på 3,0 % under 2009. För 2010 var prognosen en återhämtning på 1,5 %.⁶

Effekterna av den ekonomiska och politiska krisen har bland annat påverkat den inhemska produktionen, lett till förluster av arbetstillfällen och resulterat i lägre konsumtionsnivå, försvagad handel, minskat finanspolitiskt handlingsutrymme, reducerade utländska investeringar och internationella nettoreserver.⁷ Den honduranska politiska krisen förvärrades efter den 28 juni 2009, vilket fick negativa följder för tillväxten och valutareserverna. Krisen har också bidragit till minskade remitteringar från utlandsboende honduraner och frysta utbetalningar från multilaterala och bilaterala biståndsgivare.⁸ Den honduranska biståndsmyndigheten (la Secretaría Técnica de Cooperación) förklarade att man under 2009 mottog 30 % mindre gåvobistånd från internationella givare på grund av de internationella sanktionerna mot landet.⁹

2.2 Fattigdom och ojämlikhet

Fattigdomen i Honduras har inte förändrats nämnvärt sedan 1998, trots en årlig positiv BNP-tillväxt. Med en inkomst per capita på USD 3 870 är Honduras det tredje fattigaste landet i Latinamerika, efter Guyana och Nicaragua.¹⁰ Två tredjedelar av befolkningen lever under fattigdomsgränsen och nästan hälften i extrem fattigdom.¹¹ Fattigdomen är mer utbredd på landsbygden (75 %) än i städerna (57 %). Tillsammans med Guatemala är Honduras det mest ojämlika landet i Centralamerika när det gäller inkomstfördelning, med en Gini-koefficient på 0,58 under 2007, vilket innebär en minskning jämfört med 1990 då samma koefficient var 0,50. Denna extrema ojämlikhet förklarar det svaga förhållande som råder i Honduras mellan ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom.¹² En annan viktig effekt av den ojämna resursfördelningen är att tillgången av produktionsmedel såsom mark, kapital, teknik och information är begränsad för majoriteten av befolkningen. Följaktligen är den så kallade informella sektorn av ekonomin fortfarande oproportionerligt stor.

⁵ Banco Central de Honduras, BCH, El Programa Monetario 2009-2011", rev september 2009

⁶ Comisión Económica para América Latina, CEPAL (Ekonomiska kommission för Latinamerika) 2009, Balance preliminar de las economías de América Central y el Caribe, Santiago.

⁷ Gallardo Glenda, José Vélez, Jaime Salinas, Pablo Kurl, Economía hondureña 2009 y perspectivas 2010: datos y percepciones, Unidad de Prospectiva y Estrategia, Asdi, PNUD Honduras, s.7 ff.

⁸ Op.cit. pp. 11, 12.

⁹ Proceso Digital, 12e oktober 2009, www.proceso.hn/

¹⁰ The World Bank, 2009, "World Development Indicators, Quick Query, Gross National Income, PPP, current international prices

¹¹ CEPAL, November 2009, Panorama Social de América Latina 2009, Capitel 1 (preliminär version). Baserad på hushållsundersökningar i respektive länder

¹² Hull, Katy, 2009, Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction, Promoting Pro-Poor Growth: Employment, OECD.

2.3 Demokrati och mänskliga rättigheter

Trots införandet av ett formellt demokratiskt politiskt system 1982, med sex demokratiska regeringsbyten¹³, avsattes i juni 2009 efter en militärkupp president Manuel Zelaya Rosales, den president som tillträtt 2005. De honduranska regeringarna har aldrig helt och hållet respekterat medborgerliga och politiska rättigheter, inklusive invånarnas rätt till deltagande, rätt till föreningsfrihet och - än viktigare – har inte utvecklat en fungerande rättsstat. Det politiska systemet domineras av de två traditionella partierna, el Partido Liberal och el Partido Nacional, som representerar den mäktigaste ekonomiska och politiska eliten. Det går att ifrågasätta effektiviteten i maktfördelningen mellan den juridiska och verkställande makten. I praktiken är regeringen inblandad i valet av domare till Högsta Domstolen. De två traditionella partierna förhandlar sinsemellan om både antalet domare och vilka de skall vara. Den oskrivna regeln är att det parti som har majoritet i kongressen dominerar både regeringen och har majoriteten i domstolen. Således är tillämpningen av rättsliga normer i händerna på politiker eller andra inflytelserika sektorer och personer.¹⁴

Den politiska regeringsmakten, den offentliga förvaltningen och rättsväsendets institutioner är i hög utsträckning genomsyrade av klientelism och korruption. Enligt Transparency Internationals index över uppfattningen av korruption från 2009¹⁵, är Honduras rangordnat nummer 130 av totalt 180 länder. Bakom den formella maktstrukturen finns mäktiga politiska grupper (de så kallade "poderes fácticos") som utövar reell makt och har inflytande i de viktigaste frågorna angående ekonomisk, politisk och social utveckling. I kulisserna utövar de ett starkt inflytande, direkt eller indirekt, på de formella politiska och ekonomiska systemen.¹⁶ Inom vissa sektorer har dessa maktgrupper även starka band till den växande narkotikahandeln och penningtvätten, liksom till de kriminella organisationer som går under namnet "maras" och som ägnar sig åt narkotikahandel och utpressning. De har spridit sig till allt fler och större städer i landet.

En opinionsundersökning utförd av OAS och CID-Gallup Honduras i februari 2010¹⁷ visade en markant försämring av det redan låga förtroendet hos medborgarna för de honduranska institutionerna. Ingen av dessa fick högre betyg än "litet förtroende" enligt undersökningen. En fjärdedel av de svarande uppgav att de inte har något förtroende för de politiska partierna, inte heller för militären. Ännu fler dömde ut polisen. Endast 15 % hade förtroende för kongressen och rättsväsendets institutioner. Särskilt lågt förtroende hade man för politiska institutioner som kongressen och de politiska partierna.

2.4 Ett samhälle präglad av våld

Ojämlighet är en av de viktigaste orsakerna till våldet i Honduras. Trots en redan tidigare hög våldsnivå, har landet under de senaste åren haft en ökad frekvens av våld och mord. Orsaken är den

¹³ Roberto Suazo (1982-1986), José Azcona del Hoyo (1986-1990), Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), Carlos Roberto Reina (1994-1997), Carlos Roberto Flores (1998-2001), Ricardo Maduro (2002-2005), Manuel Zelaya (2006-2009).

¹⁴ Transparency International, Honduras Integrity Study, www.transparency.org/regional_pages/

¹⁵ www.transparency.org

¹⁶ Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

¹⁷ CID (Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S.A.) Gallup Latinoamérica, Organización de Estados Americanos (OEA), februari, 2010, Estudio Opinión Pública Nacional Honduras.

tilltagande förekomsten av organiserad brottslighet och narkotikahandel, ofta med förgreningar till starka politiska och ekonomiska intressen.¹⁸ **Tabell 1** redogör för statistik presenterad av den nationella kommissionären för mänskliga rättigheter (el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos), som visar att Honduras har den högsta morderfrekvensen i Centralamerika. Kommissionären kritiserar också den straffrihet som råder i landet.¹⁹ Enligt samma rapport var under 2009 var antalet mord på 66,8 personer per 100 000 invånare, vilket innebär en tydlig ökning.

Tabell 1 Morderfrekvens per 100 000 invånare i Centralamerika.

Land	2006	2007	2008
Honduras	46,2	49,9	57,9
Salvador	65	57	52
Guatemala	47	45	48
Belize	31	30	32
Panama	11	13	19
Nicaragua	13	13	13
Costa Rica	8	8	11

Källa: Comisionado Nacional de Los Derechos Humanos de La República de Honduras, Årsrapport 2009, Tegucigalpa, mars 2010.

2.5 En komplicerad kontext

Det är uppenbart att ett samhälle med de egenskaper som tidigare nämnts utgör en mycket svår miljö, där det är komplicerat och riskabelt att bedriva alla former av internationellt utvecklingssamarbete. Det är viktigt att ha detta i åtanke vid utvärdering av denna typ av verksamhet i Honduras.

¹⁸ Sida, Svenska ambassaden i Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm.

¹⁹ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Informe Anual 2009, Tegucigalpa, mars 2010.

3 DET UTVÄRDERADE SAMARBETET

3.1 Inledning

Utvärderingen syftar till att dra generella slutsatser om det svenska utvecklingssamarbetet med Honduras under det senaste decenniet. Med tanke på insatsernas volym och mångfald, har utvärderingsteamet i samråd med Sida valt ut ett antal av de mest betydande och representativa programmen och insatserna för en mera detaljerad analys.

För urvalet tillämpades en uppsättning kriterier som överenskommits med Sida (tillgång och tillgängligheten till information, insatsernas livslängd och budget etc.). Dessa presenteras mer detaljerat i Annex 2 - Metod. De utvalda insatserna var: Programmet "Acceso" inom hälso- och sjukvårdssektorn, Education for all, EFA, Fundación para el Desarrollo de Vivienda Social Urbana Rural, FUNDEVI, och el Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento, DESCEAS. Dessa finns beskrivna mera ingående i Appendix 5. Sida och konsulterna kom också överens att analysera den politiska dialogen som ett specifikt utvärderingstema.

Eftersom Honduras strategi för fattigdomsbekämpning (Poverty Reduction Strategy, PRS) utgör ramen för allt samarbete, och dess mål är de ultimata målen för utvecklingssamarbetet med Sverige, inkluderar utvärderingen även en analys av denna strategi och de nya samarbetsformer som den medför. PRS-strategin beskrivs närmare i kapitel 3.5.

3.2 Det svenska samarbetets ursprung

Det svenska samarbetet med Honduras inleddes inom ramen av stödet till fredsprocesserna i Centralamerika i slutet av 1980-talet och genom punktinsatser och begränsade program som gradvis växte under 90-talet. I och med Regionstrategin för Centralamerika och Karibien 1996-2000²⁰ antogs ett något mer planerat perspektiv. Sveriges samarbete började i större skala efter den katastrof som orsakades av orkanen Mitch i oktober 1998, och efter undertecknandet av Stockholmsdeklarationen 1999. Det ramavtal som definierade Honduras som en långsiktig samarbetspartner skrevs under 1999. Deklarationen var resultatet av bildandet av en stödgrupp (Grupo Consultivo) för återuppbyggnaden och omvandlingen av Centralamerika, i december 1998. Syftet var att samordna det internationella stödet i enlighet med nationella prioriteringar i Honduras. 1998-1999 fanns ett åtagande från de centralamerikanska staterna och deras samarbetspartners att arbeta med återuppbyggnaden, men även att befästa demokrati och fred i regionen. Vid den konsultativa gruppens möte i Stockholm i maj 1999 undertecknades Stockholmsdeklarationen, vars mål var följande:

- Minska den sociala och den ekologiska sårbarheten i regionen
- Återuppbygga och omvandla Centralamerika på grundval av en integrerad ansats inriktad på transparens och god samhällsstyrning
- Stärka demokrati och god samhällsstyrning, genom att stärka en decentralisering av statliga funktioner och befogenheter samt ett aktivt deltagande av det civila samhället
- Främja respekten för mänskliga rättigheter, inklusive barns rättigheter och rättigheter för etniska grupper och andra minoriteter, och främja jämställdhet.

²⁰ Sida, Svenska Ambassaden i Guatemala, 2003, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001–2005, s. 4.

- Samordna givarnas insatser, och utforma dem med beaktande av mottagarnas prioriteringar
- Intensifiera insatserna för att minska de utlandsskulderna i regionen.

De regionala ämnesmässiga prioriteringarna i deklarationen var: folkligt deltagande i politiska processer, stärkande av rättsstaten, demokratisk samhällsstyrning, konflikthantering och försoning, stärkt ekonomisk och social jämlikhet, stöd till ekonomiska reformer, utveckling av sociala sektorer (hälsa, HIV), ekonomisk tillväxt på landsbygden och förbättrade levnadsvillkor i städerna.

Sverige spelade en viktig roll i organiserandet av det den rådgivande gruppens andra möte i Stockholm, maj 1999, liksom i formuleringen av deklarationen och integreringen av representanter för det civila samhället i processen.

Den allmänna ramen för samarbetet utgörs av Honduras strategi för fattigdomsbekämpning (Poverty Reduction Strategy, PRS) från 2001, som sedan dess reviderats med tiden.²¹ I Samarbetsavtalet mellan Sverige och Honduras anges att så långt det är möjligt, bör generellt budgetstöd och program prioriteras framför projekt. I den meningen har allt Sidas samarbete med Honduras syfte/mål att stödja PRS-processen och att uppnå dess mål.

3.3 Regionstrategin för Centralamerika och Karibien

3.3.1 Mål

I februari 2001 antog Sveriges regering den regionala strategin för Centralamerika och Karibien, för perioden 1 januari, 2001 till 31 december, 2005, för det svenska internationella samarbetet med Honduras samt andra centralamerikanska länder. Det övergripande målet med strategin var att förbättra levnadsstandarden för de fattiga.²² Man framhöll även, som övergripande mål demokratisk samhällsutveckling och minskning av ekonomisk- och social ojämlikhet.²³ I linje med Stockholmsdeklarationen var följande betydelsefulla teman primära för samarbetet: den demokratiska utvecklingen, social utsatthet och utveckling för ökad jämställdhet, ekologisk sårbarhet och hushållning med naturresurser, regional integration samt ekonomisk utveckling.

Strategin formulerades på regional nivå och kompletterades för Honduras med ett landprogram, inledningsvis för perioden 2001-2005,²⁴ senare förlängt till 2007, som beskrev de inledda och planerade insatserna för svenskt samarbete.

3.3.2 Insatsområden

Strategin identifierade några specifika insatsområden för att främja den demokratiska utvecklingen i samhället:

- Politiskt deltagande

²¹ International Monetary Fund (Internationella Valutafonden), Augusti 2001, Honduras, Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015, and, Poverty Reduction Strategy Progress Report 2004.

²² Som senare ersattes med målet att "skapa förutsättningar för att fattiga personer förbättrar sin livssituation".

²³ Utrikesdepartementet 2001, Regionstrategi för Centralamerika och Karibien, 1 januari 2001- 31 december 2005, Annex 1, (Strategi förlängd till juni 2008).

²⁴ Sida, Programa de la Cooperación de Suecia en Honduras 2001-2005, Svenska ambassaden i Guatemala, s. 16.

- Stärkande av rättsstaten
- God samhällsstyrning

Vad gäller målet för ekonomisk- och social utveckling, definierade strategin följande insatsområden:

- Programstöd, särskilt avseende minskning av utlandsskulderna samt budgetstöd
- Stöd till sociala sektorer
- Ekonomisk tillväxt på landsbygden
- Lokal utveckling och urban utveckling

Stödja framtagandet av statistik, analys och andra processer som stärker opinionsbildning

När det gäller metoder och samarbetsformer angav strategin att det svenska samarbetet bland annat ska inkorporera ett rättighetsperspektiv, bidra till statens förmåga att förbättra och uppfylla sina skyldigheter enligt de internationella konventionerna för mänskliga rättigheter som Honduras anslutit sig till och ratificerat, samt beakta och främja jämställdhet mellan män och kvinnor.

3.3.3 Politisk dialog

Den regionala strategin avser med politisk dialog "en konsekvent dialog som åtföljer de svenska insatserna av utvecklingssamarbetet med de uppsatta målen."²⁵ Denna dialog ska föras med olika intressenter som regeringar, samarbetspartner, politiska partier, det civila samhället, FN-systemet, den Europeiska kommissionen, utvecklingsbanker och givare representerade vid samrådsmötena för Centralamerika samt andra internationella institutioner.

Den allmänna utgångspunkten för dialogen är Stockholmsdeklarationen, integreringen av ett rättighetsperspektiv samt ansvarsutkrävande, baserat på internationella normer. Vad gäller länderna i regionen bör dialogen främja en politik inriktad på en rättvis fördelning som gynnar marginaliserade och resurssvaga delar av befolkningen. Dialogen bör även inkludera riktlinjer för ett uthålligt brukande av miljö- och naturresurser, jämställdhet och fördjupning av de demokratiska processerna.

3.4 Utfasningen - strategi och process

3.4.1 Utfasning av samarbetet med Honduras - ett politiskt beslut

Under våren 2007 blev det känt att den nya svenska regeringen hade för avsikt att drastiskt minska antalet samarbetsländer. Beslutet blev till slut att drygt trettio samarbetsländer exkluderades, bland dem Honduras, från det svenska bilaterala samarbetet. Den svenska regeringen meddelade beslutet om att lämna Honduras i juli samma år. Huvudargumentet att minska antalet mottagarländer var effektivitet. Så här formulerades det i en promemoria från UD: "Oron för kvaliteten i vårt internationella utvecklingssamarbete kräver att vi utvärderar möjligheterna att använda våra resurser på ett mer målmedvetet och effektivt sätt".²⁶

²⁵ Ibid. s. 29ff.

²⁶ "Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete", Utrikesdepartementet, 27 augusti 2007

3.4.2 Utfasningsstrategin 2008-2011

För att förbereda och systematisera utfasningen av det svenska utvecklingssamarbetet utvecklades i vart och ett av de berörda länderna en utfasningsstrategi. För Honduras fastställdes utfasningsperioden till 2008-2011. Värt att nämna är att det finns relativt lite information eller systematiska analyser om utfasningsprocesser och strategier.²⁷ För att kunna använda erfarenheter av redan gjorda utfasningar samt systematisera lärdomar och förbereda stöd till de svenska utfasningsstrategierna, formulerades ett vägledningsdokument.²⁸ Dokumentet var kort och innehöll riktlinjer för en utfasningsplan, övergång till andra samarbetsformer och instruktioner angående kommunikation.

Utfasningsstrategin fastställde att det övergripande målet för det svenska samarbetet med Honduras under utfasningsperioden var att uppnå en förbättrad demokratisk samhällsstyrning som inkluderade ”erkännande och tillämpning av mänskliga rättigheter, som förbättrade levnadsförhållanden för de kvinnor, män, flickor och pojkar som lever i fattigdom på landsbygden” och med en fokusering på rättigheter och genus.²⁹

Under utfasningsperioden skulle samarbetet inriktas på två områden: demokratisk samhällsstyrning, inklusive jämställdhet och lokal utveckling, samt vatten och sanitet på landsbygden inom sektorn för miljö- och naturresurser. Kriterierna för urvalet av sektorer var Honduras utvecklingsproblem, landets nationella strategi för fattigdomsbekämpning (PRS), de resultat som uppnåtts i samarbetet med landet och svenska komparativa fördelar i nämnda sektorer.³⁰

Som processmål preciserade utfasningsstrategin att utfasningen borde ske på ett sätt som kunde garantera en varaktighet i uppnådda resultat, och en hållbar kapacitet och kompetens hos de institutioner och organisationer som hade fått stöd från Sverige.

Den övergripande frågan för politisk dialog var att uppnå större förståelse i det honduranska samhället för ett rättighets- och utvecklingsperspektiv inriktat på de människor som lever i fattigdom. Den svenska regeringen lade också vikt vid att dialogen främst borde inriktas t på hur andra givare skulle kunna hjälpa till att fylla den lucka Sverige efterlämnade, och då inte minst i relation till dialogen med regeringen i Tegucigalpa om politiska frågor, särskilt känsliga frågor om mänskliga rättigheter, korruption, hälsa, sexuella och reproduktiva rättigheter samt jämställdhet.³¹

Samarbetet skulle fokusera på demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utformning av demokratiska reformer och prioritera stärkandet av de institutionella förutsättningarna för valprocesser, jämställdhetsreformer och samarbete med det civila samhället för att fördjupa demokratin. Särskilt betonades HIV/AIDS-drabbade människors mänskliga rättigheter.

Samarbetet under utfasningen skulle också fortsätta att stärka de kommunala regeringarna i de västra delarna av landet, eftersom erfarenheterna hittills hade visat att resurser för

²⁷ Slob Anneke, Alf Morten Jerve, 2008, Managing Aid Exit and Transformation, Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa, Synthesis Report, Joint Donor Evaluation (Sida, Netherland's Ministry for Foreign Affairs, Danida, Norad).

²⁸ Sida, Metodgruppen, 5 november, 2007, PM, Vägledning för utarbetande av utfasningsstrategier.

²⁹ Utrikesdepartementet, 5 juni 2008, Phase-out strategy for Swedish support to Honduras January 2008 – December 2011, s. 5.

³⁰ Op.cit. s. 16, 17.

³¹ Op.cit. s. 5,6.

fattigdomsbekämpning som administrerats på en lokal nivå genererat mer konkreta och uthålliga resultat i termer av effektivitet och transparens än de resurser som administrerats på central nivå.³²

3.4.3 Resultat eller förväntade effekter av utfasningsstrategin

Ur utfasningsstrategin kan man härleda ett antal "förväntade effekter" av strategins mål - vilka enligt strategin borde förverkligas i slutet av 2010:

- Hållbarhet i de uppnådda resultaten samt fortsatt kapacitet hos de institutioner och organisationer som får svenskt stöd är (i den mån det är möjligt)
- En valprocess baserad på rättvisa, representativitet och deltagande på nationell och lokal nivå
- Ökad jämställdhet inom den offentliga sektorn och i det politiska deltagandet
- Större transparens och ansvarsutkrävande (accountability) i den offentliga sektorn
- Ökat folkligt deltagande i beslutsprocesser
- Betydande framsteg vad gäller millenniemålet för vatten, då man i tio kommuner ska ha uppnått att 90 % har tillgång till dricksvatten, och 80 % har bra sanitära förhållanden.
- Man har genom dialog skapat de nödvändiga villkoren för att uppnå hållbara resultat och hållbarhet i institutioner och organisationer som erhåller svenskt stöd.

3.5 Stöd till den nationella strategin för fattigdomsminskning

Att minska fattigdom är ett övergripande mål för svenskt internationellt samarbete. Därför är det ett grundläggande syfte med samarbete mellan Sverige och Honduras att arbeta för fattigdomsbekämpning, ekonomisk och social jämställdhet, hållbar utveckling och bekräftande av demokratiska och mänskliga rättigheter i Honduras.³³ Utgångspunkten i samarbetet är därför den honduranska strategin för fattigdomsminskning (Poverty Reduction Strategy, PRS / Estrategia de Reducción de Pobreza, ERP) från 2001,³⁴ senare reviderad. Enligt samarbetsavtalet mellan Sverige och Honduras ska man långt det är möjligt fokusera på budgetstöd och prioritera program framför projekt.

3.5.1 Utarbetande av strategin för fattigdomsbekämpning, PRS

Utarbetandet av en strategi för fattigdomsbekämpning, PRS, var ett villkor för att Honduras skulle bli accepterat i HIPC-initiativet (Highly Indebted Poor Countries), lett av Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken, och därmed få en provisorisk skuldlättnad. Denna lättnad skulle enligt PRS bli slutgiltig om Honduras kunde nå beslutpunkten i HIPC-initiativet, i april 2005. Centralt i initiativet var att mottagarländerna skulle använda det kapital som frigjorts genom skuldlättnader för att öka ansträngningarna att minska fattigdomen.

³² Op.cit. s. 7 och, Ramos, Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, september 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Investigadores Asociados S.A., Tegucigalpa, s. 32.

³³ Agreement between the Government of Sweden and the Government of the Republic of Honduras on Development Co-Operation, 1 Januari 2003 -31 December 2005, Tegucigalpa, 27 september, 2002.

³⁴ International Monetary Fund, August 2001, Honduras, Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015, and, Poverty Reduction Strategy Progress Report 2004.

Utarbetandet av PRS i Honduras slutfördes i september 2001. Strategin baserades på el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (Planen för nationell återuppbyggnad och transformation) som formulerats 1999, efter orkanen Mitch. I kontrast till tidigare planeringsprocesser genomfördes lanseringen av huvudplanen och den efterföljande beredningsprocessen av PRS, med folkligt deltagande. Det upprättades ett konsultativt råd (el Consejo Consultivo de PRS, CCERP) bestående av representanter för det civila samhället kommuner, privata företrädare från näringslivet och delegater från de två största handelskamrarna. Man förväntade sig att deltagandeprocessen skulle bidra till en bättre förankring, ett politiskt ägarskap för att minska fattigdomen samt till en bättre implementering av strategin.

