

Partnerlandstrategi for Colombia

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av *St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen)* i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene, og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helsesystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Colombia er et øvre mellominntektsland med rundt 48 millioner innbyggere.¹ Landet har en betydelig middelklasse, dyktige næringslivsfolk, omfattende lovverk og kompetente byråkrater. Colombia er en sentral regional aktør og en viktig stemme og samarbeidspartner i multilaterale fora. Colombia ble medlem i OECD i 2020. Colombia har stor grad av økonomisk ulikhet både mellom mennesker og regioner. Konfliktlinjene i samfunnet er mange og kryssende. Med over halvparten av sitt landområde dekket av skog, er Colombia dessuten et av verdens viktigste regnskogsland. Det bor 102 urfolksgrupper i landet, som utgjør en befolkning på ca. 1,5 mill.

¹ Colombia er nummer 90 på FNs levekårsindeks (2018)

Landet preges av mer enn 50 år med væpnet intern konflikt, store utfordringer med narkotikaproduksjon og annen illegal virksomhet og begrenset statlig nærvær i mange regioner. Norsk engasjement har utviklet seg gjennom flere tiår. Det langsiktige målet har hele tiden vært å bidra til en varig fredsløsning, noe som fortsatt står i sentrum for vårt engasjement. Humanitær innsats og fremme av menneskerettighetene har vært del av dette. Norge nyter tillit og har en rolle som garantistland i oppfølgingen av fredsavtalen med den tidligere geriljagruppen Farc (fra 2016) samt i forhandlinger med geriljagruppen ELN (p.t. ikke gjenopptatt).

Mange land og multilaterale aktører støtter fredsprosessen i Colombia, men internasjonal bistand utgjør en liten andel av landets økonomi. Støtten har en strategisk og katalytisk effekt, men den kan ikke erstatte den nasjonale innsatsen som er nødvendig for å endre de underliggende årsakene til konfliktene og fattigdommen i landet.

Fredsavtalen inneholder bestemmelser om avslutning av konflikten og våpennedleggelse, etablering og gjennomføring av system for overgangsrettferdighet og oppreisning for ofre, samt mer langsiktige prosesser som regionale utviklingsprogrammer og bekjempelse av narkotikaproduksjonen. Det er avgjørende å øke det statlige nærværet i områder preget av konflikt og hindre at illegale grupper tar kontroll i områder tidligere kontrollert av Farc. Dette vil også kunne bedre situasjonen for menneskerettighetsforsvarere.

Fredsavtalen har skapt både muligheter og utfordringer når det gjelder klima og skog. Dette krever nye tilnæringer til bærekraftig forvaltning av skogen og ulovlig virksomhet. Gjennom klima- og skogprosjektet har Norge gitt løfter om resultatbasert bistand på opp mot NOK 1,8 milliarder frem til 2020, og samarbeidet ble i 2019 utvidet frem til 2025 med utbetalinger på inntil NOK 400 mill. pr år forutsatt verifiserte utslippsreduksjoner.

Bistanden ventes å ligge rundt NOK 500 millioner årlig i gjennomsnitt ut strategiperioden. Beløpet vil variere, og er bl. a. avhengig av reduksjon i avskoging.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Colombia fikk ny regjering i 2018. Makthaverne springer ut fra tidligere president Álvaro Uribes parti, Centro Democrático, som har vært kritisk til deler av fredsavtalen. President Duque har vært tydelig på hvor han gjerne hadde sett justeringer, men også tydelig på at hans regjering vil følge opp de forpliktelsene som følger av avtalen. Det internasjonale samfunn har blitt oppfordret om å støtte opp om dette arbeidet.

Ny nasjonal utviklingsplan ble vedtatt i kongressen våren 2019, for perioden 2018-2022. Planen skal lede til fattigdomsreduksjon og utjevning av forskjeller. Den skal bidra til å nå bærekraftsmålene og gjennomføre fredsavtalen. Norsk innsats ligger dermed tett opp til regjeringens prioriteringer. Grunntesen i utviklingsplanen er at mer rettssikkerhet og næringsfremme vil utjevne forskjeller. Planen vektlegger tilgang til effektivt rettsvesen og statlig nærvær over hele landet samt tilrettelegging for bærekraftig og dynamisk næringsliv som de viktigste faktorene for å gi like muligheter for alle. Den nasjonale utviklingsplanen inneholder også mål om redusert avskoging.

