



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# UNHCR och colombianska asylsökande

– En policyanalys av UNHCR:s policy för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer

Mattias Bergsten

Avdelningen för mänskliga rättigheter

Historiska institutionen

Kurskod: MRS31

Termin: Höstterminen 2016

Handledare: X

Omfång: 14 410



**HUMAN  
RIGHTS  
STUDIES**  
LUND UNIVERSITY

# Abstract

Den colombianska konflikten har resulterat i att miljontals colombianer har tvingats överge sina hem. Syftet med den här studien har varit att undersöka och analysera hur väl UNHCR:s policy beskriver situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer. Syftet har även varit att ta fram de mest lämpliga lösningarna för dessa asylsökande. Materialet som stått i fokus är UNHCR:s riktlinjer som används för att assistera beslutstagande när de bedömer det internationella skyddsbehovet för asylsökanden. Riktlinjerna är avsedda som underlag för mottagande länders bedömningar. Materialet har undersökts med hjälp av en policyanalys, även Arendts teori om statslöshet har tillämpats i undersökningen.

Studien har resulterat i att UNHCR:s policy i vissa avseenden beskriver situationen för de asylsökande på ett otillräckligt sätt. Policyn har även visats sig vara inkonsekvent när man jämför informationen mellan den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna. Resultatet består av tre lösningar som är de mest lämpliga för att förbättra UNHCR:s nuvarande policy. UNHCR bör stärka statliga institutioner som arbetar med colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer genom att finansiera och arbeta tillsammans med dem, UNHCR bör granska sig själv och arbeta för att policyn ska spegla verkligheten och UNHCR bör modifiera sin egen policy genom att göra den tydlig och rättvis för alla parter som är involverade. Paralleller har synliggjorts mellan studiens resultat och Arendts teori. Detta i form av att ett samarbete krävs mellan den colombianska staten, UNHCR och mottagande länder, för att säkerställa att rättigheterna för den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna förverkligas.

Nyckelord: Colombia, UNHCR, policy, asylsökande, ursprungsbefolkning, afrocolombianer, lösningar, policyanalys, Arendt, statslöshet.

# Innehållsförteckning

1.0	Inledning.....	4
1.1	Problemformulering, syfte och frågeställningar.....	5
1.2	Definition.....	7
1.3	Bakgrund.....	7
1.4	Material.....	9
1.4.1	Primär- och sekundärmaterial.....	9
2.0	Teori och metod.....	11
2.1	Teori.....	11
2.2	Metod.....	14
3.0	Litteraturöversikt och tidigare forskning.....	19
4.0	Policyanalys.....	22
4.1	Step 1: Verify, Define and Detail the Problem.....	23
4.2	Step 2: Establish Evaluation Criteria.....	30
4.3	Step 3: Identify Alternative Policies.....	32
4.4	Step 4: Evaluate Alternative Policies.....	35
4.5	Step 5: Display and Distinguish among Alternative Policies.....	38
5.0	Slutsats med teoretiskt perspektiv.....	41
6.0	Sammanfattning.....	44
	Referenser.....	46

# 1.0 Inledning

Stora delar av den colombianska befolkningen har under flera decennier levt under svåra förhållanden som resultat av den våldsamma väpnade konflikten i landet. Tiotusentals människor har försvunnit spårlöst och miljontals människor har tvingats på flykt. Detta har resulterat i att landet präglas av stora flyktingstömmar, både inom landet och till närliggande länder. Bara mellan 2002 och 2005 beräknas fler än 3 miljoner colombianer ha tvingats fly från sina hem. Det långa och brutala inbördeskriget har lämnat djupa sår hos den colombianska civilbefolkningen som i stor utsträckning har varit gruppen som har påverkats mest av en av de största humanitära katastroferna på det västra halvklotet.<sup>1</sup>

Flyktingarna själva har mycket att säga om de colombianska myndigheternas sätt att bemöta deras behov och skydd. Många av dessa människor menar att de blir bemötta med förakt och att för höga krav ställs på dem att bevisa att de faktiskt är flyktingar och inte bara ”vanliga fattiga”. Vissa av dessa flyktingar blir asylsökanden då de desperat genom asyl försöker uppnå anständiga levnadsförhållanden i närliggande länder. Staten har i stor utsträckning misslyckats med att hjälpa människorna, delvis på grund av den byråkratiska papperscirkus som människorna tvingas gå igenom. Resultatet av detta har blivit att de i stället förblir oregistrerade. Statens misslyckande med att bistå sina invånare med deras essentiella behov och skydd har resulterat i att Colombias regering 2005 dömdes av landets högsta domstol för allvarliga brister i hanteringen av den humanitära krisen i landet.<sup>2</sup>

I statens frånvaro har FN:s flyktingbyrå United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) uttryckt hur man arbetar aktivt i bland annat Ecuador där man tränar och assisterar statliga myndigheter med att hjälpa colombianska asylsökanden som strömmar in från Colombias Putumayo-region. UNHCR menar att deras expertis i dessa typer av problem gör dem till en viktig aktör för att bistå med lösningar för att få ett slut på den eviga colombianska flyktingproblematiken.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Säkerhetspolitik, Pettersson Therese och Engström Garoun, Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet, Fördjupning Colombia, 16-08-22.