Tyvärr beaktades inte resultaten av samrådet i den slutliga utformningen av PRS-dokumentet. Det invercade mycket negativt på dokumentets förankring. Således fick PRS en dålig start som präglades av misstro, en situation som senare aldrig kunnat övervinnas.³⁵

3.5.2 Principer och mål för PRS

PRS grundade sig på fem huvudprinciper: a) prioritera åtgärder som tenderar att minska fattigdomen på ett uthålligt sätt, b) prioritera åtgärder som gynnar grupper och mindre utvecklade områden i landet c) stärka det civila samhällets deltagande och decentralisering, d) stärka styrelseformerna och det demokratiska deltagandet, e) minska miljöns sårbarhet och dess negativa inverkan på fattigdomen.³⁶ Sammantaget inriktades de politiska åtgärderna, programmen och projekten på följande sex strategiska områden:

- Uthållig och rättvis ekonomisk tillväxt
- Minskad fattigdom på landsbygden
- Minskad fattigdom i städerna
- Investeringar i humankapital
- Förstärkning av det sociala skyddet för särskilt utsatta grupper
- Säkerställande av hållbara strategier³⁷

Dessutom föreslog strategin följande mål som ska uppnås till år 2015: a) minska fattigdomen och den extrema fattigdomen med 24 %, b) fördubbla tillgången till förskola för barn i femårsåldern, c) uppnå 95 % tillgång till de två första stadierna i grundskolan, d) uppnå 70 % tillgång till det stadiet i grundutbildningen, e) uppnå att 50 % avslutar gymnasieutbildning och gå ut på arbetsmarknaden, f) minska frekvensen av spädbarns- och barnadödlighet till hälften, g) minska undernäringen hos barn under 5 år med 20 %, h) minska mödradödligheten till hälften, i) uppnå att 95 % av befolkningen har tillgång till rent vatten och sanitet, j) uppnå 20 %s ökning av Human Development Index relaterad till jämställdhet, h) implementera en strategi för hållbar utveckling.³⁸

³⁵ Uttalat bland annat i intervju med en fd Justitieminister (Ministro de Gobierno y Justicia), Tegucigalpa, juni 2010.

³⁶ Op.cit. Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2015, augusti 2001 s. 9-20.

³⁷ Op.cit. 60-93.

³⁸ Op.cit. 51-54.

3.5.3 PRS och de nya samarbetsformerna

Inom ramen för PRS har vissa givare försökt bidra till en förändring av det internationella samarbetet och förhållandet mellan givare och mottagare i syfte att stärka ägandeskap och partnerskap i mottagarländerna.³⁹ Givarländerna har försökt uppnå bättre effektivitet och effektivare internationellt samarbete, ambitioner som har lett till ett flertal möten på hög nivå.⁴⁰

Givarna skulle i enlighet med dessa principer utforma sitt stöd i linje med strategierna. De skulle acceptera värdlandets regerings ledarskap och erbjuda mer flexibelt utformat stöd, bland annat budgetstöd och sektorstöd. PRS-processen och idéerna bakom den överensstämde i många avseenden med Parisdeklarationens avsikter. Enligt förespråkarna av budget- och sektorstödet erbjöd denna form, jämfört med projektformen, ett antal fördelar i fråga om nationellt ägande, anpassning, harmonisering, utbytbarhet (fungibility), hållbarhet och transaktionskostnader.

I Honduras var Sida en av de första och främsta förespråkarna för budgetstöd och utbetalade 2004 USD 8 miljoner utan ytterligare villkor.⁴¹ Andra bilaterala givare ansåg att förutsättningarna för budgetstöd ännu inte var uppfyllda, särskilt vad gäller transparensen i användningen av gåvomedel.⁴² Denna ståndpunkt har inte förändrats mycket trots upprättandet av en budgetstödsgrupp (Budget Support Group) på initiativ av Sverige, eftersom det i Honduras "finns få bilaterala givare som på ett principiellt plan är positiva till detta tillvägagångssätt".⁴³

3.5.4 Politisk styrning av PRS

För valåret 2005 hade president Ricardo Maduros regering (2002-2006) definierat PRS-projekten och lämnat tillräckliga ekonomiska medel för att starta processen. Men presidenten beslöt att genomföra en ny process av samråd för att omdefiniera vilka projekt som skulle genomföras under 2006. Detta förfarande var ett hårt slag mot PRS som redan successivt hade försvagats. I praktiken blev resultatet att inga av de överenskomna 33 projekten genomfördes och än mindre de 25000 projektidéerna som hade formulerats under den nya konsultationsprocessen.⁴⁴ Enligt De Jong et al:

"Allt verkade indikera att detta var en taktik för att avleda uppmärksamheten och därmed undvika ett genomförande av de projekt som redan tidigare överenskommits med det civila samhället. Syftet var att ge en känsla av vallöften som sammanföll med valkampanjen, ett undermedvetet sätt att säga 'om det regerande partiet vinner kommer de överenskomna projekten att genomföras'. Resultatet blev att inget av de 33 överenskomna projekten

³⁹ De Jong, Niek, Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, april 2008, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina, Informe País – Honduras, 2007, Cooperación Internacional och Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? s. 23ff.

⁴⁰ Högnivåmöten i Rom 2003, Paris 2005 och Accra 2008., I Parisdeklarationen enades deltagarländerna om att marknadsföra fem principer för internationellt samarbete: nationellt ägandeskap, likriktning (alignment), harmonisering, resultatnriktad förvaltning och ömsesidigt ansvar. Dessutom fastställdes kvantitativa mål som ska uppnås under 2010, däribland att tillhandahålla 60% av allt bistånd i programform, såsom budget eller sektorstöd.

⁴¹ Cuesta, José 2005, Honduras: El desafío de crecimiento pro-pobre, Institute of Social Studies, Sida, Haag, Stockholm, s. 62, 63.

⁴² Ibid. s. 58, 61.

⁴³ De Jong, Niek, Rafael del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, 2007, Honduras: ¿Qué pasó con la PRS? Haag: Institute of Social Studies/Stockholm: Sida, s. 65, 67.

⁴⁴ Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo Social, FOSDEH, Balance Crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Tegucigalpa, s.f.

förverkligades, så återigen uppammades stora förväntningar inför projekten som skulle genomföras under det följande året, men som slutligen raserades på grund av att den sittande kandidaten förlorade valet."⁴⁵

Liberalen Manuel Zelaya Rosales (27 januari 2006-28 juni 2009) vann valet och påbörjade direkt en rad samråd med CCERP (det konsultativa rådet för PRS), vilket inkluderade företrädare för det civila samhället, för att diskutera socialpolitik, kontinuiteten i PRS och söka finansiering för att uppfylla löftena från valkampanjen. Man presenterade ett projekt med ett budgetförslag utan några större detaljer. Mötet den 29 mars resulterade i ett avtal mellan presidenten, regeringsmedlemmar och organisationerna från det civila samhället, där de närvarande åtog sig att: (i) alla resurser från efterskänkandet av utlandsskulden skulle användas till att bekämpa fattigdom, på basis av de projekt som prioriterats av befolkningen, och (ii) man skulle skapa en reell fond för ERP:s resurser. Dessutom utarbetades en budgetproposition i relation till PRS.⁴⁶

2006 godkände kongressen den totala PRS-budgeten, vilken utgjorde ca 38 % av den nationella budgeten, inkluderande globala icke-allokerade fonder till ett belopp på 887,6 miljoner lempiras.⁴⁷ Syftet med denna fond var att finansiera en del av de projekt som överenskommits med det civila samhället i samråden som hållits under 2003 och 2005. Dessa fonder hade dock ingen specifik utförare, vilket orsakade en livlig debatt mellan den verkställande makten, kongressen och det civila samhällets organisationer representerade i CCERP.

Av de tilldelade 887,6 miljoner lempiras allokerade kongressen 700 miljoner till kommunerna i Honduras. Detta orsakade protester från det civila samhällets organisationer och Stockholmsdeklarationens uppföljningsgrupp (G-16).⁴⁸ Slutligen enades politikerna om att hålla sig till den metod som presenterades i PRS-rapporten, där det fördelningsmässiga kriteriet är hur stor del av befolkningen som lever i fattigdom inom varje kommun. Dessutom anvisades de resterande 187 miljonerna lempiras i fonden för "uppföljning av aktiviteter verkställda av PRS på lokal nivå". Efteråt avslöjades att ca 67 % av de ekonomiska medlen från skuldlättnaderna inom HIPC för 2006 använts för att täcka utgifter i samband med vallöften under Manuel Zelayas presidentkampanj.⁴⁹

3.6 Den politiska dialogen

I enlighet med riktlinjerna i Stockholmsdeklarationen och den svenska regionstrategin för Centralamerika och Karibien⁵⁰ har den svenska politiska dialogen med Honduras sin utgångspunkt i ett rättighetsperspektiv med ansvarsskyldighet baserat på internationella normer och dessas tillämpning. De nationella dialogpartnerna är främst regeringen, de politiska partierna och det civila samhället i Honduras. Dialogen med andra internationella aktörer är vanligtvis riktad mot Europeiska kommissionen i alla frågor som rör regional integration, internationella finansiella institutioner i samband med processen för att reducera fattigdom och främja jämställdhet, FN för att säkerställa att ansvar och hållbarhet är i medborgarnas händer. Syftet och ambitionerna med dialogen är att främja:

⁴⁵ Op.cit. De Jong et al, s. 39.

⁴⁶ Op.cit. s. 39, 40.

⁴⁷ Unegfär 45 miljoner USD.

⁴⁸ Beskrivs i mer detalj i avsnitt 3.6

⁴⁹ Op.cit. s. 40, 41.

⁵⁰ Op.cit. Utrikesdepartementet 2001, Regionstrategi för Centralamerika och Karibien, 1 januari 2001- 31 december 2005.

- en rättvis fördelningspolitik riktad till de marginaliserade och resurssvaga delarna av befolkningen
- ett uthålligt brukande av miljö- och naturresurser
- jämställdhet och fördjupning av de demokratiska processerna

Framsteg inom de nämnda områdena bidrar enligt Sidas uppfattning till att uppnå det övergripande målet för svenskt internationellt utvecklingssamarbete, dvs. att "skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor", samt frågor som anses centrala för det svenska biståndet.

Efter den rådgivande gruppens möte i Stockholm i maj 1999 (Reunión del Grupo Consultivo), inrättades en uppföljningsgrupp för Stockholmsdeklarationen (el Grupo de Seguimiento)⁵¹ - en samordnande grupp av givare vars arbete blev det viktigaste forumet för politisk dialog och samordning inom det internationella utvecklingssamarbetet i Honduras.⁵² Inledningsvis bestod gruppen av fem länder (Tyskland, Kanada, Spanien, USA och Sverige) och hade namnet G-5, för att senare inkludera 16 medlemmar under namnet G-16. Gruppens syfte är att stödja landet och arbeta samstämmigt för att undvika dubbelarbete, minska transaktionskostnaderna och bidra till att stärka de nationella finansierings- och administrationssystemen samt kontrollen av offentliga medel. Dess struktur består av tre nivåer:

- Gruppen med ambassadörer och representanter träffas för att samordna aktiviteter, utbyta synsätt och åsikter med regeringen på central nivå.
- Uppföljningsgruppen på en teknisk nivå för medlemmarna i G-16. Dessa i sin tur bildar arbetsgrupper för särskilda frågor, t.ex. för att effektivisera biståndet.
- Samarbetsgrupper (sektoriella) är ett gemensamt forum för givarna som leds av en samordnare. Samordnaren utses för en viss period i tur och ordning av givarnas organisationer. Syftet med gruppen är att samordna och följa upp programmen på sektornivå. Dessa grupper deltar i sektoriella trepartsgrupper vilka samordnar insatserna med regeringen och det civila samhället.
- Gruppen för att biståndseffektivitet samordnar åtgärder inom ramen för implementering och uppföljning av PRS och de nationella utvecklingsplanerna. Den stödjer, på biståndsorganisationsnivå tillsammans med de nationella myndigheterna, genomförandet av deklarationen om effektivitet, harmonisering och samstämmighet av det internationella samarbetet samt de regionala samordningsmekanismerna för samarbetet. Under de senaste åren har en svensk ambition varit att stimulera den nationella processen för harmonisering av samarbetet utöver den sektoriella rundbordskonferensen.

⁵¹ www.gsdehonduras.org

⁵² Motsvarande grupper etablerades för övriga centralamerikanska länder som deltog i Stockholmskonferensen.

3.7 Utvalda insatser

3.7.1 Inledning

Inom ramen för utvärderingen gjordes, för djupare analys, ett urval av insatser som bedömdes som särskilt betydelsefulla i Sidas portfölj. Urvalet gjordes enligt ett antal kriterier (tillgång och tillgänglighet till information, insatsernas livslängd, insatsernas budgetvolym, etc.). Dessa kriterier presenteras mer detaljerat i Appendix 2 - Metod.

Alla svenska samarbetsprogram och projekt har väglett av målen i strategin 2001-2008 och de två huvudområdena (1) Minskade ekonomiska och sociala orättvisor, och (2) Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Inom ramen för dessa områden har samarbetet utvecklats främst inom fyra sektorer: (1) Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter (inklusive jämställdhet), (2) Ekonomiska reformer, bland annat budgetstöd och de prioriterade reformerna för ekonomisk tillväxt och makroekonomisk stabilitet, (3) sociala sektorer, främst områdena hälsa och utbildning, (4) Lokal utveckling och stärkande av kommunerna.⁵³

Tabell 2 presenterar det totala svenska stödet årligen till Honduras. Tabell 3 visar hur det svenska samarbetet 2001-2010 fördelades mellan de definierade sektorerna i LIS- systemet.⁵⁴ Det är uppenbart att det dominerande området var demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet med 32% av de tillhandahållna medlen.⁵⁵

Tabell 2 Det sammanlagda svenska samarbetet med Honduras 2001-2010

2001	2002	2003	2004	2005	
323 994 329	106 975 996	59 672 944	220 244 480	141 617 888	
2006	2007	2008	2009	2010	Total
159 072 152	141 434 472	117 851 174	63 401 780	7 151 047	1 341 416 261

Källa: Lista LIS erhållen av Sida, maj 2010

Tabell 3 Fördelning av det svenska samarbetet mellan samsarbetsområden/sektorer 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
LIS Sektor	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total
01 Hälsa	5 %	18 %	21 %	11 %	7 %	12 %	6 %	1 %	4 %	-2 %	9 %
02 Utbildning	0 %	0 %	1 %	23 %	21 %	25 %	1 %	- 1 %	1 %	0 %	9 %
03 Forskning	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %	7 %	6 %	13 %	15 %	20 %	4 %
04 Demokrati, MR, jämställdhet	25 %	44 %	38 %	23 %	40 %	22 %	54 %	54 %	66 %	41 %	36 %
05 Konflikt, fred och säkerhet	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,1 %	0 %	0 %	0 %
06 Humanitärt bistånd	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	11 %	0 %	0 %	1 %

⁵³ Svenska ambassaden i Guatemala, Sektionskontoret för utvecklingssamarbete, Tegucigalpa, 26 oktober 2006, Documento de Planificación 2 Honduras, s. 2(31).

⁵⁴ Lista LIS som erhållits av Sida maj 2010.

⁵⁵ Om man exkluderar stödet till broar, som fortfarande stod för en omfattande del under 2001, stod demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och genus för 40 % under denna period.

07 Infrastruktur och hållbarhet	46 %	23 %	15 %	8 %	18 %	23 %	21 %	1 %	2 %	0 %	22 %
08 Handelsutveckling	0 %	1 %	2 %	0,4 %	1 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,5 %	0 %	0 %
09 Miljö	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
10 Jordbruk och skogsbruk	2 %	9 %	8 %	2 %	5 %	5 %	3 %	17 %	9 %	0 %	5 %
11 Budgetstöd för fattigdomsreducering	19 %	0 %	0 %	27 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	9 %
12 Övrigt	3 %	5 %	15 %	5 %	7 %	6 %	8 %	3 %	3 %	24 %	6 %

Källa: LIS-lista erhållen av Sida, maj 2010

3.7.2 Demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet

3.7.2.1 Inledning

I enlighet med de svenska strategierna var en tredjedel av det svenska samarbetet med Honduras 2001-2010 inriktat på insatser som direkt syftar till att förbättra situationen i fråga om demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet.⁵⁶

Den tematiska utvärdering som genomförts parallellt med denna utfasningsutvärdering är inriktad på detta samarbete, och presenterar en mera detaljerad beskrivning och en fördjupad analys av de utvalda insatsområdena i detta område.⁵⁷

Som nämnts ovan sammanfattar denna rapport iakttagelserna vad gäller samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

3.7.2.2 Demokratisk samhällsstyrning

Sida utvecklade tillsammans med sin främsta partner United Nations Development Programme, UNDP, ett program för demokratisk samhällsstyrning, vilket genomfördes i tre faser: 1999-2002⁵⁸, 2004-2007 och 2008-2010. I den första stöddes inrättandet av ett nationellt statistiksystem. Vidare gavs stöd till folk- och bostadsräkningen 2000; till inrättandet av det nationella kvinnoinstitutet (Instituto Nacional de la Mujer, INAM); till genomförandet av en politik för lika möjligheter inom fattigdomsbekämpningen; till genomförandet av en politik för lika möjligheter på landsbygden; kommunal utveckling och decentralisering; till kongressen (Centrum för information och lagstiftandestudier); och till förstärkning av inrikesministeriet (Ministerio Público), varav fem särskilda åklagarämbeten: kvinnor, konsument, mänskliga rättigheter, miljö och etnicitet, och valreformer.⁵⁹

Under åren 2004-2007 genomfördes fyra projekt: Politiska reformer; begränsning av handeldvapen; säkerhet och rättvisa, förstärkning av försvarsministeriet och modernisering av försvarsmakten samt legalisering av markägande i Tegucigalpa. Dessutom gjorde Sida-UNDP insatser för att uppnå millenniemålen genom att knyta samman den lokala och nationella nivån i projektet *“Fortalecimiento de las capacidades nacionales e incidencia para el desarrollo humano sostenible y el logro de las metas del milenio en Honduras”*. Projektets löptid förlängdes till december 2008 och flyttades sedan

⁵⁶ Lista LIS erhållen av Sida maj 2010. Ibid.

⁵⁷ Evaluación temática: Cooperación de Suecia con Honduras en gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género, Oktober 2010 (Tematiska utvärderingen).

⁵⁸ För denna period bidrog Sida med två utbetalningar till UNDP, om totalt SEK 118 miljoner, för att täcka hela Governance-programmet 2001. 2002 beslutade Sida om ytterligare SEK 29,8 miljoner.

⁵⁹ Eriksson Lars, Lena Blomquist, Margarita Oseguera, 2002, Swedish/PNUD, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02/25, Department for Latin America.

till delprogrammet för förstärkande av demokratin, vilket även det förlängdes till december 2010. Under den avslutande fasen 2008-2010, fortsatte alliansen med UNDP för att avsluta tidigare insatser och inleda två nya delprogram inom samhällsstyrning:⁶⁰ ett program till stöd för reformer för stärkande av demokrati och ett avseende säkerhet, rättvisa och social koherens.⁶¹

Sida samarbetade också med Organisationen för Amerikanska Stater (OAS) i ett program för att stödja valreformer. Stödet gick i första hand till valdomstolen (Tribunal Supremo Electoral, TSE) och det nationella folkbokföringsregistret (Red Nacional de Personas, RNP), som bidragit till ökat oberoende för de båda institutionerna. Tillsammans med den Interamerikanska Utvecklingsbanken (IDB) stödde Sida också ett program inom förvaltning av offentliga finanser, som syftade till att främja effektiviteten och insynen i statliga upphandlingar och rekryteringar, samt en uppdatering av juridiska ramverk och tillhörande operativa och organisatoriska instrument. Sida återupptog också samarbetet med IDB kring det nationella statistikinstitutet INE (Instituto Nacional de Estadística).

På decentraliseringsområdet har Sida bidragit till stärkandet av ett stödprogram för den västra regionen (Programa de Apoyo a la Región de Occidente, EROC). Man arbetade här direkt med lokala organisationer (kommuner och andra lokala och regionala samarbetsorganisationer) i syfte att utveckla investeringsprojekt (lokal infrastruktur och social organisation) som ingår i de kommunala utvecklingsplanerna, utarbetade i samråd och med medborgarnas deltagande.

När det gäller insyn och korruptionsbekämpning, stödde Sida det nationella antikorrupsionsrådet (el Consejo Nacional Anticorrupción, CNA) för att skapa en kunskapsenhet i syfte att undersöka förekomsten av korruption i landet. Rådet producerade två rapporter, en under 2007 om bildandet av ett nationellt integritetssystem och en annan rapport under 2009 som syftade till att främja en offentlig politik för integritet.

3.7.2.3 Mänskliga rättigheter

Sedan 2001 har Sida stött den nationella kommissionären för mänskliga rättigheter (el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, CONADEH) med syfte att stärka institutionen samt försvaret av kvinnors rättigheter. Samarbetet inriktades på logistiskt stöd för en ambulerande verksamhet där människor kunde lämna klagomål om bristande jämställdhet. Sida undertecknade ett slutligt avtal med CONADEH för perioden 2008-2010 i syfte att minska korruptionen på lokal nivå och att skydda den honduranska befolkningens mänskliga rättigheter,⁶² men i och med statskuppen i juni 2009, avbröt och avslutade Sida detta samarbete. De minskade resurser som blev följden av det avbrutna svenska samarbetet täcktes av den honduranska regeringen.⁶³

Andra insatser kring mänskliga rättigheter var stöd till honduranska enskilda organisationer, som Comité por la Libre Expresión, C-Libre ("Kommittén för yttrandefrihet"); CEDOH (Centro de Documentación de Honduras, "Centrum för dokumentation i Honduras"). Sida stödjer också Sanningskommissionen (la Comisión de la Verdad).

⁶⁰ PNUD, Informe narrativo, s. 3.

⁶¹ Sida bidrog med totalt SEK 34,6 miljoner och UNDP SEK 2 miljoner. 2007 bidrog Sida med ytterligare SEK 7 miljoner för specifika aktiviteter inom projektet Reforma Política, dvs mellan 2004 och 2007 bidrog Sida med USD 4,43 miljoner. Castaldi et al, op.cit. s. 13.

⁶² Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. Informe Final 1 abril 2008 - 31 julio 2009, Proyecto Fortalecimiento Institucional al Comisionado de los Derechos Humanos, Finansierad av Sverige, Danmark och Honduras, december, 2009.

⁶³ Intervju med tidigare Sida-anställd.

3.7.2.4 Jämställdhet

Sidas främsta insats på området jämställdhet var stödet till det nationella kvinnoinstitutet (Instituto Nacional de la Mujer, INAM), inledningsvis genom UNDP (sedan bildandet av INAM 1998) för utformning och genomförande av en jämställdhetspolicy för hållbar utveckling. Denna insats skedde genom tre projekt: stöd till skapandet av INAM; stöd för genomförandet av en politik för lika möjligheter på landsbygden och stöd för genomförandet av en politik för lika möjligheter för att minska fattigdomen. Därefter hade Sida ett bilateralt samarbete med INAM i syfte att skapa lokala INAM-kontor i 64 kommuner i 16 departement samt gällande andra specifika frågor som utbildning i offentlig politik och rekrytering av konsulter för beredning av den andra jämställdhetsplanen (II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres).

Dessutom stödde Sida andra initiativ på jämställdhetsområdet, bland annat genom de svenska enskilda organisationerna Diakonia, Forum Syd och Kooperation utan gränser. Utöver detta fanns även en jämställdhetsaspekt i Hälsoprogrammet genom Pan American Health Organization (PAHO) 2003-05.

3.7.2.5 Förstärkning av det civila samhället genom svenska enskilda organisationer

Förutom det direkta svenska stödet till honduranska institutioner och genom internationella organisationer, bidrog Sida även till satsningar av de svenska enskilda organisationerna Diakonia, Kooperation utan gränser och Forum Syd vilka i sin tur stödjer organisationer i civil samhället för att främja och försvara demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Med detta stöd ville Sida höja kvaliteten i det civila samhällets påverkan på den offentliga politiken.

3.7.3 Programmet Acceso inom hälsosektorn

Programmet Acceso inleddes 1995. De två första etapperna genomfördes 1995-1998 respektive 1999-2002 och kanaliserades genom Pan American Health Organization (PAHO). Under den tredje etappen från 2003 till 2008 (ursprungligen 2003-2005) samarbetade Sida direkt med honduranska Hälsoministeriet. Sidas totala stöd till programmet uppgick till cirka 65 miljoner kronor. Programmets mål och aktiviteter var relaterade till PRS, eftersom PRS-processen hade som strategisk inriktning att genomföra aktiviteter för samma grupper som Acceso och i samma områden.

Sida undertecknade det första avtalet med programmet i juli 1994. Syftet var att utöka en rättvis tillgång till hälso- och sjukvård för den honduranska befolkningen. Den andra etappen (1999-2002) betonade expansion och fördjupning av den nationella processen inom Acceso, och styrde aktiviteterna mera mot regionerna och för att förstärka den decentraliseringsprocess som introducerats av Hälsoministeriet som en del av en omorganisation.⁶⁴ Den tredje etappen, 2003-2008, hade som främsta mål att nå den lokala och marginaliserade befolkningen genom decentralisering till departementsnivå av det system, som samordnades av programmet. Acceso omfattade cirka 40 % av befolkningen och genomfördes i 72 kommuner⁶⁵ tillhörande 18 regioner,

⁶⁴ Intervju med Ramón Pereira, Unidad Local de Apoyo Técnico (Lokal enhet för teknisk support), Secretaría de Educación, och USAID, Tegucigalpa, 16 juli 2010.