En stor utfordring ligger på finansieringssiden. Colombias skatteinntang er lav i forhold til inntektsnivået, noe som gjør det vanskelig å virkeliggjøre det nødvendige løftet for å sikre et tilstrekkelig statlig nærvær i konfliktrammede områder. Regjeringens skattereform har først og fremst vært rettet mot effektivisering og insentiver for næringslivet, og mindre mot utjevning

eller økt skattenivå. Colombia er imidlertid et av få land i regionen som har en høy karbonavgift på drivstoff.

Fredsprosessen er et hovedområde for norsk innsats og knytter seg direkte til bærekraftsmål 16 (*fred og rettferdighet*). Den er også viktig for å nå de andre bærekraftsmålene relatert til helse, utdanning, infrastruktur etc. Gitt Colombias status som øvre mellominntektsland vil det ikke være naturlig for Norge å etablere bredere sektorsamarbeid innen disse områdene. De punktvisse innsatsene her støttes primært fordi de anses strategisk viktige i fredsprosessen. Et eksempel er utdanning for tidligere Farc-soldater og lokalbefolkning i reintegreringsområder.

Fredsavtalen med Farc danner rammeverket for mye av norsk og internasjonal innsats i Colombia. Den tar utgangspunkt i de grunnleggende årsakene til konflikten og inneholder en rekke tiltak. Flere aktører har i oppdrag å rapportere på fremdriften i implementeringen.

Et annet viktig område for norsk innsats er klima/skog. Dette relaterer seg direkte til bærekraftsmål 13 (*stoppe klimaendringene*), men er også knyttet til flere av de andre målene, som f.eks. *bærekraftig forvaltning av økosystemer* (bærekraftsmål nr.15), *ansvarlig produksjon* (bærekraftsmål nr. 12) og *fattigdomsbekjempelse* (bærekraftsmål nr. 1). Klima- og skogsamarbeidet er resultatbasert og utviklingen måles således mot et definert utgangspunkt.

Økt og bærekraftig næringsutvikling relaterer seg til bærekraftsmål 8, *anstendig arbeid og økonomisk vekst*, men også til syvende og siste til bærekraftsmål 1, *redusert fattigdom*. Det gjelder også det siste strategiske målet – økt norsk næringslivsengasjement.

De tverrgående hensynene søkes ivaretatt, i enkeltprosjekter og i de store flergiverfondene som en stor del av norske midler kanaliseres gjennom. I mange prosjekter er de tverrgående temaene klima/miljø, menneskerettigheter og kvinners rettigheter/likestilling viktige komponenter. De strategiske målene for norsk innsats i Colombia er 1) endelig fredsløsning, 2) reduserte utslipp fra skog, 3) bærekraftig næringsutvikling og 4) økt norsk næringslivsengasjement.

1. Endelig fredsløsning

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre innsatsen som garantistland i oppfølgingen av fredsavtalen med Farc
- Legge til rette for gjenopptakelse av forhandlinger mellom myndighetene og ELN, hvis og når partene ønsker det.
- Gjennom fortsatt dialog- og påvirkningsarbeid bidra til oppslutning om fredsprosessen nasjonalt og til at internasjonal støtte er så koordinert og effektiv som mulig.
- Videreføre det aktive engasjementet innen menneskerettigheter, herunder beskyttelse av menneskerettighetsforsvarere, urfolks rettigheter og sårbare grupper, samt innen kvinner, fred og sikkerhet.
- Bruke bistand fleksibelt, strategisk og katalytisk for å støtte opp om fredsprosessen, med overgangsrettferdighet og gjenintegrering.
- Se innsatsene innen fred og forsoning og klima/skog i sammenheng og identifisere synergier, bl.a. når det gjelder gjenintegrering av tidligere Farc-soldater.
- Styrke sivilsamfunnet som viktig aktør for fred og forsoning lokalt og nasjonalt.
- Fortsette støtten med norske politirådgivere til FNs verifikasjonsmisjon (UNMVC)

2. Reduserte utslipp fra skog

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre strategisk dialog og samarbeid med myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner, andre givere, media og næringslivsaktører for å nå målet om redusert avskoging, som vil muliggjøre resultatbaserte utbetalinger på nasjonalt nivå.
- Støtte gjennomføring av offentlige reformer og tiltak med sikte på redusert avskoging.
- Styrke fondene Colombia Sostenible og Amazonasvisjonen som kanaler for resultatbaserte utbetalinger.
- Styrke miljøforkjempere og sivilsamfunnet generelt i arbeid for redusert avskoging.