<sup>2</sup> Capelán, Jorge & Jansson, Fredrik, *Colombia: möten med landet, folket och konflikten*, Murbruk, Lund, 2007, s 11.

<sup>3</sup> UNHCR, del Mundo Fernando, *UNHCR helps Ecuador deal with Colombian asylum seekers*, 01-07-20.

## 1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Konflikten i Colombia som resulterat i den tragiska och kraftiga flyktingströmmen har av UNHCR rubricerats som ”Colombia’s Invisible Crisis” (Colombias osynliga kris). Men är den verkligen så osynlig? Den colombianska regeringen har öppet erkänt det stigmatiserande problemet. Men än så länge har inga tillräckliga åtgärder implementeras för att stoppa ökningen av colombianer som tvingas lämna sina hem. Faktum är att den nuvarande humanitära krisen inte alls verkar vara osynlig. The US Committee for Refugees and Immigrants har rapporterat att det mellan 2000-2006 totalt registrerades 35 562 colombianer i Ecuador med flyktingstatus, och UNHCR:s lokala flyktingkontor hävdar att antalet colombianska flyktingar som nu bor i Ecuador rör sig om 450 000.<sup>4</sup> Krisen är sålunda synlig. Den colombianska regeringen och andra internationella organisationer, som UNHCR, har vidtagit kraftiga ekonomiska åtgärder för att försöka förbättra situationen i landet. Trots detta fortsätter colombianer att strömma över gränserna till närliggande länder. Trots detta fortsätter colombiansk civilbefolkning att dö. Den colombianska krisen fortsätter att hota landets grundläggande utveckling och framtidens sociala jämnlighet.<sup>5</sup>

I Colombia lever 75 procent av alla afrocolombianer i fattigdom. Spädbarnsdödligheten hos gruppen är fem gånger högre än hos resten av befolkningen. El Choco, departementet med den högsta procenten av afrocolombianer i landet, har drabbats av flera av landets värsta våldsbrott pga drog- och vapensmuggling av illegala gerillagrupper. I ursprungsbefolkningens fall har gerillagrupperna bestulit människorna på deras mark. Detta eftersom den colombianska ursprungsbefolkningen saknar fungerande lagar som berättigar dem till sin egen mark.<sup>6</sup>

Lokala och internationella källor har kommit överens om att 700-1000 colombianer illegalt passerar den ecuadorianska gränsen varje månad. Colombianerna gör så pga att de inte har lyckats skaffa det officiella legala polisdokumentet (pasado judicial) som krävs för att korsa gränsen. Alternativt

---

<sup>4</sup> J Immigrant Minority Health, *Sending-Country Violence and Receiving-Country Discrimination: Effects on the Health of Colombian Refugees in Ecuador*, Michele G. Shedlin, Carlos U. Decena, Hugo Noboa, Óscar Betancourt, 2014, s 119.

<sup>5</sup> Council on Hemispheric Affairs, Højen Louise, *Colombia’s “Invisible Crisis”: Internally Displaced Persons*, 15-02-02.

<sup>6</sup> U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices: Colombia*, 2007, s 2503.

känner colombianerna inte till sina rättigheter.<sup>7</sup> Detta faktum öppnar upp för ett intressant perspektiv. Kan UNHCR på ett omfattande och strukturerat sätt bistå med nödvändig expertis för att lösa eller förbättra situationen för Colombias asylsökande?

Syftet med den här studien är att undersöka och analysera hur väl UNHCR:s policy beskriver situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer. Syftet är även att ta fram de mest lämpliga lösningarna för dessa asylsökande.

I studien används Hannah Arendts teori om statslöshet för att utvärdera UNHCR:s policy. Arendts statslöshetperspektiv används som grund i studien då perspektivet fokuserar på människor som är på flykts rättigheter. Arendts teori är relevant för utvärderingen av UNHCR:s policy eftersom UNHCR:s policy berör hanteringen av asylsökande. I studien kommer en policyanalys att utföras då syftet är att undersöka och analysera UNHCR:s policy. I policyanalysen antar jag rollen som policyanalytiker.

Detta leder fram till studiens två frågeställningar:

- *Hur väl beskriver UNHCR:s policy situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer?*
- *Vilka är de mest lämpliga lösningarna för att ändra UNHCR:s policy för att förbättra situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer?*

I studien använts alltså Arendts teori om statslöshet för att uppnå studiens syfte samt för att besvara de två frågeställningarna. Det intressanta med frågeställningarna är att även om Arendts teori myntades för över 70 år sedan, till följd av andra världskriget, är teorin fortfarande aktuell och relevant för att närma sig och studera studiens frågeställningar. Dessa frågeställningar kommer att besvaras genom en policyanalys som ska undersöka UNHCR:s policy om asylsökanden från Colombia.

---

<sup>7</sup> J Immigrant Minority Health, *Sending-Country Violence and Receiving-Country Discrimination: Effects on the Health of Colombian Refugees in Ecuador*, Michele G. Shedlin, Carlos U. Decena, Hugo Noboa, Óscar Betancourt, 2014, s 119.