⁶⁵ Svenska Ambassaden i Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm, p. 19.

varav Sida stödde arbetet i åtta, IDB i fyra, Världsbanken och USAID i fyra vardera.⁶⁶ En av Sidas ambitioner med stödet till Acceso var införandet av en SWAp (Sector Wide Approach) inom hälsosektorn. Dessvärre lyckades man inte uppnå denna målsättning.

En del av stödet avsåg utbildning och fortbildning i hälsovård, omfattande läromedel, bildandet av tekniska och administrativa team på kommun- och provinsnivå, utveckling och institutionalisering av rådgivande organ på olika nivåer, där den lokala var den prioriterade. En andra del av stödet avsåg investeringar i infrastruktur och utrustning, särskilt för lokala dricksvatten- och sanitetssystem. Merparten av investeringarna gick till de behov som identifierats och prioriterats i de lokala utvecklingsplanerna. Slutligen genomfördes ett antal aktiviteter inom ramen för det administrativa och rättsliga systemet och decentraliseringsprocessen inom hälso- och sjukvårdssektorn, bland annat utarbetande av manualer och föreskrifter för hantering av finansiella resurser och personal.

De omedelbara målen var:

1. Organiserade och fungerande provinsledningar (Direcciones Departamentales) för decentraliserad ledning och styrning inom hälso- och sjukvården.⁶⁷
2. Utvärdering och främjande av en rättvis tillgång för befolkningen till de hälsotjänster programmet skapade genom Sveriges stöd.
3. En vårdmodell som grundar sig på hälsofrämjande, primärvård och social delaktighet, utvecklad i pilotkommuner och andra lokala och regionala samarbetsorganisationer har införts i deltagande kommuner.
4. Särskilda befolkningsgrupper (etniska, äldre, funktionshindrade, ungdomar, gravida, barn och offer för våld inom familjen) ska erhålla primärvård och servicen ska innefatta förståelse av genus, kulturfrågor, solidaritet, mänsklig värdighet och social integration.
5. Integrerade strategier som syftar till ett tillfredsställande folkligt deltagande i lösningen av vatten och sanitetsproblem har genomförts.
6. Programmets resultat har uppnåtts och efter prövning av effekt och användbarhet, inkorporerats i hälso- och sjukvårdssystemet.

3.7.4 Education for All, EFA

2003 beslutade Sida att stödja programmet Education for All - Fast Track Initiative (EFA-FTI) i Honduras under åren 2003-2006. För perioden 2003-2004 avtalade Sida med Världsbanken om att upprätta en fond (Trust Fund), vilken uppgick till 80 miljoner kronor. För den andra perioden, 2005-2006, etablerade Sida en överenskommelse direkt med regeringen i Honduras avseende stöd på 60 miljoner kronor. De ekonomiska medlen kanaliserades genom en gemensam fond. Det andra avtalet (20 april 2005) förlängdes till den 30 juni 2008, men aktiviteterna avslutades redan den 31 december 2007.

Utvärderarna har inte kunnat finna detaljerad information om ett eventuellt tilläggsbelopp för förlängningen, vilket förmodligen beror på att förseningar i implementeringen av de tidigare faserna har lett till att överskott från dessa kunnat användas under förlängningsperioden.

⁶⁶ Op.cit. Intervju med Ramón Pereira.

⁶⁷ De utvalda hälsodepartementen var: Lempira, Olancho, El Paraíso, Gracias a Dios, Santa Bárbara, Ocotepeque, Colón y Yoro.

EFA var ett snabbinitiativ som syftade till att överbrygga klyftan mellan de insatser som den honduranska staten formulerat för att uppnå målsättningarna för grundutbildningen för alla barn, och de åtgärder som behövdes för att uppnå målsättningarna. Åtagandet var länkat till uppfyllandet av de specifika målen i fem program (Plan EFA).⁶⁸ Dessa var: effektivitet i grundutbildningen, kvalificerade och effektiva lärare, förstärkning av utbildningen, rättvisa och tillgänglighet till tvåspråkig interkulturell utbildning samt nätverk för utbildning på landsbygden. De särskilda målen syftade till att uppnå:

- Förskole- och grundutbildning för alla barn upp till 5 års ålder
- Tillgång till skolstart för alla 6-åringar, och att de slutför grundutbildningen inom 6 år
- Förbättrad kvalitet och effektivitet hos lärarna
- Ökad tillgång och rätt till interkulturell tvåspråkig undervisning i grundutbildningen, samt utbildning för barn med särskilda behov
- Kapacitetsuppbyggnad och institutionell förstärkning (tillsyn av systemen, kontroll och utvärdering).

3.7.5 *Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural - FUNDEVI*

FUNDEVI (Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural, "Stiftelsen för utveckling av bostäder på landsbygden och i städerna") startades den 5 juli 2001 genom ett trepartsavtal mellan den honduranska regeringen, den tyska utvecklingsbanken KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) och Sida. Genom avtalet slogs ett bostadsprogram på landsbygden samman med ett annat finansieringsprogram avseende bostäder i fattiga stadsområden.

FUNDEVI:s övergripande mål är att stödja tillgång till bostäder för låginkomstfamiljer, både på landsbygden och i städerna. Sidas stöd har möjliggjort ytterligare tjänster såsom mikrokrediter för bostadsbyggande och ett infrastrukturprogram med aktiviteter som fortskrider i olika etapper i enlighet med deltagarnas resurser. Programmet har dessutom bidragit till förbättringar av närmiljön.

FUNDEVI erbjuder olika typer av krediter (traditionella krediter, mikrokrediter, lån för infrastrukturprojekt) åtföljda av teknisk assistans. Dessutom ger FUNDEVI assistans för legalisering av markägande, särskilt på landsbygden. I tätorter har FUNDEVI avtal med kommuner för att effektivisera legalisering av mark för familjer och organiserade grupper.

3.7.6 *Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento, DESCEAS*

DESCEAS (el Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento, "Pilotprogrammet för lokal utveckling, vatten och sanitet") inleddes 2006 efter önskemål av medlemmar från RASHON (Red de Agua y Saneamiento de Honduras, "Vatten och sanitetsnätverket i Honduras") och RRASCA (Red Regional de Agua y Saneamiento de Centroamérica, "Regionala vatten- och sanitetsnätverket i Centralamerika). Pilotprogrammet presenterades för Sida, vilket senare ledde till att ett samarbetsavtal undertecknades mellan RRASCA och Sida, avseende genomförandet av den första fasen 2007-2008. Syftet med programmet är att bidra till förbättrad vatten- och sanitetstillgång i kommunerna på den honduranska landsbygden och i städerna, att förstärka tillhandahållandet av tjänster samt stödja decentraliseringsprocessen av vattensystemen i Honduras. Avtalet förlängdes senare till juni 2009, men kunde inte expandera till en andra fas av projektet, vilket RRASCA önskade för att kunna garantera dess hållbarhet.⁶⁹

⁶⁸ Intervju med Dora Cynthia Cardona, Secretaría de Educación, Plan EFA, Daisie Coello, Plan EFA, Tegucigalpa 16 juni 2010.

⁶⁹ Intervju med Humberto Puerto, Secretario Ejecutivo de la RRASCA, juni 2010

DESCEAS riktades mot fem kommuner i de fattigaste delarna av landet och genomfördes av RRASCA. Man undertecknade 2007 ett ramavtal med var och en av de fem utvalda kommunerna: a) Guajiquiro, La Paz, b) Mercedes, Ocotepeque c) Nacaome, Valle d) San Andrés, Lempira, och e) Yamaranguila, Intibucá. Dessa kommuner i västra Honduras hör till landets fattigaste och valdes ut på grundval av Sidas krav på fattigdomsinriktning.

RRASCA undertecknade även ett ramavtal med de NGO:s som utvalts att följa arbetet i varje kommun, dvs.: a) CARE Honduras, b) Agua para el pueblo (Vatten till folket), c) Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento d) Catholic Relief Services och Rädda Barnen.

Det finns fortfarande inget konkret förslag, men det föreligger intresse från flera givare som eventuellt skulle kunna fylla luckan efter Sveriges utfasning. I detta sammanhang kan det vara värt att notera vad som ofta upprepats av de olika projektmottagarna, eftersom detta program har varit till stor lokal nytta: "Ett abrupt svenskt avslut i Honduras är inte bara olämpligt, utan ger även upphov till sorg för den lokala målgruppen, som har känt förändringen i sina liv, då det svenska samarbetet har främjat kommunal styrning och ägarskap."⁷⁰

Projektets mål var följande:

- Nationellt sektormål: 90 % av befolkningen har tillgång till dricksvatten och 85 % har tillgång till sanitet i slutet av år 2010.
- Betydande framsteg till 2010 när det gäller milleniemålen för vatten och sanitet i de tio kommunerna där 90 % har tillgång till rent vatten och 80 % har bra sanitära förhållanden
- Processmål: Konsolidering av samarbete med andra givare för att säkra hållbara resultat.

⁷⁰ Intervju med Humberto Puerto, juni 2010

4 OBSERVATIONER

4.1 Inledning

I detta kapitel presenteras en sammanfattning av utvärderarnas observationer. Dessa iakttagelser består av uppgifter och direkta empiriska observationer under de olika etapperna av fältarbetet och analysen, från sekundära informationskällor, arkivforskning, fältarbete och intervjuer i Honduras samt intervjuer med bland annat Sida-personal i Sverige.

4.2 Samarbetsstrategiernas relevans

4.2.1 Regionstrategi strategi för Centralamerika och Karibien

Den regionala strategin var innovativ i bemärkelsen att Sida i hög grad grundade sin regionanalys på rapporten "Estado de la región" ("State of the Region"), som utarbetats 1999 av FN-systemet i samarbete med regionala aktörer. Detta beslut var positivt, eftersom det lämnade mer resurser för den övriga utformningen av samarbetet.

Strategin var mycket generell i sina formuleringar. Den täckte flera länder i regionen och nästan alla sektorer samt var relativt genomgripande. Även om alla utvalda mål och arbetsområden var relevanta, gavs inte särskilt tydliga riktlinjer för att välja ut de mest prioriterade områdena för det svenska utvecklingssamarbetet. Samtidigt konstaterades avseende Honduras att "det svenska samarbetet bör ges en koncentrerad form som överensstämmer med den relativt begränsade representationen i landet."⁷¹

En kommentar av en Sida-anställd var att man nu i efterhand kan konstatera att analysen inte tillräckligt beaktade våldets och kriminalitetens betydelse, faktorer som i hög grad påverkade möjligheten att implementera strategin och de stödda insatserna. Andra Sida-representanter anser att det fanns ett medvetande om det ökande våldet inom ramen för det konkreta arbetet i Honduras och att detta tog sig uttryck i form av stöd till organisationer för mänskliga rättigheter som t.ex. COFADEH, dels till normala aktiviteter men även för juridiska processer i samband med mord på MR-aktivister, åtgärder till skydd för aktivister och deras familjer liksom stöd till FN-organisationer som UNFPA i anslutning till antivåldskampanjer riktade till ungdomar i de större städerna, seminarier tillsammans med säkerhetsmyndigheter och den sociologiska studien av Maras i Centralamerika.⁷² Av säkerhetsskäl finansierades dessa insatser genom en särskild fond (PK-fonden) som inte framgick i Sidas redovisning inför de honduranska myndigheterna.

De intervjuade personernas åsikter varierar vad gäller relevansen och riktigheten i att Sverige gick in i ett långsiktigt samarbete med Honduras på det sätt som skedde, dvs. stora volymer bistånd till nationella myndigheter på central nivå med tanke på den svaga demokratiska kulturen, det starka inflytandet som utövades av makteliten ("poderes fácticos"). Vissa av de intervjuade personerna anser att Sida i större utsträckning borde ha riktat sin verksamhet mot lokala program, med en grundläggande fokus på social infrastruktur, eller på mer konkreta insatser närmare målgruppen.

⁷¹ Utrikesdepartementet, 2001, Regionstrategi för Centralamerika och Karibien, 1 januari 2001 -31 december 2005, Annex 1, s 33.

⁷² I fallet med miljöaktivisten Mario Guijarro, som mördades av den honduranska maffian under sitt arbete i Reserva de la Biósfera del Río Plátano, tog Sida upp en dialog med Honduras president angående nödvändigheten av att grundligt utreda mordet.

Andra anser att det trots att det är svårt att samarbeta med regeringar som i exempelvis den honduranska, är nödvändigt att göra detta, parallellt tillsammans med lokala samarbetspartners för att kunna påverka processen från båda hållen.

4.2.2 Utfasningsstrategin

Utfasningsstrategin var relevant och logisk i sin formulering, då den begränsade antalet sektorer och innefattade både generella mål och processmål. Som tidigare nämnts hade arbetet med den ämnesmässiga koncentrationen redan påbörjats inom ramen för det förberedande arbetet för den nya landstrategin, vilken aldrig slutfördes på grund av beslutet att lämna Honduras.

Men, som mer ingående utvecklas i kapitel 4.6, utarbetades strategin av Sida, framförallt i Stockholm, och förankrades inte hos samarbetsorganisationer, partners och andra givare. Anmärkningsvärt är också att strategin aldrig översattes till spanska utan endast finns tillgänglig på engelska.

4.3 Strategin för fattigdomsminskning (PRS)

4.3.1 Inledning

Den nationella strategin för fattigdomsminskning (PRS) utgjorde ramen för den honduranska regeringens utvecklingspolitik och för givarsamfundets aktiviteter i landet. Hela det svenska samarbetet med Honduras efter 2001 har haft i syfte att stödja PRS-processen och att uppnå dess mål, antingen direkt riktat mot processen i form av budgetstöd eller genom program och projekt.

Eftersom PRS anses representera Honduras prioriteringar har strategin varit central för samarbetet och PRS-målen blivit de övergripande målen för det svenska samarbetet, vilket motiverar att man analyserar hur väl målen hittills har uppnåtts. I denna analys bör man naturligtvis notera att Sida endast var en av många aktörer och att det inte är möjligt att vare sig ge Sverige äran av en eventuell måluppfyllelse, eller skulden för ouppnådda mål (problemet med den s.k. attribuerbarheten eller att kunna relatera ett specifikt resultat till en specifik orsak). Dessutom är det för tidigt att bedöma de långsiktiga effekterna. Det är också av värde att analysera implementeringen av de samlingsformer som åtföljde PRS och de nya instrumenten för internationellt samarbete.

4.3.2 Vad hände med fattigdomen?

Fattigdomsstrategins huvudsakliga mål var att till 2015 minska fattigdomen och den extrema fattigdomen i Honduras med 24 procentenheter jämfört med 2001. De senaste tillgängliga uppgifterna om fattigdom och extrem fattigdom tyder dock på att detta mål, i dag 2010, är långt ifrån uppnått. I Tabell 4 ges en ungefärlig bild av hur förekomsten av fattigdom, extrem fattigdom och ojämlikhet i Honduras har utvecklats under perioden 2002-2007.

Tabell 4 Personer i fattigdom och hemlöshet (2002, 2007)

2002		2007	
Fattigdom	Extrem fattigdom	Fattigdom	Extrem fattigdom
77,3	56,8	68,9	45,6

Källa: ECLAC, november 2009, Panorama Social de América Latina, kapitel 1 (preliminär version), baserad på hushållsenkäter.

Mellan de angivna åren har Honduras fattigdom minskat med blygsamma 8,4 % och den extrema fattigdomen med 11,2 %, vilket visar att den förväntade minskningen på 24 % till 2015 är långt ifrån uppnådd. Med tanke på följderna av den internationella ekonomiska krisen och effekterna av statskuppen i Honduras är det troligt att minskningen kommer att bli än mer blygsam eller att fattigdomen rentav visar en ökning under åren 2008-2010. En ny och mer realistisk prognos för den honduranska fattigdomsutvecklingen som FOSDEH gjorde 2009, förutsäger att antalet fattiga kan växa med 568 000 personer.⁷³

En av de mest använda formerna för att karakterisera inkomstfördelning är att fastställa de olika hushållsgruppernas andel av den totala intäkten. Om inkomstfördelningen i ett land är rättvis, bör varje grupp erhålla en inkomst i proportion till sin (numerära) andel av befolkningen i samhället. Skillnaden mellan de två värdena motsvarar därför graden av koncentration av resurser. Vanligen används fyra grupper - 40, 30, 20 respektive 10 % - där hushållen rangordnas i stigande ordning efter sin inkomst per capita. Tabell 5 visar utvecklingen av inkomstfördelningen i olika hushållsgrupper i Honduras under perioden 1999 till 2007.

Tabell 5 Hushållens inkomstfördelning, Honduras 1999 – 2007 a)

År	Medelinkomst b)	Deltagande i totala intäkter			
		40 % fattigaste	30 % näst fattigaste	20 % näst rikaste	10 % rikaste
1999	3,9	11,8	22,9	29,0	36,3
2002	4,3	11,4	21,7	27,6	39,3
2006	4,5	8,8	22,5	29,3	39,4
2007	4,7	10,1	23,5	29,5	36,9

Källa: ECLAC, november 2009, Panorama Social de América Latina 2009, Kapitel 1 (preliminär version), Fattigdom och ojämlikhet i den ekonomiska krisens kontext, CEPAL baserad hushållsenkäter.

a) Hushåll från hela landet gordonangordnade efter inkomst per capita.

b) Hushållens genomsnittliga månadsinkomst, multiplicerad med fattigdomsgränsen per capita.

Gini-index är en av de mest använda indikatorerna för att mäta ojämlikhet och kan anta värden inom intervallet 0-1, där värdet 0 motsvarar absolut jämlikhet och värdet 1 absolut ojämlikhet. Gini-indexet i tabell 6, liksom indexen Theil och Atkinson visar att ojämlikheten i Honduras har varit ihållande under den största delen av tiden sedan PRS-arbetet påbörjades. Gini-indexet, till exempel, visar en reduktion på endast 0,035 mellan åren 1990 och 2007, medan Atkinson-indexet visar en minskning på 0,048. Alltså visar båda indexen att ojämlikheten kvarstår på en mycket otillfredsställande nivå, vilken innebär att Honduras är ett av de mest ojämlika länderna i Latinamerika, (världens mest ojämlika kontinent) och att PRS inte har kunnat påverka denna sociala och ekonomiska verklighet. Därför är det inte förvånande att mellan åren 1990 och 2007 hade den procentuella andelen personer med inkomster lägre än 50 % av medelinkomsten i Honduras ökat från 26,1 % till 30,5 %.

⁷³ FOSDEH, juli 2009.

Tabell 6, Indikatorer för inkomst koncentrationen, Honduras 1990-2008⁷⁴

År	Procentuell andel personer med en inkomst lägre än 50 % av landets medelinkomst	iGini-Indexet	Theil-Indexet	Atkinson- Indexet
1990	26,1	0,615	0,817	0,649
1999	25,7	0,564	0,636	0,603
2002	26,5	0,588	0,719	0,608
2006	31,9	0,605	0,736	0,713
2007	30,5	0,580	0,650	0,601

Källa: FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika och Karibien, ECLAC ókonomiska på grundval av av hushållsundersökningar

4.3.3 Vad hände med grunderna för de nya samarbetsformerna?

För att analysera grundvalarna för de nya samarbetsformerna och de honduranska politiska regimernas mottagande av dessa, hade utvärderingsteamet som utgångspunkt faktumet att dessa regimers kvalitet definieras av de normer och sociala regler (formella och i synnerhet informella), som utgör ramarna för och fastställer karaktären av den politiska styrningen samt det politiska systemet i samhället. Regeringarna eller staterna är uttryck för, agerar i enlighet med och reproducerar dessa norm- och regelsystems i interaktion med det civila samhället. Dessa processer formar, ändrar eller reproducerar institutionerna och de sociala relationerna. Även om regelsystemen (särskilt de informella) har en central betydelse för resultaten och hållbarheten i utvecklingsprogrammen, kan de endast delvis påverkas av internationellt samarbete. Bland utvärderingsutvärderingsteamets observationer kan följande vara värda att framhålla:

- Vissa givare, då särskilt deras huvudkontor, var intresserade av att inom ramen för PRS, främja de samarbetsformer och instrument (budgetstöd och sektorprogramstöd) som förordas i Parisdeklarationen. En av de mest intresserade förespråkarna var Sida.
- De teoretiska och praktiska grunderna för Parisdeklarationen har sedan starten utsatts för mycket kritik. Anledningen till kritiken är i första hand oklarheter ifråga om principen för ägarskap (ownership) och anpassning (alignment), som enligt kritikerna baseras på det felaktiga antagandet att givarna och mottagarna har samma mål (vilket skulle tillåta samförstånd och ömsesidigt förtroende). Kritikerna hävdar tvärtemot att givare och mottagare oftast har olika eller motsägande målsättningar och intressen, vilket eliminerar den verkliga grunden för ovanstående principer.
- Efter att ha granskat diskussionen om policyforskningen om principerna i Parisdeklarationen fann utvärderingsteamet att viktig kritik riktas mot begreppet "effektivitet", och dess underliggande antagande att givare och mottagare önskar nå samma resultat. Men givarna och de intresse- och påtryckningsorganisationer som omger dem har vanligen olika och divergerade intressen och målsättningar, något som även gäller samarbetsorganisationerna och deras motsvarande grupper.
- Dessa intressen och målsättningar medför i sin tur tendenser till, eller intresse av, att tillgodose önskemålen från särskilda intresse- eller påtryckningsgrupper som kan påverka tilldelningen av resurser för en given biståndsorganisation. Detta kan försvåra eller omöjliggöra en harmonisering mellan givarna.

⁷⁴ För de tre indikatorerna gäller att ju högre värde, desto lägre jämlikhet. Gini y Atkinson- indikatorerna kan anta värde mellan 0-1, medan övriga har maxvärden som överstiger 1.

- En viktig svaghet i den nya samarbetsstrukturen är bristen på beaktande av den låga ekonomiska tillväxten i de centralamerikanska länderna och andra länder som följt det så kallade "Washington Consensus-receptet" och strukturanpassningsprogrammen. Detta problem är inte uppmärksammat vare sig i i PRS-planeringen eller i Parisdeklarationens principer, trots denna ekonomiska politikens många misslyckanden under de senaste decennierna och trots att låg tillväxt uppfattas som ett centralt problem. Det är möjligt att denna underlåtenhet kan förklaras med den motvilja som många politiker och tekniska experter visar inför varje åtgärd som har att göra med strukturella förändringar. Sådana är en absolut förutsättning för ekonomisk- och social utveckling i länder som Honduras.

Man kan därför konstatera att de konceptuella och teoretiska grunderna för Parisdeklarationen och de nya internationella samarbetsformerna var svaga. Diskussionen om dessa svagheter och risker, samt de kritiska synpunkterna avseende principerna och samarbetsformerna i deklarationen, lyser dock med sin frånvaro i Sidas planerings- och beredningsdokument. Vad gäller förhållandet mellan Parisdeklarationens principer och dess praktiska tillämpning i länder som Honduras står det klart att man skulle ha behövt betydligt mera ingående förberedelser och en djupare och mera förfinad kontextanalys, än vad som var fallet i Honduras, för att kunna ta ställning till de nya samarbetsformerna.

4.3.4 Vad hände med de nya samarbetsformerna?

Sidas stödinsatser för fattigdomsbekämpning i Honduras har noggrant analyserats och utvärderats under flera år av ett utvärderingsteam från Institute of Social Studies (ISS) i Haag.⁷⁵ Det nederländska teamet ägnade sig bland annat åt att utvärdera resultaten av införandet av de nya samarbetsformerna med särskilt avseende på Sidas erfarenheter. ISS-utvärderarna kom fram till flera slutsatser som stödjer de resultat som presenteras nedan:

- Framstegen i samordningen och harmoniseringen av samarbetet var begränsade efter valet 2005. Den honduranska regeringen tog inte på sig ledarskapet för att främja ett harmoniserat givarstöd för sektorsinriktade strategier eller ett gemensamt budgetstöd, samtidigt som de internationella givarna hade ett annat fokus och en annan syn på de politiska händelserna. Dessutom hade givarna sinsemellan olika attityder vad gäller användandet av de nya instrumenten.

Denna slutsats bekräftades av flera intervjuade nyckelpersoner under utvärderingens fältarbete. För att citera en tidigare minister och en honduransk planerare med lång yrkeserfarenhet: "Sverige var en av tre givare, tillsammans med Europiska Unionen och Kanada, som var medvetna om och respekterade Parisdeklarationen och överenskommelsen från Accra. Resterande anslöt sig till processen främst för att sabotera den. Men ingen uppfyllde sina förpliktelser."⁷⁶

- ISS-rapporten från 2004 uttrycker klyftan mellan givarnas retorik och fakta på följande sätt: "Även om PRS utan tvekan är 'riktmärket' för alla givare, finns det en utbredd uppfattning inom det internationella samfundet (särskilt mellan de bilaterala) att förekomsten av PRS inte har förändrat hur projekten genomförs".⁷⁷

⁷⁵ www.iss.nl/Cross-cutting-themes/PRSP

⁷⁶ Intervju med fd minister, Tegucigalpa, juni 2010

⁷⁷ Cuesta, José, 2005, Honduras: El desafío de crecimiento pro-pobre, Institute of Social Studies, La Haya, Asdi, Estocolmo, s. 60.