3. Bærekraftig næringsutvikling

Prioriterte innsatsområder:

- Økt næringslivsaktivitet i Colombia innen rammen av fredsavtalen og samarbeidet om klima/skog.
- Samarbeid innen rammen av Olje for utvikling² (Ofu) og Fisk for utvikling (Ffu), samt kartlegge og ev. følge opp mulig samarbeid innen Skatt for utvikling (Sfu).
- Samarbeid knyttet til globale spørsmål av felles interesse, som f.eks. bærekraftig havøkonomi.

4. Økt norsk næringslivsengasjement

Prioriterte innsatsområder:

- Bistå norske bedrifter som ønsker å etablere seg i det colombianske markedet.
- Bidra aktivt til næringslivskontakt mellom Norge og Colombia innen energi, akvakultur, innovasjon og teknologi.

3. Virkemidler for norsk innsats

I arbeidet knyttet til fredsprosessen er god dialog, tett oppfølging og budsjettmessig fleksibilitet, viktige stikkord. Rollen som garantistland er spesielt krevende hva gjelder personalressurser. Det norske medlemskapet i FNs sikkerhetsråd for perioden 2021-22 er et viktig instrument for å opprettholde internasjonal støtte til fredsprosessen.

Besøk og samtaler på politisk nivå er et viktig supplement til den løpende innsatsen fra ambassaden og departementet og fungerer som nyttige referansepunkter. Her kan særlige utfordringer tas opp og avklares og nødvendig politisk forankring sikres.

Norge har primært ønsket å kanalisere midler til oppfølging av fredsavtalen gjennom FNs flergiverfond. Dette fondet ble opprettet i 2016 nettopp for å koordinere innsats knyttet til fredsavtalen. Det er opprettet en egen styringsstruktur med deltakelse fra colombianske myndigheter, FN-systemet og giverlandene, for å sikre reelt partnerskap basert på felles prioriteringer. Norske midler kanaliseres også direkte gjennom ulike FN-organisasjoner.

Colombianske sivilsamfunnsorganisasjoner er sentrale aktører når det gjelder arbeid for menneskerettigheter, kvinners deltakelse samt fredsbygging og forsoningsprosesser på lokalt nivå. Siden 2011 har norsk støtte til slike organisasjoner bl.a. blitt kanalisert gjennom et svensk-norsk fond, FOS. Fondet er faset ut, men støtten videreføres gjennom en ny mekanisme. Norsk støtte til Colombia kanaliseres også gjennom norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner, med midler fra både Norad og UD. I oppfølgingen av fredsavtalen

² Ofus etablerte målformulering er *økonomisk, sosialt og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressursene*. Det gjøres for øvrig oppmerksom på at OfU-programmet overordnet skal gjennomgåes med sikte på bedre samsvar med Parisavtalen og bærekraftsmålene.

har støtte vært kanalisert gjennom organisasjoner som Flyktninghjelpen, Norges Røde Kors og Caritas.

Gjennom klima- og skogsamarbeidet er det innledet et omfattende resultatbasert partnerskap. Midler kanaliseres bl.a. gjennom det IDB-administrerte fondet Colombia Sostenible og den tyske utviklingsbankens "Redd Early Movers" program. I tillegg støttes flere strategiske tiltak for redusert avskoging, og det drives informasjonsvirksomhet og føres dialog med relevante aktører. Klima- og skoginitiativet bidrar også med betydelig støtte til colombianske sivilsamfunns- og urfolksorganisasjoner, en støtteordning som forvaltes av Norad.

Når det gjelder næringsfremme arrangeres det årlige seminarer med deltakelse av norske og colombianske aktører, og det arbeides også med å få norsk deltakelse på colombianske arrangementer. Energi har vært et satsingsområde over flere år, mens akvakultur, innovasjon og teknologi er nyere prioriteringer. Norads næringslivsordninger bidrar til å utvide kontaktflatene.

Colombia er et satsningsland for Norfund. Norfund prioriterer sektorer som gir høy utviklingseffekt, som ren energi, finansinstitusjoner, vekstkraftige virksomheter og grønn infrastruktur.

I det faglige samarbeidet innen bl.a. Ofu og Ffu er besøk og utveksling mellom ulike departement og direktorat et viktig virkemiddel, i tillegg benyttes eksterne konsulenter. Innsatsen her krever løpende vedlikehold av nettverk og utstrakt myndighetskontakt. Norske og colombianske helsemyndigheter har også inngått en MoU om helsesamarbeid med noe bistandsmidler fra UD. Dette er et eksempel på «punktinnsats» istedenfor bredt bistandssamarbeid i en sektor.

Til tross for at matvaresikkerhet ikke er et prioritert område for Norge i Colombia, kan noe av innsatsen kobles opp til dette temaet. Dette gjelder f.eks. gjenintegreringsprosjekter og støtte relatert til omlegging fra dyrking av kokablader.