## 1.2 Definition

Först och främst är det av vikt att definiera asylsökande. Definitionen som skall användas i den här studien kommer att begränsas till UNHCR:s koncentrerade definition som lyder: ”*En asylsökande är en person vars begäran om asyl ännu inte har behandlats. Varje år söker omkring en miljon människor asyl.*”<sup>8</sup> UNHCR:s egen definition används eftersom det är deras policy som ska undersökas i den här studien.

## 1.3 Bakgrund

Colombia har sedan en lång tid tillbaka plågats av en av världens mest omfattande och svårlösta humanitära kriser. Sedan 1960-talet har mer än 200 000 människor i landet mördats i politiskt våld. Grova kränkningar mot invånarnas mänskliga rättigheter har utförts både av regeringssidan som gerillarörelser samt högermiliser. Konflikten har resulterat i att miljontals colombianer har tvingats på flykt och tvingats överge sina hem.<sup>9</sup>

Två grupper i Colombia som har påverkats negativt i mycket hög utsträckning är den colombianska ursprungsbefolkningen och landets afrocolombianer. Den interna blodiga konflikten har resulterat i massiv fysisk och kulturell tvångsflyttning för människor från dessa två grupper. Medlemmar från grupperna har fått utstå rasistisk förföljelse och särskilt kvinnor från grupperna har utsattas för extrema patriarkaliska ideologiska värderingar.<sup>10</sup>

Både vänstergerillorna och högermilisgrupper har finansierat sin hänsynslösa och avskräckande krigsföring genom narkotikahandel och annan kriminell verksamhet. Ideologiska motsättningar gentemot den colombianska staten har kommit att uppmärksammas mindre och den kriminella verksamheten och strävan efter ekonomisk vinning har uppmärksammas mer. Detta tydliggörs då organiserad brottslighet i dag ligger bakom mer mord i Colombia än den politiska konflikten.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> UNHCR Sverige, *Asylsökande*.

<sup>9</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.

<sup>10</sup> Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, Gruner Sheila, *Territory, Autonomy, and the Good Life: Afro-Colombian and Indigenous Ethno-Territorial Movements in Colombia's Peace Process*, 2017, s 180.

<sup>11</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.

Álvaro Uribe, som var president i Colombia under 2002 till 2010, satsade kraftiga ekonomiska och politiska resurser på landets militär för att bekämpa kriminella grupperingar. Hans absolut främsta politiska fokus låg på att bekämpa vänstergerillorna Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) och Ejército de Liberación Nacional (ELN). 2008 drabbades FARC av flera motgångar, bland annat utförde regeringssidan ett flertal stora militära operationer där man framgångsrikt eliminerade flera högt uppsatta ledare. Den colombianska armén lyckades även frita den tidigare presidentkandidaten Ingrid Betancourt som hade hållits som gisslan av FARC i drygt sex år. Både FARC och ELN anses i stor utsträckning ha förlorat sina politiska visioner och ingen av de två grupperingarna besitter något starkt folkligt stöd.<sup>12</sup>

Uribes regering lyckades även sluta ett fredsavtal med högermilisernas paraplyorganisation Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Den officiella uppfattningen uttryckte att de så kallade paramilitärerna avväpnades 2006 i takt med avtalet. Dock har det visats sig i efterhand att många tidigare AUC-medlemmar kom att ansluta sig till andra kriminella grupper. Dessa ägnade sig till största del åt den vinstdrivande narkotikahandeln, grupperna prioriterade sällan någon form av politiska aktioner eller utspel.<sup>13</sup>

Juan Manuel Santos, som tillträdde som Colombias president i augusti 2010, utformade sin politik i linje med att identifiera de kriminella grupperna som det största hotet mot säkerhet och fred i Colombia. Bakslagen för FARC fortsatte och gerillan blev allt mer tillbakapressad.<sup>14</sup> Trots detta så framkom det rapporter under 2012 om användning av landminor, påtvingade försvinnanden, kidnappningar, tortyr, avrättningar och massakrer. Även om antalet av dessa grova människorättskränkningar har minskat under de senaste åren. Trots regeringens försök till att etablera en allmän ordning i landet fortsätter gerillagrupperna, främst FARC och ELN, att begå brott mot internationell humanitär rätt. Mer specifikt innebär brotten tvångsrekrytering av barn, övergrepp mot civilbefolkningen, sexuellt våld, kidnappningar och tvångsflyttningar. I delar av landet där statens närvaro är svag begränsas civilbefolkningens rörelsefrihet av gerillan. Utöver gerillagrupperna, högermiliserna och regeringssidan präglas det colombianska samhället av

---

<sup>12</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.

<sup>13</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.