- Formellt sett fanns det en stark samordning mellan givarna genom G-16, som alltid förespråkade en fattigdomsinriktning av biståndet. Men de sektoriella trepartsgrupperna fungerade inte bra under 2005.⁷⁸ Regeringen hade, inom ramen för PRS, presenterat sektoriella planer för fem grupper, men den rådgivande gruppen (Grupo Consultivo) drog vid sitt möte i maj 2005 slutsatsen att det inte fanns någon konsensus om planerna, på grund av förekomsten av motstridiga ståndpunkter och intressen i fråga om prioriteringar av innehållet, genomförandet av program och aktioner.⁷⁹
- År 2005 föreslog Sida inrättandet av en budgetstödgrupp inom G-16, men dessvärre resulterade inte detta i någon större harmonisering i praktiken. Tre stora givare (Världsbanken, IDB och Europeiska kommissionen) använder olika budgetstödsystem med villkor som inte alltid baseras på PRS, därför att PRS i sin ursprungliga version inte hade den nödvändiga preciseringsgraden. Dessutom styrdes givarna av sina egna prioriteringar. Således har regeringens totala eller partiella misslyckande med att fylla uppfilla villkoren orsakat varierande reaktioner hos givarna; ibland en minskning av utbetalningarna, ibland en förändring av villkoren och i andra fall förändring i samarbetsformen, t.ex. från allmänt allmänt till sektoriellt budgetstöd.

En faktor som förklarar de långsamma framstegen i samordningen och harmoniseringen i praktiken är att givarna är en heterogen grupp med olika intressen.⁸⁰ Dessutom har representanterna för de involverade organisationerna, som arbetar i grupperna tillsammans med samarbetspartnerna i Honduras, ofta inte mandat att kunna påverka utformningen av sina egna organisationers planering.

Sammanfattningsvis har man inte kunnat se framsteg ifråga om sektorsstödet (SWAp). Samordningsgruppen för EFA (Education for All) var den enda som fortsatte att fungera fungera på sikt, men snarare än ett riktigt sektorprogram (SWAp) var EFA ett delsektoriellt program som omfattade en gemensam fond och enskilda projekt för internationellt samarbete samt vissa program och projekt med flera deltagande givare.

Konditionaliteten i budgetstödssystemen är stark, och bygger på en mängd olika indikatorer och mål. Dessutom tenderar dessa att alltmer inriktas på resultatbaserade villkor och krav.⁸¹ Honduras har inte lyckats uppfylla alla krav, vilket har bidragit till osäkerhet och lägre utbetalningar än väntat. Därför har ISS-utvärderarna dragit slutsatsen, liksom flera av de personer som intervjuats i denna utvärdering, att den förväntade nyttan av budgetstödet inte har uppnåtts. Vad gäller budgetstödet, anpassningen till de statliga systemens behov och harmoniseringen mellan givarna, frågar sig ISS-teamet:

"Den stora mängden och bredden i villkoren, ökningen av ex ante-villkor och resultatbaserade villkor samt den svaga relationen till PRS är bevis för givarnas begränsade förtroende för landets fattigdomsminskningspolitik. Om detta är fallet är det på sin plats att ställa frågan: Varför tillhandahålla budgetstöd?"⁸²

⁷⁸ Cabezas, Maritza, 2005, Honduras: Presupuestar la PRS, Institute of Social Studies, La Haya, Asdi, Estocolmo, s. 33.

⁷⁹ Op.cit. De Jong et al., 2007, Honduras: ¿Qué pasó con la PRS?, s. 68.

⁸⁰ Op.cit. De Jong et al, 2008, Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? s. 28

⁸¹ Op.cit. De Jong, Niek Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra, Evaluación De Las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina, Informe País – Honduras, 2008, Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad? s. 41-43.

⁸² Op.cit. De Jong et al., 2007, Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? s. 17, 18.

I relation till bristen på förtroende, har givarna all anledning att ytterligare noggrant granska hur regeringar som den honduranska agerar (liksom att ställa villkor för samarbetet), men detta snarare stärker än försvagar frågans giltighet.

4.3.5 Vad hände med institutionaliseringen av PRS?

Som framgår i föregående avsnitt påverkades PRS-processen av ett antal uppenbara och djupa problem. Den kanske viktigaste iakttagelsen i denna utvärdering är att de allra flesta av dessa problem härrör från det gällande politiska systemet i Honduras.

- Den politiska klientelismen och de två traditionella politiska partiernas maktmonopol bidrar till instabilitet och täta byten av regeringspolitik, låg kapacitet i den offentliga sektorn och låg kvalitet i dess tjänster. Till dessa faktorer kommer också bristen på politisk vilja hos de traditionella politiska partierna och regeringarna som, snarare än de honduranska medborgarna, representerar makteliten ("los poderes fácticos") i landet.⁸³
- Förhållandet mellan politisk och ekonomisk makt är också den mest sannolika förklaringen till varför PRS aldrig lyckats tackla de bakomliggande orsakerna till fattigdomen i Honduras, d.v.s. de strukturella faktorer som producerar och reproducerar fattigdom. Som framgår av Gini-koefficienten för Honduras råder en överväldigande koncentration av jord och kapital, vilken reflekteras i de orättvisor som inte kan justeras med ekonomisk tillväxt, utan kräver strukturella reformer som t.ex. jordreform. Denna slutsats delas även av författarna till en omfattande utvärdering av PRS och fattigdom på landsbygden.⁸⁴
- Maktobalansen medför att det inte finns ett fungerande system genom vilket medborgarna kan utkräva ansvar av regeringen. De element av ett sådant system som existerar avser främst resursanvändningen. Det har gjorts få framsteg vad gäller redovisningsprinciperna för resultaten av fattigdomsbekämpningen och ännu mindre ifråga om de faktiska resultaten av sådana strategier. Resultaten av den sociala granskningen (Auditoría Social) är oftast synligast och konkretast på lokal nivå.⁸⁵
- CCERP (samrådsgruppen för PRS), som har rollen som förbindelselänk mellan det grupp ministrar som bär ansvar för verkställande av socialpolitiken (det s.k. Gabinete Social) och det civila samhället, har i praktiken inte har fyllt sin uppgift. Anledningen är dels bristande teknisk kapacitet avseende uppföljning och kontroll av PRS-projekten, och dels bristande samordningsmekanismer och förmåga att sprida information till de representerade samhällssektorerna. Dessutom, vilket är allvarigare, hävdar det civila samhällets organisationer som representeras är representerade i CCERP att regeringen aldrig har försökt stärka dessa organisationer och inte heller tillhandahållit tillförlitlig information om PRS.
- Zelayas försök till en översyn och revidering av PRS misslyckades. Uppdateringsprocessen var långsam och ineffektiv. Den nådde aldrig fasen där en sammanhängande strategi skulle kunna implementeras på ett systematiskt sätt. Sidas företrädare beskrev i en artikel i honduransk press

⁸³ Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

⁸⁴ Kay Cristóbal, René Escoto, Orlando Lara, José Antonio Péres, Lorenzo Pellegrini, januari 2008, Pobreza Rural Y Desarrollo, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en America Latina 2007, Sida/ISS, Stockholm, Haag, s. 43.

⁸⁵ Op.cit. De Jong et al., 2007. Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? Sida/ Institute of Social Studies, Stockholm, Haag, s. 55-57.

strategins öde som en "Krönika om ett förebådat dödsfall"⁸⁶, och begärde en officiell presentation av den uppdaterade strategin. Den 28 juni 2009 inträffade statskuppen, då det som återstod av PRS-processen gick förlorat. Därefter följde en oklarintensiv, oklar och rörig politisk konjunkturperiod fram till presidentvalskampanjen och presidentvalet 2009.

Följaktligen är PRS:s framtid komplicerad och mörk. PRS har varit huvudinriktningen för landets långsiktiga utvecklingspolitik, men under senare år har PRS försvagats av nya utvecklingsplaner och regeringsbyten, konstitutionella eller de facto, följt av sedvanliga förändringar i den offentliga politiken, något som innebär en inkonsekvent och ineffektiv institutionalisering av dess genomförande. Organisationerna i civila samhället med anknytning till PRS, som t.ex. FOSDEH (el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, "Socialt Forum för utlandsskulder och utveckling av Honduras"), hävdar att den nuvarande situationen förför PRS beror på:

"... en långsam men systematisk och sekteristisk partipolitisering av strategin som, ifråga om den tekniska aspekten, förvandlades till en otydlig, motsägelsefull och misslyckad intrig. De organiserade medborgarna förkastade aldrig politikernas deltagande i kampen mot fattigdom, snarare betraktade de detta som en grundläggande skyldigheten för de folkvalda. Vad man krävde av dem var i stället att de skulle agera enligt principerna om transparens, effektivitet och ansvarstagande och utan att äventyra utvecklingen för kommande generationer, att inte endast sätt sina egna intressen, eller de intressen de företräder, i första rummet. Tyvärr har motsatsen gällt under var och en av regeringarna Flores, Maduro och Zelaya varav ingen visat verklig politisk vilja att realisera strategin..."⁸⁷

En konkret konsekvens av bristen på koherens och ineffektiviteten på den lokala och regionala nivån är de vanligt förekommande och långa väntetiderna förför utbetalningarna från staten:

"Tyvärr är även detta ett område med allvarliga förseningar i genomförandet av PRS; vissa kommuner har inte lyckats få mera resurser än de från år 2006. Utbetalningarna för åren 2007, 2008 och 2009 ligger efter enormt, vilket har skapat en eftersläpning i kommunernas genomförande av sina investeringsplaner, men allra mest har de förväntningarna hos lokala myndigheter och det civila samhället på resultaten av fattigdomsbekämpningen, minskat. Vi erkänner att det i vissa kommuner finns allvarliga problem med utbetalning erhållna lån, men vi uppmanar regeringen att arbeta med dessa institutioner för att de ska kunna rätta till misstagen, lära av dem och påskynda utbetalningarna av ekonomiska medel för de fattiga..."⁸⁸

Efter statskuppen hamnade Honduras i en akut politisk- och ekonomisk kris och Porfirio Lobo Sosas svaga regering (27 januari 2010 - 27 januari 2014) har ännu inte visat någon förmåga att komma ur krisen. Budgeten för 2010 återspeglar en prioritering av utgifter på bekostnad av investeringar, och trots den ekonomiska obalansen finns inga tecken på åtgärder för att begränsa budgetunderskottet. De olika sektorernas anspråk samt regeringens svar är oförändrade, d.v.s. budget- och löneökningar, avtal och förmåner. Det har inte heller utarbetats någon kortsiktig eller medellång krishanteringsplan, med samstämmighet mellan penning-, finans-, handels- och investeringspolitik.

⁸⁶ Stödborg, Ann, 15 april 2009, Crónica de una Muerte Anunciada, Diario El Herald, Tegucigalpa.

⁸⁷ Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), 2010, Balance crítico de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, s.f., s. 6.

⁸⁸ Espacio Regional de Occidente (ERO), 2010, Aproximándonos a una Vergüenza Nacional por una Oportunidad Desperdiciada: Lamentable Situación de la PRS en Honduras.

Det finns också brister avseende planering av offentliga investeringar för att främja produktiviteten och sysselsättningen, särskilt inom den sociala sektorn av ekonomin, riktad mot bönderna samt de små- och medelstora företagen.⁸⁹

4.3.6 PRS och det folkliga deltagandet

Det har gjorts få framsteg vad gäller ansvarsutkrävandet ifråga om strategin för fattigdomsminskning och ännu mindre i frågan om resultaten av denna politik. Till en början deltog dock det civila samhället i förberedandet av PRS, men slutligen utarbetade organisationerna ett eget dokument med annorlunda åsikter än de som fanns i slutversionen av den officiella versionen av PRS.

Organisationerna kände sig besvikna då Världsbanken och IMF inte tog hänsyn till deras dokument och istället sanktionerade regeringens strategi. Dessa händelser, tillsammans med sättet på vilket man förhandlade fram det Världsbanksledda "Poverty Reduction and Growth Facility", ledde till att det civila samhället i Honduras (och Nicaragua) drog slutsatsen att den makroekonomiska politiken fortfarande dominerades av de internationella finansiella institutionernas villkor, med mycket svag anknytning till den sociala utvecklingspolitik som formulerats i PRS-dokumentet.⁹⁰

Avsikten med den institutionella ramen för nuvarande PRS, var att förbättra samordningen mellan det civila samhället, regeringen och det internationella givarsamfundet vid genomförandet av strategin. Syftet var även att främja och stärka de sociala redovisningsprocesserna av resurser och resultaten av PRS. Förutom CCERP, som fungerade som en länk mellan regeringens verkställande sociala kabinett och det civila samhällets organisationer, infördes några nya mekanismer för att stärka delaktigheten och insynen. Exempelvis publicerades indikatorer och annan relevant information på PRS:s webbplats SIERP (Sistema de Indicadores de la ERP)⁹¹ samt andra av regeringens webbplatser. Men publiceringarna resulterade endast i en kortvarig förbättring då indikatorerna uppdaterades dåligt, den höga aggregeringsnivån förhindrade en detaljerad analys, och endast en minoritet av befolkningen har tillgång till Internet. Men allvarigare är att sidan har varit stängd sedan juni 2010.

4.4 Den politiska dialogen

4.4.1 Utvärdering av den politiska dialogen

Den politiska dialogens form och abstrakta karaktär gör det mycket svårt att bedöma den på ett korrekt sätt. Fakta som kunnat samlas in till denna utvärdering har en kvalitativ och narrativ karaktär. Man kan ifrågasätta om det är meningsfullt att försöka utvärdera ett så pass abstrakt ämne som politisk dialog, speciellt under en lång period som präglats av täta honduranska regeringsbyten samt byten av Sidas personal på kontoret i Tegucigalpa. Möjligheterna att påvisa dialogens resultat och effekter är mycket begränsade, inte minst inom ramen för en traditionell utvärdering som denna.

⁸⁹ FOSDEH, 2010, Balance del FOSDEH, Los cien primeros días de la Administración Lobo Sosa, s. 8.

⁹⁰ Overseas Development Institute, februari 2003, Experiencias en Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe, Monitoring and Synthesis Project, PRSP Nota de Síntesis, no. 5.

⁹¹ Sistema de Indicadores de la ERP, www.sierp.hn

4.4.2 En koherent politisk dialog

Sidas utgångspunkt i den politiska dialogen i Honduras var Stockholmsdeklarationen och Strategin för Centralamerika och Karibien. I Sidas dokument betonas också att det svenska utvecklingssamarbetet särskilt bör beakta PRS och dess genomförande, men de specifika dialogfrågorna bör vara, som tidigare nämnts, decentralisering, en reform av rättsväsendet och kampen mot korruption.⁹²

Sverige spelade en viktig roll i mötesorganiseringen samt i dess utformning och uppföljningen av Stockholmsdeklarationen. Honduras var ett av de länder som undertecknade Stockholmsdeklarationen, där G-16-gruppen hade mer dynamik och inflytande. Villkoren för dialogen och samordningen mellan givarna i Honduras, var enligt Sidas informanter, annorlunda i andra länder på grund av bristen på givare relaterade till den politiska inriktningen i Sverige.

Landrapporten från 2008 bekräftar att Sidas insatser förändrats från en fokusering på budgetstöd till insatser mer inriktade på dialog. Det förklaras med hänsyn till de olika problem med förseningar och dåliga resultat som framkommit i praktiskt taget alla landrapporter sedan dessa instrument introducerades.⁹³ Men med facit i handen kan man konstatera att den politiska dialogen som leddes av Sverige och Sida tillsammans med sina olika samarbetspartners var konsekvent över tiden och överensstämde med det svenska biståndets mål och strategier.

I början av 2000-talet fanns alltid en delaktighet i den politiska dialogen, både vad gäller givare och regeringen, icke-statliga organisationer och företrädare från det civila samhället. Under Ricardo Maduros regeringsstyre (2002-2006) och i och med Parisdeklarationen drog dock representanter från det civila samhället sig tillbaka eftersom dialogen betraktades som verkninglös.⁹⁴ Detta resulterade i att den politiska dialogen som instrument för demokratiskt deltagande upplöstes. Dessutom har de olika mandaten, operativa förfaranden, tillvägagångssätten och ansvarighet, resulterat i att varje biståndsbiståndsgivare inneburit begränsningar för att uppnå en ökad harmonisering av dialogen. Givarnas organisationsstrukturer begränsar även deras möjligheter till att överföra sina mål- och politiska prioriteringar från en teknisk till en politisk nivå. Det innebär att de därmed förlorar en viktig del av deras potentiella inverkan.⁹⁵

Under de senaste åren har en svensk ambition varit att genom dialogen främja anpassning och harmonisering av samarbetet med hjälp av sektoriella samordningsgrupper. Flera givare och mottagare intervjuades under utvärderingen, och de bekräftade att Sida har haft en aktiv roll i stärkandet av harmoniseringen och anpassningen av utvecklingssamarbetet med Honduras. Vissa hävdade till och med att Sida var den bilaterala organisation som i störst utsträckning visade på ett engagemang för harmonisering och samordning inom EFA och G16-gruppen, vilket verkställdes genom sitt budgetstöd och deras samarbete med de internationella kreditinstitutionerna.

4.4.3 Begränsningar och möjligheter i den politiska dialogen

Dessa scenarier och aktiviteter påverkades emellertid av allvariga problem. G-16:s trepartssammansatta sektorgrupper är till exempel inte längre operativa, i vissa fall ända sedan

⁹² Sida, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001–2005, s.f., s.12.

⁹³ Sida Country Report, Honduras, 2008, s. 4.

⁹⁴ Intervju med Sida-representant, Stockholm, juni 2010

⁹⁵ Castaldi, Juan carlos, 25 februari 2010, Estado de la Coordinación de la Cooperación Internacional G 16 en Honduras, ACDI, s.3

2006.⁹⁶ Detta i var ett stort hinder för den svenska ambitionen att stärka den nationella anpassningsprocessen och harmoniseringen av samarbetet. Det framkom också att dialogen mellan regeringen och givarna, i praktiken har resulterat i ett större statligt ägandeskap vad gäller de politiska förslagen från de medverkandemedverkande, och inte heller lett till ett areeffektivare ledarskap av regeringen vad gäller koordineringen av samarbetet.

Utöver de officiella forumen är dialogen ett diplomatiskt arbetssätt som syftar till att etablera och bygga upp förtroende mellan parterna som deltar i den. De kan vara regeringsföreträdare, kongressen, politiska partier eller organisationer i det civila samhället. Dialogen är nödvändig för att främja den svenska samarbetspolitiken och deras mål samt erbjuda och skapa forum samt plattformar för att lösa problem och etablera etablera nya politiska varianter inom ramen för samarbetet.

Sverige vann sympati och legitimitet i Honduras efter satsningen på att bygga upp infrastrukturen efter Mitch. Det gav utrymme att föra en politisk dialog, särskilt med regeringen. Över tid har detta haft stor betydelse för Sida när det gäller att verkställa händelseprioriterade biståndssatsningar och kunna fortsätta och fördjupa dialogen.

Som Opazo kommenterade, har Sida haft möjlighet att delta i dialogen av vissa frågor trots att man inte har någon större teknisk kompetens, exempelvis i energifrågor. Detta beror på, enligt dessa bedömningar, på intjänad goodwill och frånvaron av särskilda svenska särintressen så som honduranerna uppfattat det.⁹⁷ Samarbetspartnernas bedömningar av Sidas roll och hur man fört den politiska dialogen är i allmänhet positiva. Sida anses representera ett samarbete med stort engagemang för de frågor man är verksamma inom. Den svenska biståndsmyndigheten har visat kapacitet att följa upp frågor och åtgärder bortom de beviljade beloppen. Man har också haft visioner och lovat åtaganden på medel och lång sikt.

Bedömare anser också att Sida är berett att ta risker och gå vidare, men utan att det försämrar förbindelserna med andra biståndsgivare eftersom man inte söker en ledarposition.⁹⁸

Nästan alla medverkande och företrädare för den honduranska regeringen är överens om vilken ledandeställning Sida hade i införandet och främjandet av frågor kring mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning, jämställdhet och i PRS-processen,⁹⁹ dvs. även i de diplomatiskt känsliga och komplicerade frågorna. Denna ställning bekräftas också i en nyligen kvantitativ studie om internationellt utvecklingssamarbete i Honduras.¹⁰⁰

4.4.4 Utrikesdepartementets oklara roll och bristande intresse

Vägledningen för Sveriges politiska dialog i Honduras förefaller ha varit vag. Utöver syftena och de prioriterade frågorna fanns inga särskilda överväganden, eller några mål inom ramen planeringen, något man annars hade kunnat förvänta sig i samband med projekt- och programutveckling. Enligt några deltagare saknade dialogen en systematisk struktur vilket hade att göra med UD:s ointresse för Honduras. Landet har aldrig varit högt prioriterat av den svenska diplomatin jämfört

⁹⁶ Ibid. Castaldi

⁹⁷ Opazo, Juan Enrique, 9 november 2006, Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras 2007- 2012 (borrador), s.12.

⁹⁸ Op.cit. Opazo, 2006.

⁹⁹ Intervjuer med representanter från bilaterala och internationella samarbetsorgan, juni-juli 2010, Tegucigalpa.

¹⁰⁰ Gallardo, Glenda, 2010, La Cooperación Internacional en Honduras, Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD, Honduras.

med till exempel Bolivia, samt grannländerna Brasilien, Argentina och Chile där det i Sverige finns stora ekonomiska intressen.¹⁰¹

Sett ur detta perspektiv fanns det en meningsskiljaktighet kring av vad Sida gjorde i Honduras vad utrikesdepartementet gjorde. De intervjuade uttryckte åsikten att Honduras för utrikesdepartementet var närmast ett obefintligt land, och i detta avseende har dialogen inte varit strukturerad. Detta i sin tur öppnade upp för de insatser som initierats lokalt av Sida, i dialog med den svenska ambassaden i Guatemala. Om det hade funnits politiskt stöd från Stockholm hade man sannolikt kunnat uppnå mer.¹⁰²

4.4.5 Resultaten av den politiska dialogen

Enligt några av de involverade, uppnåddes följande aspekter i dialogen under Sidas år i Honduras:

- En stark och ihärdig planering av ämnena och värderingar om mänskliga rättigheter, demokratisk samhällsstyrning och jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet.
- Bidra till en övergång där regeringarna för en mer öppen attityd och en bättre transparens i relation till det civila samhället.
- En strategi för minskad fattigdom som skulle ha varit mindre progressiv utan Sveriges närvaro.
- Introduktion och de första erfarenheterna av planering och genomförande av sektoriella program, istället för enskilda projekt, både i den honduranska regeringsmiljön samt mellan givarna.

4.5 Analys av utvalda insatser

4.5.1 Demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet

Sidas stöd i frågor kring god samhällsstyrning var omfattande och utspridd, bestående av alla prioriterade tematiska områden och delämnar av de politiska målen om demokratisk utveckling, vilket gör det svårt att tydligt fastställa sin projektering inom detta område och även raderas programstrategi.

Man kan dock observera ett kvalitativt bidrag till den demokratiska institutionaliseringen och att samarbetets tyngdpunkt vad gäller god samhällsstyrning var att stärka de institutionella styrelseformerna på nationell och lokalnivå samt stärka den offentliga politiken i syfte att det så småningom kommer påverka fattigdomsbekämpningen. Inom ramen för samhällsstyrning överfördes en större del av resurserna till att stärka institutionaliseringen, men få resurser gavs för att stärka medborgarkapaciteten som i slutändan ska garantera den politiska kontrollen och ansvarsskyldigheten.

Baserat på intervjuer och granskning av tidigare utvärderingar, kan man se att trots Sidas omfattande insatser, har man i stor utsträckning delegerat till sina samarbetspartner planering, genomförande och uppföljning genom av insatserna.¹⁰³ En majoritet av de intervjuade personerna, som är knutna

¹⁰¹ Intervju med Sida-representant, juni 2010, Stockholm

¹⁰² Op.cit.

¹⁰³ I samarbetet med UNDP introducerade man dock i den sista fasen (2008-2010) en mekanism för övervakning och uppföljning - "la Junta de Proyectos" en högsta instans (i vilken Sida deltog) som hade ansvar för att godkänna och följa upp projekten. Se även Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad 2008-2010,

(footnote continued)

till Sida-projekten, hävdade att Sveriges deltagande var betydande i vissa tematiska områden, frågor och projekt. Sida fastställde riktlinjer och fastslog budgetar för att uppnå en större påverkan/påverkan. Enligt den information som erhållits av utvärderarna, kände sig personalen på sektionen för utvecklingssamarbetet i Tegucigalpa involverade tack vare samhörigheten med de valda ämnena.