4. Risikovurdering

Endelig fredsløsning i Colombia er først og fremst avhengig av nasjonale aktørers egen innsats og mobilisering av nasjonale ressurser. FNs flergiverfond er prioritert bistandskanal fordi styringsstrukturen sikrer god forankring av innsatsen hos myndighetene og tett koordinering mellom giverland og FN-systemet. Det anses imidlertid viktig fortsatt å diversifisere innsatsen og støtte sivilsamfunnsaktører direkte.

Også vårt felles mål om å redusere avskogingen avhenger i høy grad av nasjonale aktørers innsats og vilje til å prioritere. Fra norsk side har man løpende dialog med myndighetene og andre relevante aktører om måloppnåelsen som må ligge til grunn for resultatbaserte utbetalinger. Det gis videre støtte til strategiske tiltak, bl.a. mot illegal virksomhet, for slik å snu den negative utviklingen.

Økt vold og konflikt som følge av illegale grupperes virksomhet, bruddet i forhandlingene med ELN og utfordringene i Venezuela, med de humanitære konsekvenser dette har, representerer åpenbare risikoer. En slik utvikling vil virke negativt inn på samtlige strategiske mål i strategien.

Norge har fortsatt kontakt med partene i Venezuela, og den humanitære støtten trappes opp.

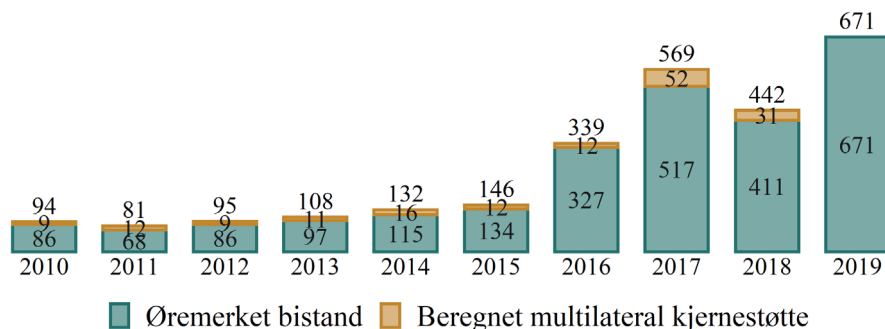
Den dramatiske økningen i drap på tidligere Farc-soldater, menneskerettighetsforsvarere og lokale ledere undergraver også fredsprosessens legitimitet. Dette er et tema som vil følges opp på alle relevante arenaer der Norge er representert.

Korrupsjon er en utfordring generelt i Colombia, som ellers i regionen. Risikoen håndteres først og fremst gjennom å velge partnere med gode kontrollsystemer og –rutiner. Risiko knyttet til dette og de tre andre tverrgående hensynene i bistanden, vurderes for hvert enkelte prosjekt.

Vedlegg: Norsk bistand til Colombia

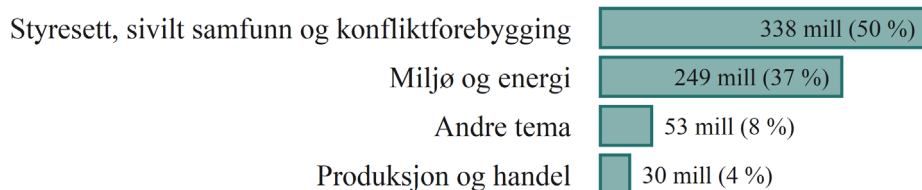
I 2019 utbetalte Norge 671 millioner kroner øremerket bistand til Colombia gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner³. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Colombia, 2010-2019. NOK mill.

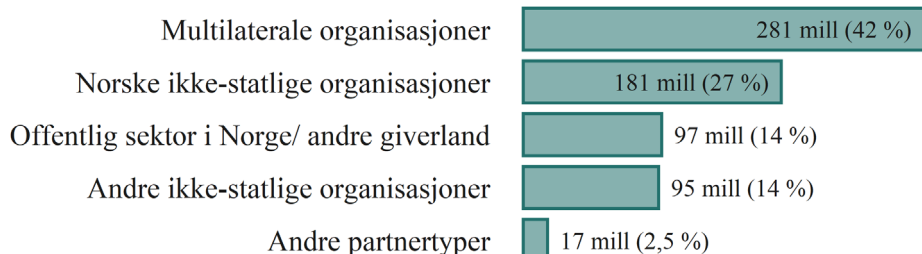


Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Colombia i 2019



Type partner, øremerket bistand til Colombia i 2019



³ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Colombia i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.