<sup>14</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.



kriminella väpnade grupper med koppling till organiserad brottslighet som gör sig skyldiga till allvarliga övergrepp runt om i landet.<sup>15</sup>

Regeringen och vänstergerillan FARC påbörjade 2012 ett fredsavtal och 2016 hade de två parterna enats om ett färdigt avtal.<sup>16</sup> De colombianska väljarna sade nej till avtalet i en nationell folkomröstning som ägde rum i början av oktober 2016, men parterna lade snart fram ett nytt modifierat avtal.<sup>17</sup> Man har länge menat att om den väpnade konflikten skulle upphöra skulle detta leda till en ökning av möjligheter för att säkerställa mänskliga rättigheter för den colombianska befolkningen.<sup>18</sup> I juni i år kom den colombianska staten och FARC överens om en avväpning för gerillagruppen.<sup>19</sup> Nu återstår det för den colombianska staten att påbörja förhandlingarna med ELN och andra paramilitära styrkor i landet.

## 1.4 Material

Materialet som utgör grunden för den här studien består dels av policyn utgiven av UNHCR samt böcker med fokus på statslöshet och policyanalys. I studiens analys är målet att granska primärmaterialet med hjälp av det material som innefattar policyanalys. Här kommer även tidigare forskning samt studiens teori att involveras. I studiens slutsats kommer det material som innefattar statslöshet, studiens teori, att appliceras på den färdiga undersökningen. Den här processen utmynnar i att studiens frågeställningar besvaras. I nästkommande avsnitt beskrivs studiens utvalda material.

### 1.4.1 Primär- och sekundärmaterial

En skillnad i studien görs mellan det primär- och sekundärmaterial som kommer att användas för att genomföra den här vetenskapliga undersökningen. Studiens primärmaterial består av policydokumentet ”*Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of*

---

<sup>15</sup> Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter i Colombia 2012*, 2012.

<sup>16</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.

<sup>17</sup> Omni, Åbonde Jenny, *Nytt fredsavtal undertecknat i Colombia*, 16-11-24.

<sup>18</sup> Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter i Colombia 2012*, 2012.

<sup>19</sup> Svenska Dagbladet, *Stort kliv längs krokig fredsstig i Colombia*, 17-06-27.

*Asylum-Seekers from Colombia*”.<sup>20</sup> Dokumentet är utgivet av UNHCR och publicerades i september 2015. Valet att använda ett material utgivet av UNHCR ligger i linje med studiens syfte. Policyn används för att assistera beslutstagande av UNHCR:s egen personal, regeringar och private practitioners (privata utövare, tex advokater) när de bedömer det internationella skyddsbehovet för asylsökanden. Riktlinjerna är alltså avsedda som underlag för mottagande länders bedömningar. UNHCR hoppas att informationen som riktlinjerna innehåller ska övervägas noggrant av myndigheter och domstolsväsenden för att nå beslut om asylansökningarna.<sup>21</sup>

Gällande källkritik är det av vikt att på ett reflekterande sätt undersöka studiens primärmaterial. Att undersöka högfärdigt och officiellt material, som primärmaterialet räknas som, kan betraktas som ovanligt då det sällan ger intressanta resultat. Dock är det i just den här typen av byråkratiska bestämmelser som det är viktigt att just vara källkritisk. Primärmaterialet kommer att analyseras noggrant för att kunna tolka det implicita budskapet som ofta gömmer sig i den här typen av material.

Primärmaterialet i den här studien är UNHCR:s senaste riktlinjer för hur mottagande länder ska bedöma ansökningarna från colombianska asylsökanden. Studiens primärmaterial ersätter därmed ”the May 2010 *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia* (2010 Guidelines).”<sup>22</sup>

Gällande studiens sekundärmaterial bör följande nämnas. För att på ett nyanserat sätt forma studiens metod, policyanalys, kommer den här undersökningen att influeras av en bok om policyanalys. Mer bestämt, Rune Premfors ”*Policyanalys : kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*”.<sup>23</sup> Boken kommer att utgöra en väsentlig roll i studien då den på ett enkelt och lärorikt sätt utreder konsten att utföra en policyanalys. Trots att den inte kommer att influera den här studien i stor utsträckning är många idéer fortfarande av hög relevans och kommer att vävas in. Bokens syfte handlar först och främst om att förklara vad en policyanalys är. Mer specifikt ämnar författaren att ge *ett* svar på frågan vad policyanalys är.

---

<sup>20</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia*, September 2015, HCR/EG/COL/15/1.

<sup>21</sup> UNHCR, 2015, s ”note”.

<sup>22</sup> UNHCR, 2015, s 4.

<sup>23</sup> Premfors, Rune, *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Studentlitteratur, Lund, 1989.

Ett annat material som kommer att användas i studien är Landguidens information av konflikten i Colombia.<sup>24</sup> Det är det utrikespolitiska institutet som står för databasen som klassas som en kombination mellan en nyhetstjänst och ett uppslagsverk. Databasen har som betoning att skildra den grundläggande utvecklingen i länder.

En bok som kommer att inspirera och bidra till den här undersökning är ”*Colombia: möten med landet, folket och konflikten*”.<sup>25</sup> Boken är redigerad av Fredrika Jansson och är uppbyggd av ett tretotal verkliga skildringar från Colombia. Skildringarna handlar om allt från colombianska asylsökanden, gerillasoldater, paramilitärer till vad EU-parlamentariker, fredsobservatörer och riksdagsledamöter tycker och har upplevt i det konfliktdrabbade Colombia. Bokens tragiska och verkliga historier kommer att verka som ett medel för att belysa den blodiga verklighet som har präglat colombianska civilbefolkningens levnadsförhållanden.