Sidas insatser som genomfördes tillsammans med UNDP, gjordes inom ramen för Programa de Gobernabilidad (Programmet för samhällsstyrning). Utvärderarna försökte få tillgång till information om detta program för att kunna bedöma motivering till valet av insatser och för analysera planerade mål och uppnådda resultat. Teamet kom dock fram att "programmet" i sig inte existerade och att insatserna som var relaterade till god samhällsstyrning var samlade i ett och samma arbetsområde utan inbördes relation.¹⁰⁴ Några av de intervjuade sade att till en början fanns ingen skillnad mellan projekt och program, men "det fanns en fokus på god samhällsstyrning."

Samarbetet med UNDP har utvecklats under samarbetets tio år till en allians för genomförandet av projekt till en mer strategisk planering under perioden 2008-2010. Vissa av Sidas samarbetspartner ansåg att Sidas svagheter var bristen på relation, samordning och komplettering mellan sina olika insatser. Detta bekräftades i en av utvärderingarna som utfördes av Sida för att analysera sitt förhållande till UNDP: "Om det från Sidas håll fanns ett aktivt deltagande vid identifieringen av aktiviteterna, krävs större delaktighet i utformningen, uppföljningen och projektutvärderingen för att säkerställa relationen med andra Sida finansierade insatser när det gäller samhällsstyrning och även med resterande insatser som finansieras av andra samarbetsorgan som är verksamma i samma program."¹⁰⁵

Granskningen av Sidas insatser som genomfördes tillsammans med partners, bevisar deras involvering i en mängd olika handlingsalternativ, men med en bristande relation och harmonisering sinsemellan. Dessutom konstateras många gånger bristen på aktivt deltagande i utformningen, genomförandet och uppföljning av projektet. Utvärderarna anser att dessa brister är en konsekvens av ett utelämnande i Sidas strategiska planering. Som har antytts ovan är det i slutfasen av Sidas samarbetsförhållande till UNDP 2008-2010, där projektets genomförande tog form och utmärktes av en mer strategisk planering i det tematiska urvalet, projekt relationen och resultat utförandet.

Jämställdhet var inte ett genomgående/tvärsektoriellt tema, i den grad som mänskliga rättigheter var. Man arbetade med jämställdhet i första hand med statliga INAM, som har ansvar för att verkställa jämställdhetspolitiken. Sida arbetade också med jämställdhet i ytterligare några projekt som tidigare nämnts, såsom i kreditprogram för kvinnor inom FUNDEVI, aktiviteter genom det nationella forumet för HIV/AIDS, vattenresurshantering för kvinnor inom DESCEAS, och såsom kriterie för stöd till kommuner i västra Honduras, men jämställdhet/genus var inte en central fråga i planeringen och utförandet av alla Sidas insatser. De intervjuade är överens om att det svenska utvecklingssamarbetets satsningar var avgörande för att stärka institutionaliseringen av den

Presentado a Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, juni 2008.

¹⁰⁴ Utvärderingen av Eriksson et al hävdar att projekten i första fasen av samarbete Sida-UNDP inte utgör ett program i en funktionell eller operationell bemärkelse. Projekten identifierades och utformades av UNDP i samarbete med olika honduranska myndigheter och vid olika tidpunkter, medan Sidas deltagande snarast var reaktivt. Etiketten "program" lades till i efterhand, som ett ramverk för Sidas finansiering av en samling projekt, och kanske för att det finns en allmän syn att ett program är bättre än en grupp projekt. Op.cit.

¹⁰⁵ Castaldi, op.cit., s. 34-35.

honduranska demokratin och Sida tog initiativ till och drev på frågor inom kontroversiella ämnesområden såsom HIV/AIDS, mänskliga rättigheter och kvinnors rättigheter, något som banade väg för ett engagemang hos andra internationella givare.

I allianser med viktiga nyckelaktörer har Sida påverkat de politiska partierna att nå överenskommelser som tillåter nödvändiga och brådskande valreformer, att uppnå en institutionalisering av det nationella personregistret och förstärka den Honduranska Högsta domstolen. Enligt intervjuer var det trots avbrytandet av det tekniska samarbetet med båda enheterna, på grund av statskuppen, arbetet som leddes av Sida som bidrog till att de nationella valen 2009 verkställdes.

4.5.2 Programmet Acceso

4.5.2.1 Relevans

Målen, strategierna och aktiviteterna i programmet Acceso är uppenbart relevanta i förhållande till hälso- och sjukvårdssektorns tillstånd och den sociopolitiska kontexten i landet. Acceso är förenligt med Sidas, den honduranska regeringens, andra givares och med det civila samhällets strategier och prioriteringar. Programmet kompletterar och stärker PRS, och även decentraliseringsprocessen. Det stärker civilsamhällets och de marginaliserade kommunernas deltagande i reformeringen av hälso- och sjukvårdssystemet.

4.5.2.2 Effektivitet

Acceso spelade en viktig roll i den omstrukturering och decentralisering av hälso- och sjukvårdssystemet som beslutades i mars 2005. Genomförandet av aktiviteterna leddes av hälsoministeriet med stöd av personal från programmet Acceso.¹⁰⁶ Ifråga om den i programmet uppsatta målsättningen "utvärdering och främjande av en rättvis tillgång för befolkningen till de hälsotjänster programmet skapade genom Sveriges stöd" uppnåddes resultatet att de 8 deltagande departementen (provinserna) förbättrade genomförandet av sina hälso- och sjukvårdsuppgifter med i genomsnitt 15 %.¹⁰⁷

För att möta målet att "utveckla en vårdmodell som grundar sig på hälsofrämjande, primärvård och social delaktighet, utvecklad i pilotkommuner och andra lokala och regionala samarbetsorganisationer har införts i deltagande kommuner" arbetade man i 21 pilotkommuner och genom utbildning och träning av lokala hälsoenheter, UCOS (Unidades Comunitarias de Salud), för att fastställa problem med uteslängning från hälsovård, identifiering av orsaker, omfattning, profiler för olika grupper, placering och integration av åtgärder med utgångspunkt från interventionsstrategier och kommunala handlingsplaner. På detta sätt konsoliderades UCOS som en form av folkligt deltagande i vård och förvaltning, baserad på primärvårdsstrategin. UCOS gör överenskommelser med lokalbefolkningen, hälsosektorn och kommunstyrelsen. De leds av lokal personal rekryterad bland de frivilliga hälsoarbetarna och är knutna till det nätverk av hälsotjänster som erbjuds av hälsoministeriet.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 mars 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Asdi, Tegucigalpa, s. 52. Secretaría de Salud, República de Honduras, mayo del 2008, Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada, Informe Final.

¹⁰⁷ Secretaría de Salud, República de Honduras, mayo del 2008, Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada.

¹⁰⁸ Informe Final. Ibid. p. 19.

För att "särskilda befolkningsgrupper (etniska, äldre, funktionshindrade, ungdomar, gravida, barn och offer för våld inom familjen) ska erhålla primärvård och servicen ska innefatta förståelse av genus, kulturfrågor, solidaritet, mänsklig värdighet och social integration" utvecklade Acceso aktiviteter som institutionell samordning, decentraliserad utbildning av mänskliga resurser, sektorövergripande samordning, förbättring av nätverket för hälso- och sjukvårdstjänster och lokalt deltagande för att förbättra hälso- och levnadsvillkor. Flera av de grupper som organiserats av programmet deltar fortfarande i det och använder dess tjänster, med stöd från ERP och de kommunala fonderna i respektive kommun.

För att uppnå målet att genomföra "integrerade strategier som syftar till ett tillfredsställande folkligt deltagande i lösningen av vatten och sanitetsproblem" utvecklades tillsammans med UNICEF och resulterade i 65 projekt som bidrog till förbättring av vatten och sanitet i 23 kommuner till förmån för 63 000 familjer i 121 lokalsamhällen. Aktiviteterna samordnades med statliga institutioner som Hälsoministeriet, Vatten- och avloppsmyndigheten, den sociala investeringsfonden (Fondo Hondureño de Inversión Social) och samarbetade med de internationella givarna såsom EU, USAID och AECID.

Ifråga om målet att "inkorporera de resultat som uppnåtts av programmet i hälsosystemet" är den strategiska betydelsen av Acceso för reformen av hälsosektorn och programmets positiva inflytande på institutionaliseringsprocesserna uppenbara. Dess bidrag i dessa avseenden är information och kunskapsspridning om det legala ramverket för organisation av departementen, åtskiljandet av grundläggande funktioner inom Hälsoministeriet, uppfyllandet av Funciones Esenciales de la Salud Pública, FESP (Grundläggande funktionerna för allmän hälsa), beaktandet av de olika dimensionerna av styrning inom Hälsoministeriet, genomförandet av en strategisk planeringsansats i de 8 departementella (provinsiella) sanitetsregionerna, genomförandet av det ovan nämnda legala ramverket, organisationsstruktur och funktioner på mellannivå liksom skapandet av bättre arbetsvillkor genom förbättringar av fysisk infrastruktur och logistiskt stöd till sanitetsregionerna på departements- och kommunnivå.¹⁰⁹

Man kan således dra slutsatsen att Acceso i allmänna termer varit ett program med tillräcklig effektivitet, men att effektiviteten i genomförandet har varierat med mera resultat ifråga om praktiska aktiviteter på lokal nivå och mera begränsade resultat på central normativ nivå. På grund av avsaknaden av kvantifiering av mål och målsättningar (targets) vid programmets början är det inte möjligt att jämföra uppnådda resultat med förväntade i numeriska termer. Den externa utvärderingen av Acceso år 2005 konstaterade dessutom, som ett icke förväntat positivt resultat att programmet hade en katalytisk effekt och stimulerade strategiska planer och kommunala projekt till och med utanför hälsosektorn.¹¹⁰

4.5.2.3 Långsiktiga effekter och hållbarhet

Givet den strategiska vikten av programmet för reformprocessen inom hälsosektorn är dess positiva inflytande på institutionaliseringsprocesserna obestridligt. Med avseende på det centrala målet i överenskommelsen om Acceso mellan Sida och den honduranska regeringen anges en uppsättning övergripande indikatorer (barnadödlighet, mödradödlighet, täckning vid vaccinering) för att indikera

¹⁰⁹ Intervju med Ramón Pereira, Unidad Local de Apoyo Técnico, Secretaría de Educación och USAID, Tegucigalpa, 16 de julio de 2010.

¹¹⁰ Öström, Nils, Leticia Velásquez, Sergio Rottenschweiler, maj 2005, Programa "Acceso" en el Sector de Salud de Honduras, Sida Evaluation 05/26, Department for Democracy and Social Development. s. 14.

förväntade effekter. På grund av programmets fokusering och inflytandet av ett antal okontrollerbara faktorer kan man dock inte hävda att det råder en direkt kausalitet mellan programmet och dess resultat. Man registrerade dock inte några signifikativa skillnader i förändringen av de tre indikatorerna vid en jämförelse mellan landet som helhet och de provinsiella sanitetsregioner som täcktes av Acceso. Uppenbarligen existerar skillnader ifråga om utgångspunkterna för att uppskatta mödradödligheten, men då denna analyseras i tidstermer kan man uppfatta även för denna indikator att landet som helhet har avancerat snabbare ifråga om dess minskning, än de zoner som betjänats av Acceso.¹¹¹

Man kan dock inte ta denna typ av jämförelser på alltför stort allvar eftersom de vanligen inte bygger på en tillförlitlig baslinje, tillräckligt disaggregerade data och konstruktion av kontrollgrupper vilka utgör en förutsättning för robusta jämförelser. Ifråga om hållbarhet finns stora farhågor. Honduras karaktäriseras av en hög grad av fattigdom, stora underskott i statsbudgeten, stark politisk polarisering och hög rotation av personal inom den offentliga sektorn. Med tanke på dessa omständigheter kommer det att bli mycket svårt att uppnå en hållbarhet på sikt för aktiviteter och resultat inom programmet i frånvaro av en planering som tillåter förberedelser inför det bortfall av ekonomiska resurser som Sidas tillbakadragande från Honduras medför. Tillbakadragandet kommer, enligt välinformerade källor, att påverka resultaten och framtiden för programmet därför att Sida har varit en huvudkälla för finansiering. Därför löper Acceso, i egenskap av operativ mekanism som garanterar snabb och fördelaktig överföring av fonder till provinsnivå och kommunal nivå, en stor risk att försvinna. Några av intervjupersonerna bedömer det som sannolikt att de resultat som åstadkommits inte kommer att drastiskt rubbas på grund av tillbakadragandet eftersom de kommuner UCOS och lokala organisationer som hittills fått stöd har fortsatt att utveckla aktiviteter genom annan finansiering (ERP, kommunala fonder). Allt det som programmet uppnått genom institutionell reorganisation, t.ex. decentraliseringsprocessen, har konsoliderats och kommer inte att rubbas av Sidas tillbakadragande.

De observatörer som är pessimistiska ifråga om den framtida uthålligheten i de processer som främjats av Acceso anser dock att dessa till största delen kommer att upplösas och försvinna efter tillbakadragandet av fonderna, därför att dessa processer inte överensstämmer med intressena hos de mäktiga grupper som driver på privatiseringsprocessen "ledningsmodeller" (modelos de gestión).

Slutrapporten från programmet Acceso påvisar ett antal utmaningar vilka medför att institutionaliseringen av programmet inte har varit helt tillfredsställande och som bör tas i beaktande eller lösas för att säkerställa resultatens hållbarhet, dvs. rättvis fördelning av nationalbudgeten och fonderna från internationella givare mellan sanitetsregionerna, teknisk, administrativ och finansiell

Decentralisering, effektivt stöd till de teknisk-normativa enheterna, förbättring av samordningen mellan de teknisk-normativa enheterna, kvaliteten på central politisk ledning och administration, officiellt erkännande från central nivå av det arbete som utförs på mellannivå.¹¹²

Sammanfattningsvis har projektet bidragit positivt till reformen och institutionaliseringen av hälsosektorn, men ifråga om programmets hållbarhet och långsiktiga resultat återstår flera viktiga obesvarade frågor. Acceso är organiskt integrerat i den Honduras offentliga hälsosektor, vilket är till fördel för programmets framtida hållbarhet, men samtidigt är denna sektor utsatt för ett antal

¹¹¹ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 de marzo del 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Asdi, Tegucigalpa, s. 56.

¹¹² Op.cit. Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada, Informe Final, Tegucigalpa maj 2008, s. 28.

svagheter och kriser som behandlats tidigare i rapporten. Framtiden för programmet kommer därför att bero på utvecklingen av den politiska och ekonomiska krisen i Honduras och regeringens politiska vilja.

4.5.2.4 Mainstreaming

Genderdimensionen utgjorde en betydande svaghet i programmet Acceso. Man uppmärksammade aldrig genderperspektivet explicit under den första fasen av Acceso (2003-2005). Under den andra fasen inkluderades en ansats för kultur och gender som tvärgående aspekter genom programmet ifråga om dokumentation men utan några praktiska konsekvenser. I sin utvärdering av programmet, med speciellt fokus på gender, hävdar Real och Opazo¹¹³ att gender är det stora tomrummet i programmet. På basis av information insamlad via genomgång av dokument och intervjuer med nyckelinformanter konstaterar de att detta tomrum visar sig inte bara i programmets utformning och filosofi utan även i dess praktik. Det saknas insatser och indikatorer för uppföljning och resultat från ett genderperspektiv.

Accesos anknytning till Instituto Nacional de la Mujer (INAM), som har ansvaret för styrningen av den offentliga jämställdhetspolitiken, var praktiskt taget obefintlig. Programmets arbete med gender bestod främst av stöd till och samordning av nätverken av enskilda organisationer och det civila samhället som arbetar med temat, trots att det funnits undertecknade överenskommelser om samarbete mellan hälsoministeriet och INAM.¹¹⁴ Man framhåller dock som en framgång för Acceso att man uppnått ett närmande av hälsotjänsterna till kvinnorna på lokal nivå, även om detta främst gäller mödra- och barnavård.

Kvinnorna på lokal nivå deltog i hög grad i programmet. Real och Opazo uppskattar att 90 % av de lokala deltagarna bestod av kvinnor som skötte styrelserna för vatten, stödde vaccinationsdagarna, deltog i träning och initierade sociala dialoger. De noterar också att hälsosektorn på detta sätt får ett mycket effektivt stöd av kvinnorna till ingen eller mycket lågkostnad. Kvinnorna som promotorer utgör alltså en tillgång som prövats i olika sammanhang.

För dödsfall som orsakats av genderrelaterat våld är bristen på information betydande. Det saknas register och genusanalyser. Fallen av våld mot kvinnor hänskjuts vanligen av hälsosektorn till de enskilda organisationerna för åtgärder trots att kvinnorna tillhör Accesos "speciella grupper". En svaghet i Accesos vårdmodell har sin grund i att den är en generaliserad och homogen modell. Dess paket av tjänster är inte tillräckligt differentierat anpassat till behoven hos de olika speciella grupperna.

4.5.2.5 Lärdomar

En lärdom från Acceso är att effektiviteten i denna typ av program kan vara betydande så länge det externa stödet varar. Ett snabbt stöd till reformprocesser skapar legitimitet, liksom ekonomiskt stöd till provins- och kommunala initiativ. Sådana former för åtgärder kan, som i fallet Acceso, leda till bättre resultat än de förväntade.

En annan slutsats är att analysen av verktyg och metoder för stöd bör åtföljas av seriösa och noggranna analyser av alternativa processer i förhållande till de processer som tidigare etablerats

¹¹³ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 28 mars 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Informe Final, Tegucigalpa, s. 60 ff.

¹¹⁴ Ibid. s. 61.

och praktiserats, med utarbetande av baslinjer och användande av instrument som logical framework approach redan från början och sedan kontinuerligt under programmets gång. Acceso visade även att det var v väsentlig vikt att ha genomfört en analys och uppföljning av decentraliseringsprocessen inom hälso- och sjukvårdssektorn eftersom den framtida tillämpningen av och hållbarheten för de lyckade resultaten av programmet beror på resultaten av denna analys.

Ytterligare en lärdom är vikten av att ta med i beräkningen förekomsten av andra givarorganisationer inom hälsosektorn som driver andra initiativ eller inriktningar än de som stöds av Sida. Inom ramen för ett framtidsperspektiv saknas en definierad strategi för att inlemma erfarenheter och framgångsrika resultat av programmet i hälsoministeriet eftersom Sidas utfasning kommer att påverka såväl de aktiviteter man har stött som det perspektiv på tillämpning och institutionalisering man har.

Slutligen framkom i Acceso är att det är nödvändigt för framtida program och interventioner att främja och rigoröst övervaka uppfyllandet av de utfästelser som gjorts av mottagarna av finansieringen ifråga om tillämpning av en genomgående genderansats.

4.5.3 Education for All, EFA

4.5.3.1 Relevans

Målen, strategierna och insatserna i EFA är relevanta vad gäller Sidas mål och strategier i Honduras, andra givare och det civila samhället. En utökad tillgång till och en förbättrad kvalitet på utbildningen är grundläggande förutsättningar för landets framtida utveckling. Syftet med utbildningssystemen är att utbilda den unga generationens medborgare. Utbildning för de fattiga och marginaliserade grupperna är ett krav för att komma ur fattigdomen. Målen i EFA tillgodoser behoven i utbildningssektorn, de uppfyller medborgarnas rätt till grundläggande utbildning, stärker åtgärderna inom PRS och målet om ett deltagande som den honduranske regeringen fastställt i samband med planeringen och inledandet av planen.

4.5.3.2 Effektivitet

För att kunna avgöra insatsernas och aktiviteternas effektivitet i EFA är det nödvändigt att undersöka relationen mellan de verkställda insatserna och levererade resultatet utifrån förväntade mål.

Detta är komplicerat i fallet EFA eftersom nivåerna vad gäller investerade medel och aktiviteter har varit lägre än beräknat. Real och Opazo påpekar i sin utvärdering av EFA, att investeringarna, i termer av vad som planerades och de som faktiskt gjordes, inte har något direkt samband.¹¹⁵ Det är också omöjligt att med säkerhet fastställa om de kvantitativa resultaten har ett tydligt orsakssamband med programmets verksamhet och än mindre med Sidas särskilda insatser. Denna begränsning finns i alla typer av EFA-programmen, men är mer märkbara i former som SWAp och budgetstöd.

Ett avgörande beslut vad gäller resultaten i planen, dess ägarskap och kontinuiteten i verksamheten, har samband med regeringsbytena och roterande personalomsättningar. Under programmets genomförande har flera presidenter och många utbildningsministrar passerat. Trots en del försök till att institutionalisera EFA har olika politiska och personliga uppfattningar om EFA (t.ex. var

¹¹⁵ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa.

programmet skulle genomföras och hur det skulle administreras) har dessa intensiteten i dessa ansträngningar varierat i takt med den politiska situationen. Detta har allvarligt påverkat resultaten vad gäller insatsernas hållbarhet.¹¹⁶

Tabell 7 visar indikatorernas förändring för de viktigaste målen i EFA, med utgångspunkt från året när de första insatserna. Måluppfyllelsen fram till 2008 är inte tillfredsställande. Endast tre av de 12 planerade målen nåddes: att eleverna skulle gå färdigt årskurs 6, förbättrad utbildning i spanska och matematik samt en utökad täckningsgrad för barn i skolans första år (5-6 åringar).

Yttre faktorer som ej hade med EFA att göra påverkade sannolikt de tre positiva resultaten. Det första uppnådda målet påverkades regeringens programsatsning under 2007 och 2008 att erbjuda avgiftsfri inskrivning i grundskolan samt förlängningen av ett särskilt program för kostnadsfria mellanmål.¹¹⁷ Ökningen av antalet barn i förskola beror förmodligen på implementeringen av en strategi som utfördes av en privat stiftelse, helt vid sidan om utbildningssekretariatet, och som utvidgats och numera är inkluderad i EFA-programmet. Under 2008 var 65 850 barn mellan 5-6 år inskrivna i de offentliga förskolorna (Centros Comunitarios de pre-básica). De motsvarar 27 % av barnen i alla förskolor. Resterande 77 % är inskrivna i privata förskolor.¹¹⁸

Tabell 7, måluppfyllnad EFA 2004 – 2008

	Beräknat	Uppnått	Beräknat	Uppnått	Beräknat
Mål	2004	2004	2008	2008	2015
% som avslutat årskurs 6	74 %	75,42 %	82,5 %	86 %	100 %
% utexaminerade i årskurs 6, 12 år eller yngre	32 %	25,49 %	35 %	30 %	85 %
Prestationsförmåga i matematik och i spanska	47 %	37,44 %	55 %	56 %	70 %
Repetitionsgrad 1	15 %	17,48 %	7,8 %	13 %	0,80 %
Repetitionsgrad 2	8,5 %	11,57 %	4,5 %	7 %	0,50 %
Repetitionsgrad 3	7 %	8,29 %	3,4 %	4,5 %	0,30 %
Repetitionsgrad 4	4 %	5,12 %	2,2 %	2,90 %	0,20 %
Repetitionsgrad 5	3 %	3,17 %	1,5 %	1,8 %	0,10 %
Repetitionsgrad 6	0,80 %	1,63 %	0,4 %	1,0 %	0,00 %
Hoppat av skolan	2,60 %	2,32 %	1,1 %	0,88 %	0 %
% av första-årskursens inskrivning, 7 år eller yngre	61 %	50 %	78 %	47 %	100 %
Andel inskrivna i förskola			70 %	64 %	100 %

Källa: República de Honduras, Secretaría de Educación, Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación (DIGECE), Avances y logros en la educación básica, 2009.

Som man kan utläsa av tabellen ligger de andra målen ganska långt ifrån de förväntade resultaten.

¹¹⁶ Op.cit. s. 27. ¹¹⁶ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa.

¹¹⁶ Op.cit. s. 27.

¹¹⁷ Que se incrementó de alrededor de 967 187 raciones en el 2005 a 1 350 000 raciones en el 2008.

¹¹⁸ Op.cit. Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, s. 33.

Ifråga om tillgänglighet, användning, utvärdering och effekt (impact) av pedagogiska material som tillhandahålls av EFA finns en första uppskattning av hur många skolor som erhöll planerna.¹¹⁹ Uppskattningen visar att trots att många skolor på landsbygden är svårtillgängliga försäkras lärarna att de fått tillgång till utbildningsprov (86 %), texter, standarder och utbildningsprogram som erbjuds av EFA, medan 73 % utförde de utbildningsprov som EFA erbjöd mellan 2006 – 2008.

En minst lika viktig i EFA är kvaliteten på utbildningen, något som inte återspeglas i informationen från utbildningssekretariatet i ovanstående tabell. Men det har funnits ett medvetande om betydelsen av kvalitén under den tid EFA funnits.