## 2.0 Teori och metod

Studiens teorival grundar sig i Hannah Arendts teori om statslöshet. Studiens metod består av en policyanalys. Teorin och metoden kommer att synliggöras genom hela studien. I följande avsnitt kommer studiens teori och metod att utvecklas och förklaras mer utförligt.

### 2.1 Teori

I den här studien används Hannah Arendts teori om statslöshet. Det teoretiska perspektivet överensstämmer med studiens syfte. Härnäst ges en förklaring till anledningen bakom valet av teorin.

Flyktingströmmarna före och efter andra världskriget gjorde att begreppet statslös, en människa utan rätt till rättigheter, blev ett nytt fenomen. I samband med andra världskrigets slut 1945 grundades FN och övernationella lagar med egna domstolar som var till för att skydda alla personers mänskliga rättigheter. I takt med historiens gång och att internationella organ bildades som skulle skydda de mänskliga rättigheterna blev statslöshetens problem inte lika synligt. Men på

---

<sup>24</sup> Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29.

<sup>25</sup> Capelán & Jansson, 2007.

senare år har begreppet statslös återigen blivit aktuellt. Nya former av radikal politik producerar statslösa, den senaste tidens humanitära kriser med stora flyktingströmmar är i dag en av vår tids mest omfattande problem. Papperslösa från Syrien, Irak, Colombia och många fler länder lever i många fall under värre förhållanden än de statslösa under Arendts (1906-1975) generation gjorde.<sup>26</sup>

Colombia har länge präglats av en svår intern konflikt. I takt med landets fredsförhandlingar har Colombias situation uppmärksammats internationellt. Det har således återigen blivit påtagligt vilket omfattande problem det är med statslöshet i Colombia. Detta leder till att Arendts teori om statslöshet blir aktuell för att tillämpas i den här studien, för att alltså kunna analysera den insamlade empirin.

Teorin i den här studien kommer att grunda sig i Hannah Arendts nionde kapitel i hennes verk *"The Origins of Totalitarianism"*.<sup>27</sup> Beslutet att endast inkludera kapitel nio i studiens teorival tas dels för att medvetet skapa en rimlig och genomförbar avgränsning till studien. Kapitel nio berör statslösa människor och staten i relation till rättigheter. Trots Arendts fokus på staten är intentionen att applicera hennes teori på studiens fall, där UNHCR som organisation står i fokus och ska granskas. Dessutom är Arendts teori mycket relevant för studien då UNHCR:s policy i första hand riktar sig mot mottagande länder. Arendts teori kommer med andra ord att fungera som en utgångspunkt där hennes teori anpassas till studien. Härnäst ges en närmre inblick i vad Arendts teori innebär.

För att förstå Arendts teori kan vi inledningsvis studera följande centrala citat: *"Once they had left their homeland they remained homeless, once they had left their state they became stateless; once they had been deprived of their human rights they were rightless, the scum of the earth"*.<sup>28</sup> Detta kärnfulla citat förklarar hur Arendt menar att en individ som har tvingats fly från sitt hem och sin stat har blivit statslös och därav automatiskt kommer att bli rättighetslös. Arendt hävdar även att verklig frihet endast kan erhållas genom full nationell emancipation, att människor utan sin respektive nationella stat fråntas sina mänskliga rättigheter.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Expressen, Kultur, Per Wirtén, *Ett steg ner i Arendts europeiska mörker*, 16-05-13.

<sup>27</sup> Arendt, Hannah, *The origins of totalitarianism*, New ed. with added prefaces, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1973.

<sup>28</sup> Arendt, 1973, s 267.

<sup>29</sup> Arendt, 1973, s 272.

Arendt klassar statslösa som ett av de största massfenomen under vår moderna historia samt som en av de mest karaktäristiska grupperna i modern historia.<sup>30</sup> Hon väljer att definiera begreppet statslös som en term som åtminstone erkänner det faktum att dessa personer har förlorat sitt skydd från sina respektive stater och på så sätt kräver internationella bestämmelser för att säkerställa sin legala status.<sup>31</sup>

Vad som är centralt för både Arendt och den här studiens teori är att i stunden människor saknar sina respektive stater och är tvungna att falla tillbaka på sina minimirättigheter, finns det ingen myndighet kvar att skydda dem, ingen institution som är villig att ta ansvar för dem. Statslösa människors förlust av nationella rättigheter är detsamma som förlust av sina mänskliga rättigheter. Med andra ord är nationella rättigheter essentiella och absolut nödvändiga för att kunna ta del av mänskliga rättigheter.<sup>32</sup>

Problematiken för de rättighetslösa är inte att de blir fråntagna sina liv, sin frihet, sin jämlikhet framför lagen eller sin åsiktsfrihet, saker som är avsedda för att leva i ett rättvist samhälle. Problemet är att de inte längre tillhör något samhälle överhuvudtaget. Problemet är inte att de inte är lika inför lagen, utan att ingen lag existerar för dem.<sup>33</sup> Slutligen är det av vikt att förstå att Arendt hävdar att när en människa förlorar sitt skydd från sin regering resulterar detta i att man inte bara förlorar sin legala status i sitt hemland, utan i alla länder.<sup>34</sup>

Avslutningsvis fastslås det att det centrala begreppet för den här studiens teoretiska perspektiv är statslöshet. Det är med andra ord Hannah Arendts teori om statslöshet som utgör det teoretiska perspektivet i studien.

---

<sup>30</sup> Arendt, 1973, s 277.

<sup>31</sup> Arendt, 1973, s 279.

<sup>32</sup> Arendt, 1973, s 292.

<sup>33</sup> Arendt, 1973, s 295-296.

<sup>34</sup> Arendt, 1973, s 294.

## 2.2 Metod

Den här studiens metod är en policyanalys. Studiens metod baseras huvudsakligen på Patton & Sawickis verk ”*Basic methods of policy analysis and planning*”.<sup>35</sup> Bokens primära syfte innefattar att bistå policyanalytiker med en grundläggande sexstegsmodell för att kunna klara av att tackla de alltmer komplexa policyproblem som i dag existerar i vårt samhälle. För att på ett utförligt och nyanserat sätt konstruera och utföra en lämplig metod för den här studien, och som tidigare har nämnts, kommer policyanalysen även att influeras från Rune Premfors tankar och idéer från hans verk ”*Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*”.<sup>36</sup> Med dessa två infallsvinklar skapas policyanalysen för den här studien som fungerar som det verktyg som hjälper oss att på ett lämpligt sätt granska UNHCR:s policy.

Policyanalys är en verksamhet där vi i problemlösande syfte analyserar offentliga handlingsriktlinjer genom att ta isär dem och analysera delarna. Sedan fogas de samman till en ny och (förhoppningsvis) bättre strukturerad helhet. Policyanalysen syftar till att på ett konstruktivt sätt informera beslutsfattare om de troliga och verkliga konsekvenserna av olika handlingsriktlinjer. Det ligger i policyanalytikerns roll att informera andra om den insyn som erhållits i undersökningen av policyproblemet.<sup>37</sup>

Vad är det då som utgör en bra och komplett policyanalys? Policyanalysen bör adressera ett viktigt problem på ett logiskt och giltigt vis. Policyanalysen skall även tillhandahålla information som kan hjälpa beslutsfattaren i fråga att implementera en ekonomisk, politisk och administrativ bättre accepterad policy, som kommer att lösa eller förbättra allmänna samhällsfrågor.<sup>38</sup>

Patton & Sawickis rationalistiska modell kommer i den här studien utgöra grunden för den praktiska metodprocessen.<sup>39</sup> Dock är det viktigt att poängtera att det inte existerar en given mall för

---

<sup>35</sup> Patton, Carl V. & Sawicki, David S., *Basic methods of policy analysis and planning*, 2. ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1993.

<sup>36</sup> Premfors, 1989.

<sup>37</sup> Premfors, 1989, s 10-11.

<sup>38</sup> Premfors, 1989, s 52-53.

<sup>39</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 3.

hur en policyanalys ska se ut.<sup>40</sup> I den här studiens policyanalys kommer inte det sjätte steget i den rationalistiska modellen att genomföras. Detta på grund av att det sjätte steget innefattar att man som policyanalytiker först själv måste ta del av implementationen av sin policy, innan man kan utvärdera hur implementationen har gått. Eftersom att detta inte kommer inte bli fallet är det inte möjligt att genomföra det sjätte steget, just i den här studien.<sup>41</sup> Patton och Sawicki menar i stället att analytikern som utför policyanalysen själv bör eller kan modifiera deras rationalistiska modell för att på ett rimligt sätt få policyanalysen att fungera på respektive fall.<sup>42</sup>

Vidare beskrivs det mer utförligt vad de fem stegen i den rationalistiska modellen innebär. Som tidigare nämnts kommer studiens metod att modifieras och influeras av Premfors för att på bästa sätt applicera en lämplig policyanalys på UNHCR:s policy.

Det första steget i en policyanalys är att identifiera själva problemet. I linje med Premfors tankar och idéer kan vi poängtera att den inledande fasen i analysen är av betydande vikt. Den inledande fasens avgörande betydelse gör sig märkbar då man som analytiker inte vill ”hamna snett” från början.<sup>43</sup> Problemfasen kan delas upp i två delar, först gäller det för analytikern att hitta rätt problem i policyn genom en problemlidentifiering och därefter utföra en problemstrukturering för att bryta ned och strukturera problemet på rätt sätt.<sup>44</sup>

I problemlidentifieringen är det viktigt att inte automatiskt acceptera det första problemet som synliggörs utan att reflektera över om det kan finnas ett bredare perspektiv på problemet som ofta bara framfår på ett implicit sätt. Problemet som identifieras först är med andra ord ofta endast toppen av isberget.<sup>45</sup> Vidare i problemlidentifieringen är det viktigt att komma ihåg att organisationer vid flera tillfällen inte klargör för sina egentliga mål på ett precist sätt.

---

<sup>40</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 46.

<sup>41</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 63.

<sup>42</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 52-53.