Som bekräftas i den honduranska landrapporten från 2006, är kvalitén i utbildningen generellt sett mycket bristfällig. Detta är fortfarande det viktigaste skälet till att så många barn går om årskurser och att så många avbryter sin skolgång.¹²⁰ Kritiken i utvärderingar av processerna och resultaten i EFA har varit förödande.¹²¹ EFAs program och projekt organiserades på ett konventionellt sätt, snarare än en fokusera på politiskt inriktade åtgärder. Detta ledde till att riktlinjerna var svåra att tyda, funktionerna oklara och att relationerna mellan olika intressenter fungerade trögt.

Organisatoriskt var EFA utformat och uppfattades som ett traditionellt projekt, inte som ett program. Detta fick negativa konsekvenser för den organisation som skulle verkställa strategin. Man tog inte tillräcklig hänsyn till hur mycket tid som krävdes för att uppnå målen om en harmonisering och anpassning till det ordinarie grundskolesystemet. De stora resurser som fanns tillgängliga i EFA:s inledning hade svårt att frigöras p.g.a. en svårgenomtränglig byråkrati, vilket försenade detaljplanering och verkställandet av aktiviteterna.

I en utvärdering utförd av Världsbanken 2004¹²², framkommer att EFA-teamet inte hade någon konkret koppling till den lokala nivån och relationerna till departementsmyndigheterna befann sig i en inledningsfas. Detta resulterade i att det saknades kapacitet för att decentralisera programmet och genomföra det i praktiken.

4.5.3.3 Långsiktiga effekter och hållbarhet

Flera av de som deltar eller har deltagit i EFA-processen anser i samband med utfasningen av programmet att det inte är de materiella eller monetära bidragen från Sida som varit viktigast. Detta beror i första hand på tillkomsten av nya bidragsgivare (AECID, EU, förmodligen Frankrike) till den gemensamma fonden (*"Fondo Común"*) men även på EFA:s fortsatt mycket låga kapacitet för att genomföra de projekts som finansieras med medel ur fonden.

En viktig konsekvens av Sidas utfasning av EFA är att givarna i programmet förlorar en viktig röst som kan försvara åsikter och agera beslutsamt i dialogen med regeringen och andra samarbetspartner. Efter Sidas påtryckningar undertecknades den första promemorian som var en nyckelfaktor för starten av EFA. De bidrog dessutom till utbetalningar, även om den överenskomna mekanismen inte

¹¹⁹ República de Honduras, Secretaría de Educación, 2008, El Currículo Nacional Básico en el Aula.

¹²⁰ Sidas landsrapport 2006, Honduras, Stockholm, s. 21

¹²¹ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa, Aguilar, Javier, 2004, Misión Análisis EFA FTI en Honduras, Romero, Anáin, 2007, Investigación de la educación para todos iniciativa de apoyo ágil caso Honduras, CECME-COMCORDE, Informe de Consultoría, Tegucigalpa (citados por Real y Opazo), Ramos, Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, septiembre 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad De Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Investigadores Asociados S.A., Tegucigalpa.

¹²² Aguilar, Javier, 2004, Misión Análisis EFA FTI i Honduras, Världsbanken.

var färdig. Ett annat inslag som går förlorat i och med Sidas avslut är det historiska minnet i EFA-processen. Sidas långvariga deltagande har i stor utsträckning representerat detta minne. Man förlorar därtill den kapacitet till dialog med skolmyndigheten som Sida haft.

Sidas bidrag till den gemensamma fondens var också mycket viktigt för dess legitimitet och långsiktighet. Men byråkratin och svårigheterna att förena programmet med de nationella systemen har tillsammans med de försenade utbetalningarna inneburit att fonden inte varit en tillräckligt flexibel och effektiv mekanism för att kunna utföra EFA-planen. För att kunna stödja verksamhet på regional och lokal nivå - till exempel informationsspridning om EFA:s mål - har Sida varit tvungen att använda alternativa kanaler för transferering av resurser. Man anser också att den nuvarande uppdelningen mellan finansiering och rådgivning är negativ för hållbarheten. Tack vare det tekniska samarbetet/rådgivningsdelen (Japan, USAID) kan resultaten påvisas, men de givar som erbjuder konsulttjänster beaktar inte tillräckligt de nationella processerna.

Vissa givare menar att Sidas avslut troligen kommer vara mindre problematiskt inom utbildningssektorn i jämförelse med andra sektorer och program, t.ex. demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, där Sida spelat en nyckelroll. Stödet till INAM nämns som en myndighet som kommer att drabbas av Sidas utgång ur Honduras.

Samtidigt finns det en del kritiska åsikter kring Sidas medverkan i EFA. Sverige hade inte tidigare stött utbildningssektorn och den svenska profilen var vag när det gällde politiska preferenser. Sida borde också ha varit mer delaktigt i de tekniska aspekterna inom EFA och inte begränsat sig till administrativa frågor. Kritikerna antyder dessutom att Sida rigorösare borde ha följt upp hur resurserna till EFA användes.

Sammanfattningsvis: resultaten på kort-, medel- och lång sikt har varit ganska blygsamma, och mycket sämre än vad som förväntades. Utvärderarna drar slutsatsen att EFA är ett misslyckande därför att både organisationen för och genomförande av programmet har varit så bristfälligt. Den främsta anledningen till att EFA fortsätter är det akuta behovet i Honduras för att reformera hela utbildningsväsendet, och det finns givare som är villiga att fortsätta finansieringen av sådana ansträngningar. I den meningen finns det en ekonomisk hållbarhet i programmet, men det finns ingen garanti för någon kvalitet i reformerna.

4.5.3.4 Mainstreamingfrågor

Den utvärdering av EFA som gjorts av Real och Opazo drog slutsatsen att varken de generella eller de särskilda målen för EFA beaktade frågan om jämställdhet. Den genomgång av dokument kring EFA som vårt team gjorde bekräftar denna slutsats. Varken på den politiska eller tekniska nivån är jämställdhet prioriterat.¹²³ Kvinnoorganisationerna i det civila samhället deltog som viktiga nyckelaktörer i utvärderingen, och de upplevde att det inte fanns ett tillräckligt närmande till det civila samhället och att information om genusfrågor fortfarande ofta saknas på kommunal nivå.

¹²³ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa, s. 38.

Informationssystemen på central nivå anses inte vara effektiva för att hantera information. Även när den finns används den inte i beslutsfattandeprocesser.¹²⁴ Intervjuade personer från kvinnoorganisationerna identifierade förbättringar inom utbildningsområdet, även om de betonade att de inte har skett inom ramen för EFA. Samarbetsorganen som deltog i utvärderingen ansåg att arbetet relaterat till jämställdhet är nästintill obefintlig inom utbildningsområdet.

I utbildningssekretariatet finns inga riktlinjer eller tjänstemän för att implementera en nationell genderpolicy. Jämställdhetsfrågor hanteras marginellt. Det framkom också att ämnet inte synliggjordes inom EFA på grund av låg prioritering. Vid mötena med den gemensamma fonden handlade diskussionerna mest om finansiella aspekter. Enligt de intervjuade tog Sida inte heller initiativ till några insatser med fokus jämställdhetsfrågor.¹²⁵

2008 lanserade EFA idén att inkorporera genusperspektivet i verksamheten. Men det fanns aldrig någon anknytning till INAM som kunde stärka och implementera perspektivet i EFA. En studie utförd av utbildningssekretariatet presenterades i februari 2009 för första gången genusrelaterade fakta i EFA, inklusive akademiska resultat och analfabetism. Utbildningssekretariatet utsåg 2008 en ansvarig person för att leda detta arbete, vilket fortfarande är i ett utvecklingsstadium. INAM bekräftade dock att de inte hade ett gemensamt arbete med EFA för att kunna säkerställa ett integrerat genusperspektivet i arbetet.

Eftersom de ansvariga för EFA – liksom andra inom utbildningssektorn – har bristande kunskap om genusperspektivets betydelse och vidd identifierade de inte på allvar behovet av tillämpa detta perspektiv.

Trots Sidas dominerande ställning och engagemanget för mänskliga rättigheter – bland annat kvinnors rätt att inte diskrimineras - identifierades inte något genusperspektiv från starten. Inte heller har man under resterande tiden av programmet gjort något för att åtgärda utelämnandet av perspektivet. Detta påverkar honduranska flickor negativt och utnyttjar inte EFA:s potential att bidra till en omvandling av en orättvis utbildning.¹²⁶

4.5.3.5 Lärdomar för framtida arbete

För att förbättra räckvidden hos Utbildningsministeriets organisation med syftet att ministeriet ska kunna hantera genomförandet av EFA-planen mer effektivt är det nödvändigt att inkludera det civila samhället som ett komplement till regeringen och givarna. Det är också nödvändigt att inkludera hela finansieringen av de bilaterala fonderna i EFA:s årliga verksamhetsplan och alltså inte bara de bidrag från givarna som kanaliseras via den gemensamma fonden, eftersom EFA:s administration fungerar genom direkt rekrytering av personal eller privata institutioner.

Det är nödvändigt att stärka utbildningssekretariatets statistik- och kontrollsystem för att kunna förbättra uppföljningen av aktiviteterna, tillämpa resultatorientering i genomförandet och bedöma graden av måluppfyllelse.

Arbetet på lokal nivå bör prioriteras eftersom de civila samhällsorganisationerna därmed kan involvera sig i större utsträckning, vilket leder till att den politiska instabiliteten märks mindre.

¹²⁴ Real, Fátima, Juan Enrique Opazo, 2009, Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, Incluyendo la Perspectiva de Género, Tegucigalpa, s. 39

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Op.cit. s. 40.

Sida bör främja och noga kontrollera att mottagarna av resurserna uppfyller utlovade åtaganden, inte minst när det gäller att tillämpa ett genusperspektiv i verksamheten i enlighet med den nationella politiken som Sida varit med att främja. Fördelen med att arbeta med en gemensam fond och flexibiliteten som krävs i att leda och förvalta den återspeglar inte acceptabla nivåer i EFA planens budgetgenomförande.

Urvalet och Sidas drivande av den gemensamma fondens utformning överensstämde med tanken om att stärka det sektoriella stödet i syfte att utveckla en SWAp. Tyvärr gjordes dock inte de förstudier och analyser som skulle behövts för att ge programmet en effektiv utformning och genomförandemekanism.

4.5.4 *Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural (FUNDEVI)*

4.5.4.1 Relevans

De fattigas brist på tillgång till finansiella tjänster för bostadsbyggande är ett av de största hindren för att kunna förbättra levnadsvillkoren för fattiga familjer i stadsstäderna och på landsbygden. Som den största aktören inom den sociala bostadssektorn har FUNDEVI (Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural /Stiftelsen för utveckling av subventionerade bostäder) lämnat betydelsefulla bidrag och tack vare omorientering och tillämpning av teknisk finansiering har ett intressant perspektiv öppnats upp för byggandet av sociala bostäder. FUNDEVI:s mål, strategier och insatser är relevanta i relation till bostadssektorns tillstånd och de fattigas behov, både i städerna och på landsbygden. De är också relevanta och samstämmer med Sidas bostadspolitik, den regionala strategin för Centralamerika och Karibien samt med den honduranska regeringens politik, andra givare och det civila samhället. FUNDEVI:s arbete inom bostadssektorn kompletterar och stärker PRS, såsom deltagandeprocesser för fattiga och marginaliserade grupper i landet.¹²⁷

4.5.4.2 Effektivitet

Som den största tillhandahållaren av bostäder för låginkomsttagare i Honduras, har FUNDEVI hjälpt ett stort antal fattiga familjer till drägliga boendeförhållanden, vilket har bidragit till betydligtförbättrade levnadsvillkor för fattiga människor. Institutionen täcker fyra regioner och har 18 kontor samt ett centralkontor i Tegucigalpa¹²⁸. Enligt data från Sida gynnades under 2008 omkring 14 200 personer av Sidas samarbete med FUNDEVI.¹²⁹

Enligt mottagarna har FUNDEVI:s genomförda projekt varit positiva. Den stora majoriteten av låntagarna (och mottagarna av subventioner från den honduranska staten) hör till de fattigaste grupperna i landet och de har inte tillträde till bostadsfinansieringen i den formella sektorn. Förbättringen av de befintliga bostäderna (vilka ofta är provisoriska eller i ett mycket dåligt skick) eller byggandet av nya bostäder, innebär stora skillnader för förmånstagarna trots deras betalningsskyldigheter under många år.

Beroende på inkomsten har förmånstagarna också rätt till subventioner från den honduranska staten. Kombinationen av personlig kaptialinsats, subventioner och krediter till marknadsmässiga villkor har visat sig vara ett lämpligt sätt att nå de fattigaste grupperna och förbättra deras bostadssituation. Det är viktigt att poängtera att de statliga subventionerna inte integrerats i FUNDEVIs krediter. Flera systematiseringar och utvärderingar har visat att förmånstagarna är nöjda med resultaten. Den viktigaste aspekten för dem är den förbättrade levnadsstandarden på grund av reduceringen av antalet personer per bostad. Förutom de förbättrade bostadsförhållandena var en annan viktig faktor möjligheten att i många fall höja de sanitära förhållandena. En annan effekt var att ett stort antal förmånstagare kunde använda bostadsutrymmen till att utöva ett hantverk eller starta ett litet företag.

Försenade återbetalningar av lån har varit ett av huvudproblemen i FUNDEVI under flera år. Men

¹²⁷ Como es el caso, por ejemplo, de los proyectos de vivienda para grupos indígenas en los departamentos de Intibucá, La Paz y Olancho. Véase Ramos Miguel, Dustin Santos, Gustavo Ramos, september 2006, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Tegucigalpa. s. 16.

¹²⁸ Boman, Kristina, Eberto de León, Mars 2010, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final, pp. 1,2.

¹²⁹ Sida Country Report 2008, Honduras, Stockholm, s. 5.

enligt den senaste utvärderingen av programmet, liksom de senaste monitoringrapporterna, har vissa åtgärder vidtagits vilket långsamt har bidragit till en partiell korrigerings av problemet.¹³⁰ I slutet av 2007, hade emellertid fortfarande 18,9 % av portföljens volym ett underskott och 19,8 % av låntagarna låg efter 60 dagar med betalningarna.¹³¹ Dessutom har ett relativt stort antal låntagare ännu större förseningar. Låntagare med dröjsmålen på över 181 dagar och bestraffade personer under de senaste 3 åren stod för 13,7 % av de totala låntagarna.

Effektiviteten i FUNDEVI har varierat, med sämre resultat för institutionell utveckling och en förstärkning av institutioner som fungerar som mellanled i programmet. Högre effektivitet har uppnåtts i resultaten som rör eget byggande av nya bostäder och förbättrade bostäder. Skillnaden visar på en nedgång i låntagande, höga dröjsmålsindexet och det labila kontrollsystemet som resulterar i institutionella svagheter. Enligt den senaste tillgängliga utvärderingen från KfW av FUNDEVI, anses stiftelsens effektivitet vara tillräcklig i ett helhetsperspektiv.¹³² Sidas senaste uppföljningsrapporter vittnar emellertid om en relativt låg effektivitet hos FUPROVI, eftersom deras 47,5 % av de finansiella resurserna är passiva i det honduranska banksystemet och låneportföljen endast uppgår till 44,5 %.¹³³

Detta betyder att institutionen inte har kunna utnyttja de tillgängliga resurserna för att kunna nå så stor målgrupp som möjligt. Givet institutionens storlek och de belopp som funnits tillgängliga borde man kunnat åstadkomma mycket mer. Dessutom har det under perioden 2002-2008 skett en förändring mot befolkningsgrupper med något högre familjeinkomst, samt mot urbana områden, medan andelen fattiga och extremt fattiga familjer minskat.¹³⁴ Under 2009 betalades till exempel färre krediter ut för bostadsförbättringar än 2005 då programmet inleddes.¹³⁵

Enligt beräkningar har FUNDEVI mellan 2009 och 2013 nästan SEK 37 miljoner av Sida-medel investerade i det honduranska banksystemet, dvs medel som inte används för sitt syfte att förbättra fattiga människors bostadsförhållanden.¹³⁶ Trots detta stödjer FUNDEVI fortfarande ett segmenta v befolkningen med låga inkomster med otillräcklig bostad (om än liten i relation till de medel som institutionen erhållit) och håller sig inom sin målgrupp.

4.5.4.3 Långsiktiga effekter och hållbarhet

Programmets främsta resultat på lång sikt och på samhällsnivå påverkan har skett i den socioekonomiska sfären. Byggandet av fler nya bostäder bidrar till att uppfylla det grundläggande behovet av en anständig bostad. Detta innebär fler möjligheter för de fattiga, särskilt familjer med många barn gynnas av rymligare bostäder och en förbättrad bostadsstandard. Dessutom skapas en positiv effekt genom tillfälliga anställningar. Enligt en analys av FUNDEVI medförde genomförandet

¹³⁰ Boman, Kristina, Eberto de León, Mars 2010, Monitoreo de la Fundación Para el Desarrollo de La Vivienda Social Urbana Y Rural (Fundevi), Informe Final

¹³¹ Echarte, Luis, augusti 2008, Evaluación del Desempeño y Recomendaciones, Fundación Para El Desarrollo de la Vivienda Social y Urbana (Fundevi), Cooperación Técnica y Financiera entre Honduras, Alemania y Suecia, SIC Desarrollo, s.13.

¹³² Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, 2004, Honduras: (FUNDEVI) Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, Housing Rehabilitation in Urban Peripheries III and IV, Ex-post Evaluation, y Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, 2004, Honduras: (FUNDEVI) Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, Low-Cost Housing Construction in Rural Areas, Ex-post evaluation.

¹³³ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. s. 6,7.

¹³⁴ Ibid. Echarte, Luis, agosto de 2008, Boman, Kristina, Eberto de León, Augusti 2009, Op.cit. s. 5,6,

¹³⁵ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. s. 11.

¹³⁶ Kristina, Eberto de León, Agosto 2009, Op.cit. s. 24,

av varje projekt cirka tre månaders anställning (1,5 månader för en byggmästare och 1,5 månader för en utbildad arbetare). 90 % av programmets förmånstagare är fattiga och bidrar genom sitt deltagande i planeringen, implementeringen och underhållet av bostäder.

Riskerna om för projektets hållbarhet är relaterade till vissa brister inom stiftelsen. Vad som påvisades i en uppföljningsrapport 2009 är den viktigaste institutionella svagheten styrelsens sammansättning, där regeringens har ett dominerande inflygande i form av tre ledamöter, vilket påverkar uppfattningen/synen på FUNDEVI och valet av anställda. Detta innebär att stiftelsen påverkas av förändringar i regeringen och andra negativa egenskaper i de offentliga institutioner som det refererades till ovan. FUNDEVI lyckas inte etablera stabilitet vilket gör att man inte kan vara konkurrenskraftig på kreditmarknaden eller fungera effektivt. Dessutom finns risken för att politiska hänsyn och händelser leder till att pengar används till andra syften än de avsedda.

Omstruktureringsprocessen i FUNDEVI har avstannat och regeringsbytet i januari 2010 skapade en instabil situation inom institutionen. Som väntat ändrades reglerna för de tre regeringsledamöterna och styrelsen har inte genomfört något möte 2010. Förutom förändringarna i styrelsen finns en förväntan och en risk att den verkställande direktören kommer att bytas ut på ett felaktigt sätt. Detta skulle leda till liknande kris som den som inträffade när förra regeringen tillträdde.¹³⁷

Andra faktorer som påverkar de långsiktiga resultaten och hållbarheten är förfallna betalningar på bostadslånen, uppföljning och kontroll av hur amorteringarna sköts och informationssystemen. Dessa problem måste lösas för att FUNDEVI skall kunde fungera över tid.

Å andra sidan finns faktorer som bidrar till bärkraftighet. I en analys av stiftelsen under 2008¹³⁸, fann man att givarnas bidrag inte är avgörande för att täcka FUNDEVI:s utgiftsbudget och att stiftelsen skulle bestå även utan regeringens subvention.

Sammanfattningsvis kan sägas att FUNDEVI har vidtagit åtgärder för att försöka övervinna svårigheterna relaterade till förfallna återbetalningar och lån som inte går att få igen, vilket haft vissa effekter. Samtidigt fortsätter man dock att generera ett mycket stort antal låntagare som släpar efter med återbetalningarna, vilket negativt påverkar framtida tänkbara låntagare.

Trots att FUNDEVI har strukturella brister i jämförelse med kreditgivningsinstitutioner med optimala förutsättningar menar utvärderaren Luis Echarte att den metod FUNDEVI använder för kreditgivning är framkomlig.¹³⁹ Icke desto mindre (eller dock) förutses att under rådande förhållanden kommer dess framtida tillväxt att bli svår. Framtiden för mikrokrediter för bostadsförbättringar är osäker därför att man är rädd för att tillhandahålla denna tjänst på grund av de risker den medför. Detta har medfört en minskning av kreditportföljen till kritiska nivåer och en tendens till att den kommer att försvinna. Samma scenario kan skönjas för de infrastrukturprojekt som kan finansieras via mikrokrediter. Man ser en tendens till minskning av det antal projekt som kan genomföras.¹⁴⁰

¹³⁷ Ibid. s. 8.

¹³⁸ Echarte, Luis, Op.cit.

¹³⁹ Echarte, Luis, Op.cit. s. 14

¹⁴⁰ Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. p. 15, 16.

4.5.4.4 Mainstreaming-frågor

Redan inledningsvis i i programmet fanns ett deltagandefokus i planering och implementering. I stödet till FUNDEVIs byggaktiviteter har en viktig del varit det särskilda programmet för lån till kvinnor till mer förmånliga villkor (bland annat krävs inga intyg på månatliga inkomster). På grund av bristen på tillgänglig information har utvärderingsteamet inte kunnat bedöma hur genus inkluderats på ett mer generellt plan, men utvärderarna förutsätter att att FUNDEVI och Sida har beaktat de observationer och rekommendationer som presenterades i Boman & Pecks utvärdering från november 2003.¹⁴¹

4.5.4.5 Lärdomar för framtida arbete

Även om det inte är en av Sidas vanliga rutiner, var direktupphandlingen en mekanism för funktionell och snabb akuthjälp.

Det är viktigt att koordinera och harmonisera Sidas utbetalningar med den långivande / projekt drivande institutionens kapacitet att betala ut krediter, för att öka effektiviteten och undvika att medel ligger överksamma.

Erfarenheterna från FUNDEVI visar på betydelsen att definiera alternativ för ett organiserat avslut av samarbetet, där man beaktar den tid och de resurser som krävs för att göra en uppföljning av det utfasningsalternativ som väljs.

Givet de utbetalade men ej utnyttjade medlen, krävs särskilda insatser för att följa upp att medlen används på ett tillfredsställande sätt, för de avsedda syftena. Utvärderarna vill med detta understryka vikten av de iakttagelser och rekommendationer som gjordes i detta avseende av uppföljningsteamet:¹⁴²

”Sida bör ta i beaktande att oavsett vilket alternativ som väljs, utom att avsluta utan att göra någonting, kräver uppföljning och i vissa fall rådgivning för att genomföra det valda alternativet”¹⁴³

4.5.5 Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS)

4.5.5.1 Relevans

Programmet DESCEAS (Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento, ”Pilotprogrammet för lokal utveckling, vatten och sanitet”) uppstod under utfasningsperioden. Det faktum att det har en relation med och mellan alla hierarkiska nivåer i en integrerad förvaltning av vattenresurser för tillhandahållandet av rent dricksvatten och sanitet möjliggör ett effektivt genomförande, vilket är en nödvändighet för att uppnå målet om människors förbättrade livskvalitet på landsbygden i landets fem fattigaste kommuner. Dessutom har programmet införlivat förvaltning av vattenresurserna i flodområden som en del av modellen. RRASCA och de deltagande enskilda organisationerna har främjat hållbarhet och minskat sårbarheten, centrala faktorer i Stockholmsdeklarationen. Därtill är decentralisering av utvecklingsansträngningar en av hörnstenarna i PRS, vilket också är ett av programmets uppnådda mål och som faller väl in i målen för PRS samt i millennieutvecklingsmålen.

¹⁴¹ Boman, Kristina, Lennart Peck, 2003, Integrerade bostadsprogram i Centralamerika, Sida, s. 11, 15, 18,19, 21.

¹⁴² Boman, Kristina, Eberto de León, Marzo de 2010, Op.cit. p. 23.

¹⁴³ Ibid.

4.5.5.2 Effektivitet

Projektet lyckades under sina två år nå och i vissa fall överträffa målen i satsningar på infrastruktur samt bygga upp den lokala kapaciteten för ett hållbart system för vatten och sanitet.