<sup>43</sup> Premfors, 1989, s 51.

<sup>44</sup> Premfors, 1989, s 55.

<sup>45</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 54.

När det kommer till policyanalysens problemstrukturering är det av betydelse att först och främst ställa frågan om det identifierade problemet fortfarande existerar.<sup>46</sup> Om detta är fallet börjar man bryta ned problemet. Detta görs genom att fråga sig vilken magnitud problemet har och hur många som berörs av policyproblemet.<sup>47</sup>

Vidare i problemstruktureringen, för att på ett analytiskt sätt definiera problemet, måste man identifiera vilka aktörer som berörs av problemet. Utöver detta måste man förstå vilken roll aktörerna spelar i problemet och varför aktörerna är oroad över problemet. Dessutom måste man förstå vilken makt aktörerna har för att påverka policyn.<sup>48</sup>

Det andra steget i Patton och Sawickis rationalistiska modell handlar om att specificera relevanta kriterier. Innan man i det tredje steget jämför och väljer bland olika alternativ och lösningar till det identifierade problemet måste man som policyanalytiker i det andra steget alltså genomföra en utvärdering av kriterier.<sup>49</sup>

Det kan för en policyanalytiker vara problematiskt att veta när en bra policy är identifierad. Olika förslag på policy kommer påverka olika aktörer på olika sätt. Ett förslag på policy kan vara gynnsamt för en aktör i relation till problemet medan en annan aktör som berörs av problemet inte finner lösningen lika gynnsam. En policy kan vara bra ur ekonomiska perspektiv men mindre bra och lämplig ur kulturella perspektiv. Man bör även ha i åtanke att vissa policyförslag kan vara svårare än andra att implementera i samhället eller kräva omfattande lagändringar.<sup>50</sup>

Var införskaffar sig analytikern dessa kriterier? Antingen finns kriterierna tydligt uppmärksammade och utskrivna av den ursprungliga policyskaparen eller så kan man undersöka policyskaparens implicita sätt att uttrycka sig på genom att studera mål. Om kriterierna finns tillgängliga på ett explicit sätt är det analytikerns uppgift att specificera kriterierna så pass utförligt att de är genomförbara. I många fall framgår det inte tydligt av policyskaparen vilka mål eller kriterier den har, om detta är fallet ligger det i analytikerns egna ansvar att dra slutsatser om vilka de är.

---

<sup>46</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 56.

<sup>47</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 56.

<sup>48</sup> Patton & Sawicki, 1993 s 56.

<sup>49</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 57.

<sup>50</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 57.



Analytikern behöver identifiera de kriterier som är mest centrala för problemet och mest relevanta för nyckelaktörerna i beslutsprocessen.<sup>51</sup> Hela det andra steget i Patton och Sawickis rationalistiska modell gör att man undviker frestelsen att välja alternativa lösningar på policyproblemet som man själv föredrar.<sup>52</sup>

Kärnan i det tredje steget är att identifiera alternativ eller lösningar till problemet i fråga. Vid detta stadiet borde analytikern veta om och ha förstått de värderingar och mål som finns hos de olika aktörerna i relation till problemet. Genom att veta vad det är som söks och i det andra steget ha identifierat kriterier som avgör bedömandet hjälper detta analytikern att generera alternativ eller lösningar till problemet.<sup>53</sup>

Patton & Sawicki menar att man ska tänka intensivt för att komma fram till alternativ eller lösningar till problemet. En lista på alternativ eller lösningar kan göras upp för att på ett strukturerat sätt få fram en helhetsbild om vilka åtgärder som kan förbättra den ursprungliga policyn.<sup>54</sup> Viktigt vid detta stadiet är att hitta en rimlig balans i antalet lösningar eller problem man presenterar.<sup>55</sup>

Alternativsökningen, som är ett annat namn för Patton & Sawickis tredje steg, kan vara besvärlig då den är relativt outvecklad. Premfors menar att man i hög grad kommer att behöva använda sin fantasiförmåga för att arbeta fram nya alternativ eller lösningar till problemet. Att man som analytiker behöver påminna sig själv om sina kunskaper i kreativ intelligens, snarare än den mekaniska intelligensen är just vad Premfors menar att man behöver göra.<sup>56</sup>

Enligt Patton och Sawicki är grundbulten i policyanalysens process att i det fjärde steget utvärdera alternativ eller lösningar till problemet. Detta är vad som skall utföras i steg fyra. Det man ska ha i åtanke är hur den nykonstruerade policyn kommer att påverka problemet. Det rör sig alltså om till vilken grad varje policy kommer att stimulera de utvärderade kriterierna. Det är betydelsefullt för

---

<sup>51</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 58.

<sup>52</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 58.

<sup>53</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 58.

<sup>54</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 59.

<sup>55</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 59.