4.5.5.3 Långsiktiga effekter och hållbarhet

De långsiktiga effekter som genererats genom detta program, utöver förbättrad kvalitets och kvantitets tillgång i APS, inkluderar även lokalt stärkande genom skapandet av lokala organisationer för ett integrerat verkställande av vattenresurser och system. Dessutom ingår också ett stärkande av projektets finansiering. Men, de genomförda aktiviteternas hållbarhet är osäkra det anses behövas ytterligare två år för att uppnå en stabil organisation; och även om andra givare visat intresse så är inget klart avseende fortsatt finansiering.

4.6 Utfasningsprocessen och -strategin

4.6.1 Inledning

Under processen att fasa ut utvecklingssamarbetet i ett stort antal länder uppstår motsättningar och intressekonflikter. De handlar både om sättet hur det gick till att välja ut länder och själva målet med att reducera antalet biståndsländer. Meningskillnader uppstod främst i den ståndpunkt som svenska utrikesministeriet intog ståndpunkten, å ena sidan och åsikter inom bland Sidas personal och svenska organisationer i det civila samhället, å den andra.

Många av aktörerna var överens om att det fanns viss logik i beslutet att minska antalet samarbetsländer. Om det gjordes på ett bra sätt kunde det bidra till att det svenska biståndet ökar sin effektivitet. De tvivel och motsättningar som uppstod handlade bland annat om motiven och tillvägagångssättet i processen, och särskilt dess avslutande del. Vad gäller motiven, misstänktes att de taktiska målen var att vinna sympati hos de svenska väljarna genom att minska anslaget till biståndet, vad gäller formen fanns en rad invändningar som presenteras nedan.

4.6.2 Olika uppfattningar om beslutet att lämna Honduras

När det gällde beslutet att fasa ut samarbetet med Honduras, höll Sida inte med UD. Sida ansåg att beslutet inte var grundat på utvecklingen i Honduras, Sidas roll och komparativa fördelar, eller närvaron av andra givare som skulle kunna ersätta Sidas olika processer. Så här yttrande sig en Sida-anställd:

"Sida stödde inte beslutet att lämna Honduras. Åtagandet borde ha varit långsiktigt. Generellt sett anser vi att det var bra att det svenska utvecklingssamarbetet koncentreras till färre länder. Men vi borde inte ha lämnat Honduras. Vi trodde att ministeriet inte i tillräckligt stor utsträckning hade övervägt samarbetets omfattning från andra givare och de komparativa fördelarna med Sida och Sverige."¹⁴⁴

¹⁴⁴ Intervju med Sida-representant, Stockholm, juni 2010.

Vad gäller UD:s motiv till att avsluta samarbetet var Sidas företrädare övertygade om att:

"Det var ett politiskt beslut, ingen prioritering av utvecklingen eller utvecklingssamarbetet ... [Sidas företrädare] fick en "sprachreglung" i Stockholm, så att alla skulle uppge samma information om vilka skälen till avslutet var. Men vare sig folk i gemen eller ministrar trodde att skälen som angavs var sanningsenliga." ¹⁴⁵

Även svenska enskilda organisationer var skeptiska till informationsspridningen. "Ingen gav ett bra skäl till varför man beslutade att avsluta samarbetet. Många trodde att det var på grund av korruptionen i Honduras. Sida borde ha haft en bättre kommunikationsstrategi" ¹⁴⁶.

Intrycket som gavs när den involverade Sida-personalen i avslutningsprocessen intervjuades var att, när väl beslutet att lämna Honduras var fattat, existerade inte längre landet för det svenska UD. Enligt denna uppfattning lämnade UD hela processen i händerna på Sida, men mot bakgrund av de begränsningar som förelåg och den uppkomna situationen lyckades inte Sida på ett optimalt sätt uppfylla detta ansvar.

4.6.3 Arbete och resurser för att uppnå hållbarhet

Andra Sida-representanter som var involverade i processen menade på att det inte fanns tillräckligt med resurser för att avsluta samarbetet. Möjligen kan det förklaras med att Sida hade dragit över budgeten för administrationskostnader. Statskuppen i Honduras komplicerade naturligtvis processen ytterligare. ¹⁴⁷

Dessutom tog Sidas huvudkontor inte sitt ansvar på ett tillfredsställande sätt. Man lämnade över allt till sektionen för utvecklingssamarbete i Honduras. Förändringar i Sidas ledning resulterade i minskade ekonomiska resurser och tidpunkten för stängningen av kontoret i Tegucigalpa tidigare. Sidas omorganisation i Stockholm bidrog också till problemen. ¹⁴⁸

Trots ofta förekommande hänvisningar till "politisk dialog" och "partnerskap" genomförde inte UD ett tidigt samråd med de samarbetsländerna som skulle fasas ut. Man kunde heller inte identifiera och systematiskt analysera Sidas mervärde i de olika länderna och kontexterna. Detta trots att just begrepp som de "komparativa fördelarna" och "mervärdet" är inkluderade i det svenska samarbetets fyra indikatorgrupper och används av Sverige för att bestämma nya geografiska prioriteringar. ¹⁴⁹

Samtidigt indikerar hanteringen, enligt vissa analytiker av processen, på en avsaknad av övergripande vision hos det svenska utrikesdepartementet. Inför det förutsedda avbrottet i relationerna mellan Sverige och Honduras skulle man ha kunnat fortsätta den politiska dialogen, även inom ramen för den Europeiska Unionen.

"Detta skulle inte bara ha gynnat landet utan hela regionen där Sverige spelat en avgörande roll i återuppbyggnaden och omvandlingen under de senaste 25 åren. Även om det saknas en djupare analys av Sveriges mervärde bortom biståndet, till exempel kring de frågor som Stockholmsdeklarationen tar upp, så finns inte längre förutsättningarna för att Sverige skall fortsätta att sprida värderingar och erfarenheter i Honduras och dess omgivning. Honduras och

¹⁴⁵ Intervju med Sida-representant, Stockholm, juni 2010.

¹⁴⁶ Intervju med representant för en svensk NGO, Stockholm, juni 2010.

¹⁴⁷ Intervju med Sida-representant, Stockholm, juli 2010

¹⁴⁸ Intervju med Sida-representant, Stockholm, augusti 2010.

¹⁴⁹ Utrikesdepartementet, 2007, Stockholm, Guidelines, Decisive factors for country focus, ss. 4-5, y Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009, Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia, FRIDE, s. 13.

utvecklingen där verkar få betala ett högt pris för Sveriges närmast totala tillbakadragande, särskilt när man beaktar den institutionella kris landet befinner sig på grund av statskuppen."¹⁵⁰

Några av de intervjuade representanterna från Sida är också överens om att ett samråd behövdes både före och under utfasningsprocessen:

"Sektorvalet var relevant, arbetet fortsatte därefter i de områden man redan inlett. Men fokuseringen var väldigt koncentrerad på att avsluta samarbetet och därför gjordes inte mycket för att diskutera prioriteringarna med regeringen i Honduras. Strax innan hade vi startat en omfattande process för att formulera en ny landsstrategi, där många samråd med regeringen och andra genomfördes. Denna process avbröts i och med den svenska regeringens beslut om att avsluta samarbetet med Honduras. Utarbetandet av en utfasningsstrategi var i stor utsträckning baserat på arbete som redan gjorts, men det hade varit bättre att involvera regeringen och andra i själva arbetet med att ta fram utfasningsstrategin. Den blev nu framförallt Sidas produkt."¹⁵¹

Det fanns inte heller någon koordinering med andra givare på EU-nivå. Detta minskade möjligheterna för givarsamfundet i Honduras att agera för att minska de potentiella negativa effekterna av den svenska utfasningen. Istället för att skapa en överenskommelse mellan givarnas huvudkontor var samordningen helt beroende av dialogen mellan det svenska sektionskontoret i Tegucigalpa och andra givare på plats i Honduras, där de flesta inte visade något större intresse för processen.¹⁵²

Under utfasningsfasen undertecknade Sida ett flertal avtal (bland annat med UNDP, TSE, RNP, Sanningskommissionen och kommunerna i västra delen av landet) som inte kan slutföras innan Sidas lämnar landet. Detta påverkar och försvårar avslutningsfasen och påverkar hållbarheten i dessa program.

4.6.4 Resultaten av utfasningsstrategin, i ljuset av statskuppen

I efterhand kan man konstatera att få av utfasningsstrategins mål uppnåddes. Bland de viktigaste skälen till de nedslående resultaten beror på skeenden utom Sidas kontroll och inflytande. En betydande orsak som påverkade utvecklingssamarbetet var den politiska krisen 2009, som utlöstes av en statskuppen den 28 juni 2009. En annan negativ inverkan hade den internationella finanskrisen och den därpå följande perioden av internationell lågkonjunktur. Bland annat minskade remitteringarna från utlandsarbetande honduraner.

De hanterbara negativa faktorerna förklaras genom det svenska utrikesdepartementets ofullständiga genomförande av utfasningsprocessen och det alltför tidiga beslutet att reducerareducera de ekonomiska resurserna och att tidigarelägga datum för stängningen av SDC i Tegucigalpa efter beslut från Sidas huvudkontor. Dessutom saknades en lämplig hantering av informationen angående Sidas utfasning, något som bidragit till en osäkerhet mellan samarbetspartnerna eftersom det inte finns någon klarhet till varför Sida avslutat sitt arbete. De visste inte när, hur och vad som skulle hända med projekten. Denna brist på information orsakade också ett missförstånd då många tolkade avslutet som en sanktion av presidenten Manuel Zelayas regeringspolitik och den bristande efterlevnaden av PRS.

¹⁵⁰ Op.cit. s. 23.

¹⁵¹ Intervju med Sida-representant som deltog i utvecklingen av utfasningsstrategin, Stockholm, augusti 2009.

¹⁵² Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009.

Statskuppen blottade svagheter i det politiska systemet och de offentliga institutionerna i Honduras, inklusive den verkställande makten, kongressen och rättsväsendet. Den avslöjade också de så kallade "los poderes facticos", d.v.s de mest konservativa strömningarna inom den politiska eliten och de väpnade styrkorna som beslutade att genomföra kuppen. Dessutom är vissa offentliga institutioner stödda och stärkta genom det internationella utvecklingssamarbete och som slutligen anslöt sig till kuppmaakarna. Vissa honduraner som deltar i aktiviteter inom biståndet samt vissa personer i givarsamfundet som intervjuades under fältarbetet hävdade t.o.m. att "högern borde återigen genomföra en statskupp om de anser det nödvändigt för att försvara sina intressen."

4.6.5 Hållbarheten av Sidas uppnådda resultat i Honduras

Utfasningsstrategins processmål var: "Hållbara resultat och de institutioner och organisationer som erhåller svenskt stöd är (så långt som möjligt) garanterat."

Kuppen och den efterföljande politiska krisen innebar en rad politiska förändringar av direktiven, personalen på institutionerna och i programmen som stöds av Sida, vilket uppenbarligen förändrade förutsättningarna för en institutionell kontinuitet, politiken kring hållbarhet och i arbetet inom dessa institutioner och program. Till detta bör tilläggas, som en följd av kuppen, avbrottet i programmen och samarbetsprocesserna orsakat av inställandet av ekonomiska utbetalningar från multilaterala och bilaterala organ.

En annan viktig hållbarhetsaspekt, enligt utfasningsstrategin, är samarbetet eller engagemanget från andra givare som kan ta över Sidas och Sveriges roll i programstödet och dialogen med den honduranska regeringen som Sverige driver om känsliga politiska frågor, såsom mänskliga rättigheter, korruption, sexuell och reproduktiv hälsa samt jämställdhet. Sveriges utfasning var inte konsulterad med andra europeiska givare, till exempel kring principerna om arbetsfördelning mellan givarna och den europeiska uppförandekoden. Detta berodde troligen på den begränsade närvaron av europeiska givare i Honduras.¹⁵³

Istället informerade Sida sitt beslut på G-16:s samordningsmöte, och de flesta medlemmarna uppfattade Sidas avslut som ett svenskt unilateralt och suveränt beslut. Givarsamfundet ansåg inte att det fanns någon anledning till en eventuell dialog om hållbarheten i det svenska biståndets resultat eller om nödvändiga resurserna för att skapa kontinuitet. Här kan alltså noteras en viss likgiltighet från givarsamfundet. Den bygger troligen på uppfattningen att det handlar om ett unilateralt beslut, ett beslut Sverige inte diskuterat i samråd, som om det inte var en viktig aspekt för andra givare och internationella organisationer i Honduras.

Det konstaterades under fältarbetet av denna utvärdering att reaktionerna från andra givare i landet, inklusive de med få idéer eller de som hade lägre profil än Sida, agerade relativt försiktigt och distanserat med hänsyn till den möjlighet som gavs till ett större ansvarstagande i programmen eller att ta de platser Sida lämnat kvar. Den studie som FRIDE utförde under 2009 av Sidas utfasningsprocess ur Honduras, antyder att en huvudorsak till svårigheten till att attrahera andra givare var att Sidas utfasningsstrategi var begränsande:

"Utfasningsstrategin utgår från en begränsad fokusering, framförallt vad gäller den finansiella dimensionen, dessutom utgick man ifrån en mycket optimistisk vision vad gäller ett eventuellt delat ansvar i givarsamfundet för den honduranska utvecklingen, relaterat till utmaningen av den svenska utfasningen. Medan riskhantering främst var inriktad på möjliga korruptionsincidenter, implementerades inte en andra hypotes (t.ex. i förhållandet till beteendet hos andra givare) och

¹⁵³ Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, s. 14, 15.

därför förutsågs inte ett negativt scenario, vilket skulle ha gett mer konkreta svar, till exempel på G-16 nivå och på den politiska dialogen med regeringen."¹⁵⁴

De enskilda organisationer som samarbetade med Sida uttryckte i sin tur stor oro över Sidas utfasning och de potentiella konsekvenser denna skulle få för hållbarheten i dessa organisationer och de processer som de drev. Viktigt att ta hänsyn till är att Sverige varit förespråkare för sådana processer och frågor, men de är inte prioriterade av andra givare i Honduras.¹⁵⁵ Refererat till Sveriges avslut och den nuvarande politiska situationen i Honduras, har en tidigare minister och politisk analytiker sagt att "Sida avslutar arbetet vid den tidpunkt då landet behöver dem som mest."¹⁵⁶

De svenska enskilda organisationerna som verkar i Honduras har en otydlig roll då det inte framkommer var de står i och med Sidas avslut. Trots att dessa organisationer har lång erfarenhet i området, särskilt i de lokala processerna, skulle detta ha kunnat utnyttjas i programmets och processernas avslutningsförhandlingar.¹⁵⁷

Den allmänna slutsatsen om hållbarheten i processerna och i programmen som stöds av Sida i Honduras är att det för närvarande är en öppen fråga, men dessvärre med ett dystert utfall. Flera av de Sida stödda institutionerna är beroende av det ekonomiska stödet då de arbetar inom områden som inte prioriteras av regeringen och inte heller av andra organ inom givarsamfundet. Några av dessa institutioner har dessutom hamnat i konflikt med organisationer i det civila samhället, vilket lett till att de inte längre vill samarbeta, detta som en följd av den politiska konflikten efter statskuppen. För tillfället finns ingen garanti för att Sidas politik eller de teman som Sverige har stött i ett långsiktigt perspektiv kommer att överleva.

Ett annat mål för utfasningsstrategin avser åstadkommandet av en valprocess som bygger på rättvisa, stark representativitet och deltagande på nationell- och lokalnivå. De flesta observatörer inne och utanför Honduras är överens om att statskuppen har orsakat ett allvarligt bakslag för demokratin och de demokratiska processerna i landet, däribland valprocessen. Även om val ägde rum 2009, har Honduras en ifrågasatt och svag regering. Dessutom är landet starkt polariserat mellan en organiserad motståndsrörelse till de strukturella reformerna där de ignorerar den nya regeringen och de politiska krafterna som försvarar status quo.

Det tredje målet - att uppnå "större jämlikhet i den offentliga sektorn och i det politiska deltagandet" - och det fjärde - att nå en "större öppenhet och ansvarsskyldighet i den offentliga sektorn" - har inte förverkligats på grund av ovan angivna skäl, av vilka några är utanför Sidas och SDC:s kontroll.

Ambitionen att uppnå "betydande framsteg" vad gäller millenniemålet för vatten och sanitet i de tio kommunerna, där man vill att 90 % av befolkningen har tillgång till dricksvatten och 80 % har tillgång till toalett, till år 2010, har inte lyckats på grund av bland annat den ekonomiska - och politiska krisen. Man har i alla fall, tack vare programmen nått vissa viktiga framsteg i de västra kommunerna och andra initiativ har uppnått en viss utveckling inom specifika områden.

¹⁵⁴ Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, s.12

¹⁵⁵ Intervju med representant från en civil samhällsorganisation i Honduras, Tegucigalpa, juli 2010.

¹⁵⁶ Intervju med ex minister och ledare i centrum för samhällsvetenskaplig forskning.

¹⁵⁷ Op.cit. Puerto Gómez, Margarita, Nils-Sjard Schulz, 2009, s. 16.

5 SLUTSATSER

5.1 Övergripande slutsatser

5.1.1 Inledning

Sida utökade sitt samarbete med Honduras efter den humanitära och miljömässiga tragedin orsakad av orkanen Mitch. Sidas insatser bidrog till betydande återuppbyggnad av infrastruktur, såsom vägar och bostäder. Detta förde även med sig att Sida betraktades som en uppskattad och respekterad samarbetspartner, vilket senare ledde till att utvecklingssamarbetet kunde inkludera politiskt känsligare sektorer. Då Sida var en av initiativtagarna av Stockholmsdeklarationen, stödde man inte bara återuppbyggnaden av landet utan bidrog även till den demokratiska omvandlingen. Sida spelade en ledande roll i det internationella utvecklingssamarbetet och genom sitt engagemang involverade sig andra samarbetspartners i känsliga frågor som rör demokratiseringen i Honduras.

Utvärderingen fann svagheter och problem som ytterligare presenteras i fortsättningen av detta kapitel. De viktigaste faktorerna är relaterade till planeringen, uppföljningen och Sidas bedömningar, relationen mellan och samordning av de olika insatserna, hur de var utformade, särskilt i anslutning till de nya samarbetsformerna, jämställdhet som genomgående tema, den svenska strategin och utfasningsprocessen samt hur beslutet att avbryta program och projekt påverkade resultatens hållbarhet, liksom alternativen och preferenserna i insatser på lokal och regional nivå jämfört med dem på central nivå.

5.1.2 Relevans

- Sidas mål, strategier och insatser i Honduras är relevanta vad gäller landets kontext och överensstämmer med den honduranska regeringens, andra givares och det civila samhällets strategier och behovsanalys.
- Dock var strategierna (särskilt regionstrategin) och kvantiteten av insatser väldigt spridda och de innefattade ett stort antal sektorer och aktiviteter, något som ibland gjort det svårt för Sida att avsätta nödvändiga resurser till varje enskild insats för att upprätthålla en önskvärd kvalitet. Även om detta inte är unikt i fallet Honduras, är det en viktig aspekt att beakta i framtida utvecklingssamarbete.
- Övergripande kan man konstatera att insatserna var samstämmiga med de regionala strategierna för Centralamerika och Karibien samt med utfasningsstrategin för 2008-2011 och Stockholmsdeklarationen. De var också i linje med prioriteringarna och strategierna för det svenska biståndet i allmänhet. Sammantaget var insatserna relevanta, men de var för många och spridda.

5.1.3 Effektivitet

- Sidas portfölj bestod av viktiga och varierade program i Honduras som var relaterade till prioriterade ämnen. Men inte förrän de sista åren av samarbetet togs det fram en strategi som skulle ha kunnat optimera ansträngningarna och resurserna för att uppnå målen i Stockholmsdeklarationen och effektivt stödja landets egna kapaciteter. Det som saknades i Sidas strategier och program under perioden 2001-2007 var baslinjestudier, mål och ett system med

indikatorer för måluppfyllelse¹⁵⁸. Därtill förekommer i några av planeringsdokumenten en begreppsförvirring, som till exempel "produkt" (output) och "resultat" (efecto directo, outcome)¹⁵⁹. Sida har fokuserat på en institutionalisering av demokratin genom att stödja betydelsefulla institutioner som ingår i en representativ demokrati. Dock inrättade Sida inga indikatorer för att fastställa de direkta resultaten och samarbetets påverkan i relation till Sidas främsta mål. Detta har försvårat eller omöjliggjort mätningen och begränsat resultatens omfattning.

- Alla eller de flesta av Sidas insatser var relevanta, men de var både för många och spridda. De täckte många sektorer och därmed statens och dess myndigheters olika tematiska behov. Mångfalden i Sidas insatser, som motsvarade den honduranska regeringens behov, ämnesmässiga prioriteringar och stora antalet samarbetsparter, bidrog till att Sida kunde täcka många områden. Dock resulterade detta i problem vad gäller insatsernas samordning. Trots ett gemensamt deltagande i flera insatser och trots att en del av dem genomfördes inom samma ämnesområden, lyckades Sida inte främja samverkan mellan sina partner för en optimering av resurserna och påverkan på programnivå. Detta begränsade Sidas möjligheter att stödja landets kapacitet. Flertalet respondenter i utvärderingen nämner detta som en negativ faktor för kvalitén i det svenska utvecklingssamarbetet. Ändå lyckades Sida inom vissa specifika samarbeten komplettera och harmonisera med andra givare. Det är emellertid svårt för utvärderarna att urskilja resultaten från Sidas insatser från de finansierade till andra givare och aktörer. Endast i ett fåtal projekt har man etablerat riktlinjer för att göra denna åtskillnad även om bidragen kom från olika givare.
- Sida inledde sitt utvecklingssamarbete inom olika sektorer tillsammans med andra organisationer som hade erfarenheter av dessa (UNDP, IDB, OAS osv.) Detta skedde för att optimera resurserna, uppnå effektivare påverkan samt öka anpassningen till regeringens ansträngningar. Det innebär att Sida var tvunget att rätta sig efter organisationernas prioriteringar och arbetssätt utan att ha en aktiv roll för garantera inkludering av de prioriterade områden som angetts i Stockholmdeklarationen och de regionala strategierna. Projekten som fokuserade på samhällsstyrning dominerades av Sida-UNDP, och Sida delegerade ett stort ansvar för utformning, genomförande, administrationen och kontroll av projekten. Fastän Sida tog vara på UNDP:s erfarenhet och dess konsultnätverk i regionen, bör man inte förglömma att de internationella organisationernas insatser är beroende av landets regering och ofta begränsar möjligheten att förhålla sig kritiskt och att agera självständigt. I intervjuerna med OAS framkom att när Sida erbjöds möjligheten, så tog man en aktiv del i planering och uppföljning. Detta skulle man också ha kunnat göra i förhandlingar med andra multilaterala organisationer. Sida skulle ha kunnat förhandla om genomförandeaspekter och inte bara tagit rollen som observatör. Ett annat exempel är koordineringen mellan Sida och den spanska biståndsorganisationen AECID när det gällde det gemensamma stödet till det nationella personregistret, trots motstånd från UNDP. Detta visar att Sida hade möjlighet att utöva påtryckning och delta.
- Samarbetet inom området av samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet var inte särskilt koherent. Det fungerade som en samling tematiska projekt, några relaterade, andra inte.

¹⁵⁸ Detta är värt att nämna även om det inte inom Sida fanns krav på baslinjestudier under denna period, eftersom det påverkar såväl genomförandet som möjligheterna att följa upp och mäta resultat.

¹⁵⁹ Opazo, Juan Enrique, 9 november 2006, Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras 2007- 2012 (utkast), s. 8.

Vissa visade på kontinuitet över tiden (INAM, TSE, RNP och politiska reformer) medan andra var mycket specifika (stödet till försvarsmakten, statistikinstitutet INE, fastighetsregistret, kongressen och legalisering av mark). I vissa projekt var Sidas insatser direkta (nationella forumet för HIV/AIDS, C-Libre) och i andra arbetade man via internationella organisationer med multilateralt stöd. Sida uppnådde effektivast resultat i de mer långsiktiga projekten och genom bilateralt samarbete. I de förstnämnda eftersom Sida hade möjlighet att fördjupa och omorientera sitt stöd och i fallet med de senare genom att Sidas direkta relation gynnade samarbetspartnerna väsentligt. Man lyckades till exempel uppnå hållbarhet och synergi mellan den offentliga och privata sektorn. Kommunikationen med Sidas personal bidrog till måloppfyllelsen inom t ex jämställdhet som tvärfråga. Det är också värt att nämna framgångsrika exempel såsom stödet till HIV/AIDS-programmet och dess konkreta effekter när det gäller folkligt deltagande, kapacitetsuppbyggnad, decentralisering, transparens och ansvarsutkrävande; stödet till INAM, för vilken Sidas stöd var avgörande, instiftandet av de kommunala kvinnokontoren (som även om de i dagsläget inte har någon stark roll var en viktig milstolpe). En annan framgång var den politik för kvinnors rättigheter som arbetades fram inom INAM.

- Några av Sidas finansierade projekt, dock ett mindre antal, och ej av större volym, hade en direkt positiv inverkan fattiga honduraner. Det positiva resultatet huvudsakligen förklaras med ett direkt stöd till de exkluderade, marginaliserade och diskriminerade befolkningsgrupper. De deltog i insatsernas aktiviteter och överlag var genomförandet transparent.
- En av hörnstenarna i det svenska utvecklingssamarbetet är att stärka medborgarnas deltagande i samhället. Det konsoliderar demokratin och bidrar till god samhällsstyrning. Programmet för samhällsstyrning kanaliserade en stor del av sina resurser till att förstärka institutioner. På så sätt lyckades också Sida påverka den institutionella kapacitetsuppbyggnaden och lägga en grund för att staten skulle ta ansvar för en sund utveckling av landets institutioner. Tyvärr var dock de resurser Sida satsade för att stärka medborgarnas i gemen möjligheter till politisk kontroll och utkrävande av ansvar av regering och myndigheterna alltför begränsade.
- Det svenska utvecklingssamarbetets förväntade resultat när det gäller demokratisk samhällsstyrning var i stor utsträckning beroende på de beslut som fattades av de politiska partierna. Dessa representerar inte alltid allmänintresset även om det fanns ett åtagande enligt Stockholmsdeklarationen och PRS. Likaså är utvecklingen och djupet i den institutionella kapaciteten som samarbetet bidragit till beroende av regeringens politiska vilja. Sidas ansträngningar för att förbättra regeringens ägarskap hade ingen effekt, något som inte är märkligt med tanke på den honduranska kontexten.
- Den största delen av det svenska utvecklingssamarbetet inom fokusområdet demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet riktades mot samhällsstyrning. Även om skyddet av mänskliga rättigheter var en viktig tvärssektoriell fråga, bestod det direkta stödet till mänskliga rättigheter i första hand av samarbetet med den nationella kommissionen för mänskliga rättigheter (CONADEH). Endast ett fåtal av de civila samhällsorganisationerna som arbetade inom ämnet mänskliga rättigheter erhöll stöd från Sida, detta trots deras viktiga bidrag till främjandet och skyddet av dessa rättigheter samt deras kamp mot korruption och straffrihet.
- Skyddet av mänskliga rättigheter är ett genomgående tema i samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Dessvärre har just jämställdhet inte en integrerad fråga i insatserna. Istället arbetade man med genus som ett eget tema, nästan uteslutande med INAM och i några projekt som Diakonia stödde med Sida-medel.

- Det otillräckliga beaktandet av det ökande våldet i Honduras påverkade sannolikt effektiviteten i utvecklingssamarbetet, eftersom våldet försvårade genomförandet och därmed måluppfyllelsen i insatserna.

5.1.4 Effekter och hållbarhet

- Bristen på strategiska planeringsinstrument och kontroll försvårade skapandet av villkor för att frambringe hållbarhet av samarbetets insatser som syftar till att stärka huvudinstitutionerna i den honduranska demokratin. Samhällsstyrningsprogrammet med UNDP, samt de projekt och insatser som överenskommits med andra givare saknade i stor utsträckning baslinjestudier, riskanalyser, specifika mål med resultatindikatorer och mekanismer för kontroll samt kvalitativa och kvantitativa resultatmätningar för olika nivåer. I de fall man formulerat indikatorer och mål, skedde detta på en output-nivå snarare än i termer av direkta resultat (outcomes) eller påverkan, varför det har varit svårt att utvärdera direkta resultat, också i termer av långsiktiga effekter.
- Sida har dock genom multilaterala och bilaterala samarbete bidragit till en stärkt rättsstat. Dessvärre visade statskuppen på att åtgärderna uppenbarligen inte var tillräckliga utan mycket sköra. Tidigare nämnda aspekter är vad som kanske rättfärdigar existensen av en generell uppfattning om att Sidas samlade erfarenheter i samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och genus är nödvändig i den nuvarande honduranska politiska kontexten. Det är av denna anledning man ser med oro på det svenska samarbetets avslut.
- Sidas långsiktiga bidrag till att minska fattigdomen samt stödet till huvudinstitutioner i den honduranska demokratin, garanterar inte hållbarheten i de uppnådda resultaten på grund av sitt beroende av den politiska växlingen. Framstegen inom området för demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och genus är resultatet av det civila samhällets samt det internationella samfundets deltagande och kontinuitet, mer än åtgärder av en statlig politik. Man uppfattade även större potential för hållbarhet i projekten där förmånstagarna är de verkställande. I de fall där projekten stöds institutionellt, beror hållbarheten på den politiska viljan; till skillnad från de projekt med mellanhänder där hållbarheten är beroende av genomförandet av organisationerna som arbetar som mellanhänder samt andra samarbetsländers vilja. När det gäller jämställdhet bidrog Sidas stöd till institutionaliseringen genom att en nationell plan för jämställdhet fastställdes och samråd skedde med civilsamhället, även om inte planen godkändes på det sätt som planerats.
- I utfasningsfasen 2008-2010 undertecknade Sida en rad projektavtal (med UNDP, TSE och RNP, med sanningskommissionen samt med kommuner i västra delarna av landet) men trots att alla var relevanta och nödvändiga kunde den inte avslutas i tid, även bortsett från den oförutsägbara statskuppen som påverkade kontinuiteten och utvecklingen av flera projekt. Detta försvårade slutetappen av det svenska samarbetet och än mer dess hållbarhet. Personalomsättningen under det senaste året är en annan faktor som påverkat både kontinuiteten i projekt samt avslutet och hållbarhetsstrategin.

5.1.5 Strategi för minskad fattigdom

Ramverket för samarbetet mellan Sverige och Honduras var fattigdomsstrategin (PRS), vars primära mål var att fram till år 2015 uppnå en reducering av fattigdomen och den extrema fattigdomen i Honduras med 24 procentenheter. De senaste tillgängliga uppgifterna om fattigdom och extrem fattigdom tyder dock på att detta mål inte är inom räckhåll och kommer därmed inte uppnås.

Honduras är det tredje fattigaste landet i Latinamerika, varav två tredjedelar av befolkningen lever under fattigdomsgränsen och nästan hälften i extrem fattigdom. Honduras är dessutom det mest ojämlika landet i Centralamerika när det gäller inkomstfördelning och under det senaste decenniet har inkomstfördelningen t.o.m. försämrats. Således, i relation till huvudsyftet har PRSs måluppfyllnad varit en besvikelse.

5.1.6 Nya samarbetsformer

Relaterat till PRS och Parisdeklarationen främjade Sida principerna av samordning, harmonisering och anpassning, bl.a. genom att tillämpa nya samarbetsformer såsom budgetstöd och SWAppar. Sida var en av de första och främsta förespråkarna för dessa principer och metoder. Dock har den förväntade nyttan av den praktiska tillämpningen av dessa principer och regler inte förverkligats beroende på olika faktorer och omständigheter. Honduras regering tog aldrig ansvar för att främja en harmonisering av stödet genom en sektoriell fokusering och gemensamma insatser inom ett allmänt budgetstöd eftersom det fanns olika och ibland motstridiga attityder angående olika biståndsformer sinsemellan biståndsorganen, som till exempel en differentierad fokusering och respons relaterade till policys, program och projekt. Innehållet i Parisdeklarationen samt de nya samarbetsformerna visade sig vara realistiska när de väl tillämpades, särskilt i en kontext som Honduras.

De allra flesta problemen i PRS och de nya samarbetsformerna har med det rådande politiska systemet göra: den utbredda politiska klientelismen och maktmonopolet av de två traditionella politiska partierna vilket orsakar korruption, instabilitet och ofta förekommande inriktningsbyten inom den offentliga politiken, låg kapacitet inom den offentliga sektorn och låg kvalitet av offentliga tjänster. Det bör dock noteras att dessa egenskaper i det politiska systemet fastställs av normer och regler (formella och informella) som definierar av de styrandes karaktär och det politiska systemet. Dessa normer, regler och system kan endast delvis påverkas av internationellt samarbete. Detta är naturligtvis inte unikt för fallet Honduras.

5.1.7 Politisk dialog

Den politiska dialogen ledd av Sverige och Sida, med sina samarbetspartners i Honduras, var genomgående konsekvent och koherent med de svenska uppsatta målen och strategierna. Den legitimitet som Sida och Sverige förvärvade genom sina initiativ vid de konsultativa gruppmötena och det omfattande stödet efter orkanen Mitch, gav utrymme för en politisk dialog med den honduranska regeringen som präglades av lyhördhet. Sida kunde ta upp och diskutera ämnen med en större genomslagskraft. Sida hade kapacitet att sammankalla intressenter vilket man till viss del kunde göra på grund av frånvaron av särintressen. Samarbetsparternas omdöme om Sidas roll och utförandet av den politiska dialogen är i allmänhet positiva. De anser att Sida representerar ett samarbete med ett stort engagemang och de visar på en förmåga att komplettera tematiska insatser utöver beslutat budget. Sidas vision och åtagande hade en medellång och långsiktig inriktning. Dessutom anser de intervjuade att Sida är berett att ta risker och planera för framtiden, men utan att försämma relationen med andra organ genom att ta på sig en ledarroll utan att vilja dominera. Nästan alla intervjuade partners och representanter från den honduranska regeringen ansåg att Sidas agerande i frontlinjen angående införandet och främjandet av frågor kring mänskliga rättigheter, samhällsstyrning, jämställdhet och PRS, dvs. känsliga ämnen och diplomatiskt känsliga frågor.

5.1.8 Utfasningsstrategi och Sidas avslutning

Väldigt få mål i utfasningsstrategin uppfylldes. Bland de viktigaste orsakerna till de negativa

resultaten är faktorer som står utanför Sidas kontroll. En viktig faktor som påverkade det internationella samarbetet var den politiska krisen 2009 som utlöstes av statskuppen. En annan negativ händelse var finanskrisens påverkan samt den därpå följande internationella lågkonjunkturen vilken bidrog till betydligt minskade remitteringar från utlandsarbetande honduraner. Bland faktorer som Sverige hade inflytande över och kunde ha gjort bättre Shör det svenska utrikesdepartementets hantering av utfasningsprocessen. Sidas huvudkontors olämpliga beslut att skära ner medel och tidigarelägga avslutningsdatumet av biståndskontoret i Tegucigalpa motverkade också möjligheterna att uppnå hållbara insatser.

Den generella slutsatsen om hållbarheten av Sidas processer och program i Honduras är att det för närvarande är en öppen fråga, men med en dyster prognos. Flera av de stödda institutionerna är beroende av det svenska stödet eftersom de arbetar med frågor som endast i en begränsad utsträckning stöds av den inhemska regeringen och andra givarorgan som inte heller prioriterar dessa ämnesområden. Dessutom har vissa av dessa institutioner hamnat i konflikt med och är okända av samarbetspartnerna i det honduranska civila samhället, detta som en följd av de politiska konflikterna efter statskuppen.

5.2 Slutsatser relaterade till de utvalda insatserna

5.2.1 Programmet "Acceso" inom hälsosektorn

Relevans: Målen, strategierna och insatserna i programmet Acceso inom hälsosektorn i Honduras är uppenbart relevanta för hälso- och sjukvårdssektorns tillstånd, samt för den social-politiska kontexten i landet.

Effektivitet: Programmet hade en relativt bra effektivitet, med flera konkreta resultat på lokal nivå och färre på central, politisk nivå.

Mainstramingfrågor: Jämställdhetsdimensionen var den största bristen i programmet. Man tog inte hänsyn till ett jämställdhetsperspektiv i den första fasen och i den andra inbegreps en kulturell fokus och ett genusperspektiv på dokumentationsnivån, dock utan praktiska konsekvenser.

Effekt och hållbarhet: Med tanke på den strategiska betydelsen i programmet för processreformen av arbetet med hälso- och sjukvårdssektorn, är dess positiva inverkan på institutionaliseringsprocessen obestridlig, men vad gäller hållbarheten finns en oro kring ekonomi och finansiering. De stödda honduranska institutionerna var mycket ekonomiskt beroende av Sida.

5.2.2 Education for all (EFA)

Relevans: Målen, strategierna och insatserna i programmet EFA är relevanta i förhållande till det internationella svenska samarbetet, den honduranska regeringen, övriga givare samt det civila samhällets uppsatta mål och strategier. De svarar mot utbildningssektorns behov, samt möjligheten att uppfylla medborgarnas rätt till grundläggande utbildning, stärka PRS:s aktioner och regeringens mål om deltagande.

Effektivitet: EFA:s effektivitet var låg. Av de 12 planerade målen för 2008 uppfylldes endast tre. EFA organiserades enligt en konventionell logisk projektledning, istället för en fokusering på ett politiskt genomförande. Detta ledde till svårigheter för ledningen på grund av oklara funktioner och relationer. Man tog inte tillräcklig hänsyn till hur pass tidskrävande arbetet var för att uppnå målen kring harmonisering och anpassning. Detta innebar att de stora ekonomiska resurser som utlovades av givarna vid EFA:s inledning hindrades av komplicerade regelverk och procedurer. Detta bidrog till stora förseningar i planering och genomförandet av aktiviteter.

Effekt och hållbarhet: Varken de allmänna eller de särskilda målen i EFA, beaktar jämställdhet som en genomgående fråga. Planen har ingen specifik information om införlivandet av jämställdhetsfrågor inom programmet, inte heller på den teoretiska nivån. På grund av inkorporeringen av nya partners i EFA:s gemensamma fond, samt den låga kapaciteten av genomförandet av de tillgängliga ekonomiska medlen, hade Sidas utfasning inte en stor ekonomisk påverkan. Ändå beklagar ansvariga förlusten av en viktig röst då Sida hade en förmåga att försvara åsikter och agera beslutsamt i dialogen med regeringen och andra partner i planen. Sida hade dessutom en huvudroll i starten av EFA planen och stod för det historiska minnet av processen.

5.2.3 *Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana Rural (FUNDEVI)*

Relevans: Programmet är relevant eftersom de fattigas tillgång av finansiella tjänster för bostadsbyggande är bristande och därmed ett stort hinder för att kunna förbättra fattiga familjers (boende i urbana områden och på landsbygden) levnadsvillkor. Målen, strategierna och FUNDEVI:s insatser är relevanta i relation till tillståndet inom bostadssektorn och behoven hos de fattigaste grupperna i Honduras. De överensstämmer dessutom med Sidas bostadspolitik, regionstrategin för Centralamerika och Karibien samt den honduranska regeringens politik, andra givare och det civila samhället. FUNDEVI:s arbete inom bostadssektorn kompletterar och stärker PRS och deltagandeprocessen av fattiga och marginaliserade grupper i landet.

Effektivitet: Effektiviteten av FUNDEVI:s program har varierat, med mindre goda resultat inom institutionell utveckling och förstärkning av de institutioner som arbetar som intermediärer i de de av Sida finansierade infrastrukturprojekten inom FUNDEVI, liksom för krediterprogrammen. Effektiviteten har dock varit högre i programmen fokuserade på egenbyggandet av nya bostäder och bostads restaureringar.

Effekt och hållbarhet: Givarnas ekonomiska medel är inte nödvändiga för att täcka FUNDEVI:s utgiftsbudget, då stiftelsen kan fortleva utan regeringens subventioner. FUNDEVI har funnit en lösning för att minska den ekonomiska påverkan på de lån som inte kan återbetalas, men de genererar fortfarande ett stort antal dröjsmål.

5.2.4 *Programa Piloto de Desarrollo Local, Agua y Saneamiento (DESCEAS)*

Relevans: Programmet är vad gäller planering, mål och utförande relevant. Det har på ett bra sätt lyckats inkludera visionen och målen i PRS. DESCEAS har bidragit till att stärka lokal kapacitet för genomförandet och administration av vatten- och sanitetssystem, samt stärka en decentralisering av hälso- och sjukvården och bidra till att millenniemålen uppnåddes.

Effektivitet: Även om programmet genomfördes under en kort tid, trots att det krävs mer tid för att uppnå en solid kapacitet för att förvalta programmet, uppnåddes och i vissa avseenden t.o.m. överskreds målen relaterade till investeringar i infrastruktur samt uppbyggnaden av den lokala kapaciteten för hållbar förvaltning. Dessutom omfattade programmet vattenresurshantering inom flodsystem etc. Emellertid saknades ett specifikt program för naturresurser och miljö, liksom gemensamma samarbetsprojekt inom jämförbara sektorer, vilket begränsade effektiviteten i Sidas insatser i denna sektor.

Effekt och hållbarhet: DESCEAS är ett framgångsrikt projekt som nyligen har fördjupats och dess påverkan sträcker sig längre än en förbättrad kvalitets och kvantitets tillgång av dricksvatten och sanitära förhållanden, eftersom det även innefattar lokalt stärkande genom skapandet av lokala organisationer för en integrerad förvaltning av vattenresurser och själva systemet. Programmet stärker decentraliseringsprocesser och ökar tillgången dricksvatten och sanitet. Trots att man i allt agerande omfattar hållbarhetsaspekter är hållbarheten fortfarande osäker, eftersom det enligt de tillfrågade krävs två år till för att uppnå en stärkt organisation. Även om det finns ett intresse från andra givare letar ansvariga fortfarande efter finansiellt stöd för programmets fortlevnad.

6 LÄRDOMAR FÖR FRAMTIDA ARBETE

6.1 Planering, uppföljning och utvärdering

Sidas insatser måste svara på en strategisk planering som tillåter mätningar av målens uppnående och förväntade resultat. För detta syfte är det viktigt att inrätta uppföljnings- och utvärderingssystem samt ett tillvägagångssätt för redovisning som underlättar bedömningen av resultat och programutfall. En systematisk strategisk planering underlättar samordningen av de finansierade programmen, vars avsikt är att maximera påverkan och tillvarata resurserna på ett effektivt sätt. Dessa typer av system och rutiner skulle underlätta Sidas roll att inneha en större roll i uppföljningen, tillsynen och programgenomförandet av samarbetet med andra biståndsorgan. Samarbetsformerna, såsom budgetstöd och SWAp innebär stora svårigheter, särskilt för utvärderingen av resultaten då det i dessa samarbetsformer för närvarande är nästintill omöjliga att följa upp resultat från bidragen från enskilda givarorgan/byråer.

6.2 Samordning av Sidas verksamhet

Det är nödvändigt att fastställa mer effektiva mekanismer som kopplar samman Sidas olika program för att mildra effekterna av de ständiga maktförändringar både på en nationell, statlig nivå samt inom de olika myndigheterna på olika nivåer. Det är också viktigt för att formulera och samordna Sida-finansierade program med andra samarbetsorganisationer (därav framförallt svenska enskilda organisationer och givarna) för att möjliggöra en effektiv resursanvändning. I de fall man för samman resurser från olika givare borde tydliga kriterier etableras för att kunna fastställa och specificera de uppnådda resultaten av dessa resurser.

6.3 Demokratisk samhällsstyrning

Inom området för demokratisk samhällsstyrning har Sida använt en stor del av sina resurser till förstärkning av en del offentliga institutionerna. Dessa är sköra i ett samhälle som Honduras. Statskuppen visade på att den institutionella och tekniska kapaciteten i landet inte räcker för att befästa demokratin och den löper en stor risk att försvinna eftersom den till stor del beror på regeringens - och de politiska partiernas vilja, något som inte nödvändigtvis svarar på den stora majoritetens medborgares intressen. Det är viktigt att man i denna typ av samhällen riktar en stor del av samarbetet mot organisationer och sociala rörelser på regional eller lokal nivå för att öka medborgardeltagandet i beslutsfattande, politiska kontroll och ansvarstagande, och på detta sätt främja en kultur och en demokratisk aktivitet. Att uppnå dessa mål kräver en fördjupning och en förbättring av den förberedande analysen, såsom funktioner och dynamiken av den sociala strukturen, den ekonomiska och politiska kontexten i utvecklingsinsatserna.

6.4 Arbetet i regionala och lokala miljöer kontra program på centralnivå

Kapacitetsstärkandet hos organisationerna och huvudaktörerna på lokalnivå och ett decentraliserat samarbete har visat sig ha en större inverkan på fattigdomsbekämpningen än där arbetet sköts från en centralnivå. Resultaten av ett flertal projekt som hade en sådan direkt inverkan visade också på att dessa organisationer har en god förmåga att komma med förslag och med små resurser lyckades de åstadkomma betydande förändringar. Arbetet med civila samhällsorganisationer, som direkt eller indirekt främjar en reduktion av fattigdomen eller som försvar och främjar mänskliga rättigheter säkrar samarbetets kontinuitet även i en politisk kris. Stärkandet av intern teknisk kapacitet, tillvaratagandet av befintliga institutionella resurser, anpassning till de nya behoven och koordinering med andra givare, optimerar inte endast samarbetets resultat utan garanterar också hållbarheten.

6.5 De nya samarbetsformerna

Sida var en av huvudförsvararna i Honduras vad gäller de nya samarbetsformerna (budgetstöd och sektorprogramstöd) som presenterats i Parisdeklarationen. I jämförelse med de traditionella projekten förväntades genom de nya formerna en förbättring av nationellt ägandeskap (ownership), alienation, harmonisering, hållbarhet och minskade transaktionskostnader. Men den teoretiska och praktiska grunden i Parisdeklarationen och de nya samarbetsformerna visade sig vara mycket svaga, eller t.o.m. orealistiska. Det är märkligt att man antar att givare och mottagare har samma mål, i relation till samförstånd och ett ömsesidigt förtroende med tanke på de historiska regimerna i länder som Honduras under de senaste decennierna. Detta innebar också att tillämpningen av principerna i deklarationen skulle leda till ett effektivare samarbete men man tog inte hänsyn till att uppfattningen av vad som är önskvärda effekter kan variera, exempelvis inom givarsamfundet, inom mottagarlandet eller mellan de två intresserade parterna.

I praktiken har regeringen i Honduras aldrig tagit på sig ägandeskapet i insatserna (mest uppenbart i fallet med PRS och EFA planen) då det inom givarsamfundet gavs olika och motstridiga attityder vad gäller användandet av de nya instrumenten. Samordningen och harmoniseringen i programmets beredningsprocess präglades av många förseningar och ett långsamt utförande. I den honduranska kontexten visade det sig att de nya samarbetsformerna fungerade som en monstruös byråkrati och teknokrati utan grund i verkligheten. Redan från starten när de nya samarbetsformerna lanserades borde Sida ha genomfört en grundligare och mer seriös analys, vilket skulle ha kunnat resultera i en bättre utnyttjande av samarbetetsorganens resurser, i förmån till ett direkt samarbete med organisationer och institutioner på lokal- och departementsnivå.

6.6 Jämställdhet som tvärsektoriell fråga

Sida bör klargöra sin begreppsram och sina metoder för en mainstreaming av jämställdhetsfrågor, då den borde vara inorporerad i insatsernas utformning. Indikatorerna och förfarandet är oundvikliga och underlättar utvärderingen av projektresultaten och processerna för att främja jämställdhet. Sida bör också systematiskt uppmuntra förhandlingen, kommunikationen och alliansbyggandet inom frågor kring genus mellan aktörer i det civila samhället och statsstrukturerna för att kunna ta itu med motståndet av det patriarkala systemet och påverka de djupa sociala förändringarna för en jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhetsmainstreamingen är inte en retorisk komponent. Därför bör Sida acceptera och inkludera att denna är en teknisk-politisk process som kräver en strukturomvandling på de olika institutionella nivåerna som de åsyrar att påverka.

6.7 Utfasningsstrategin och –processen

För att de svenska samarbetsinsatser ska nå minimikraven för hållbarhet är det viktigt att från början av utfasningsprocessen inleda en systematisk process av samråd med de olika parter som berörs av eller är intresserade av insatserna (inklusive regeringen, givarsamfundet, program och förmånstagare). Olämpliga beslut som att sänka de ekonomiska medlen och beslutet om att tidigarelägga det svenska representationens avslutningsdatum i landet under utfasningsprocessen är kontraproduktivt och minskar chansen att säkerställa hållbara insatser.

6.8 Regionalt erfarenhetsutbyte

Trots de uppenbara skillnader som kännetecknar länder som Honduras, Guatemala och Colombia, liksom de skilda samarbetsformer som Sida har använt i dessa länder, har de vissa gemensamma drag (såsom stora ekonomiska klyftor, våld, dominans från eliten, sociala konflikter mm). Det vore

därför värdefullt att personal inom Sida och svenska enskilda organisationer som arbetar i och/eller med dessa länder, kan utbyta erfarenheter, information om Sidas strategier och genomförande, liksom utvärderingar av dessa. Det ter sig t ex som att Sida i Guatemala och Colombia i betydligt lägre grad har arbetat med statliga institutioner än man gjort i Honduras.



UTFASNINGSUTVÄRDERING: UTVÄRDERING AV DET LÅNGSIKTIGA UTVECKLINGSSAMARBETET MELLAN HONDURAS OCH SVERIGE 2001–2010

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

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