<sup>56</sup> Premfors, 1989, s 64.

analytikern att erkänna skillnaden mellan ekonomiska tekniska och politiska alternativ som är rimliga och genomförbara.<sup>57</sup>

Syftet med utvärderingen av alternativ eller lösningar är att på ett utförligt sätt definiera problemet och identifiera rimliga och effektiva lösningar. Huruvida några av dessa lösningar faktiskt kan implementeras är i huvudsak en politisk fråga.<sup>58</sup>

Sammanfattningsvis kan vi säga att det är analytikerns uppgift att i alternativfasen värdera olika alternativ. Det handlar alltså om att närmre kartlägga ett begränsat antal alternativs olika effekter. Hur detta ska utformas beror på den tidsram analytikern har tillgänglig. I flera fall där tidsbrist råder sker den här värdering med hjälp av analytikerns allmänna förmågor om problemet. Detta är genomförbart eftersom analytikern då bör vara väl införstådd med vilka parametrar som berör problematiken.<sup>59</sup>

I steg fem är det av vikt att komma ihåg att beroende på relationen mellan analytikern och den ursprungliga policyskaparen kan resultatet av utvärderingen presenteras på olika sätt. I det femte steget handlar det om att skilja och välja mellan olika policyalternativ. De ekonomiska, politiska och administrativa konsekvenserna för den nya policyn bör belysas.<sup>60</sup>

De politiska konsekvenserna är ofta av stor betydelse. Därför kan man som policyskapare reflektera över för- och nackdelar med de nya förslagen till policyn genom att ställa sig följande frågor: Ligger det i den relevanta beslutstagarens intresse och inflytande att implementera policyn? Vad kommer policyskaparen behöva ge upp eller lova för att säkerställa att den nya policyn faktiskt implementeras?<sup>61</sup>

Det finns sällan *ett* accepterbart eller ändamålsenligt alternativ. Ingen av alternativen eller lösningarna kommer förmodligen framstå som perfekta då problem sällan förklaras som lösta. Det är oftare så att problemens allvarlighetsgrad i stället sjunker, att bördan blir mer jämnt fördelad eller

---

<sup>57</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 60.

<sup>58</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 60.

<sup>59</sup> Premfors, 1989, s 82.

<sup>60</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 61.

<sup>61</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 62.

att det ursprungliga problemet ersätts av mindre allvarliga problem. Policyanalytiker arbetar generellt sett under tidsbegränsning. Resultatet av detta blir att de tar genvägar. De överser alternativ och variabler. Det finns policyanalyser som är inkompleta. Dock är ett brett perspektiv i många fall en god start för att ta sig an problemet. Det sägs att varje ny lösning föder nya problem, om detta är fallet, är policyskaparen villig att acceptera dem?<sup>62</sup>

### 3.0 Litteraturoversikt och tidigare forskning

Inledningsvis kan nämnas att tidigare forskning inom det givna ämnesområdet är etablerat och utarbetat. Som tidigare nämnts är den ohållbara situationen i Colombia inte längre en osynlig kris. Rent litteraturmässigt existerar det därför alltså relevant publicerat material från trovärdiga forskare. Urvalet av tidigare forskning som vävs in i studien förankras i kriteriet om colombianska människor som hamnat i nöd till följd av konflikten i landet. Speciellt fokus kommer även att riktas till tidigare forskning som behandlar colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer. Följaktligen ges en inblick i relevant tidigare forskning som interagerar med studien.

Colombias situation utgör en paradox för det internationella samfundet. Detta menar Elizabeth Ferris i sin tidigare forskning. Detta antagande synliggörs då Ferris forskning pekar på att det internationella samfundet opererar på ett annorlunda sätt i Colombia än vad de brukar göra när det kommer till flyktingproblematik. I sedvanlig form där ett flyktingproblem är så komplext att staten i fråga tappat kontrollen, ersätter det internationella samfundet i många fall staten på ett indirekt sätt. I Colombia är alltså fallet att det internationella samfundet endast agerar genom att stötta den colombianska staten. Forskningen visar på att det inte finns en tvångsförflyttningssituation i världen där internationella aktörer har innehaft rollen som ”assisterande av en stark stat” under så lång tid.<sup>63</sup> Hur den colombianska staten och UNHR:s förhåller sig till varandra, som Ferris forskning handlar om, kommer vid ett senare tillfälle att diskuteras utifrån studiens statslöshetperspektiv.

Vidare i studiens litteraturoversikt studerar vi en annan tidigare forskning som specifikt innefattar UNHCR:s arbete i Colombia. Forskningen menar följande: UNHCR:s inställning och

---

<sup>62</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 62.

<sup>63</sup> Brookings Institution, Ferris Elizabeth, *CHANGING TIMES: THE INTERNATIONAL RESPONSE TO INTERNAL DISPLACEMENT IN COLOMBIA*, December 2014, s 4.

förhållningssätt till skydd för colombianer är statscentrerat, juridiskt inriktat och byråkratiskt. Konsekvensen av detta blir att organisationen och dess riktlinjer som andra länder tar del av uppfattas som begränsad i sin förmåga till att faktiskt presentera en korrekt bild av människorna i nöd samt sköta sin uppgift att jobba för att skydda de colombianska utsatta invånarna.<sup>64</sup> Detta argument är intressant då det på samma sätt som den här studien kritiserar UNHCR:s policy. Det är nödvändigt att poängtera att studien grundar sin undersökning på en policyanalys, även Miriam Bradley som står för den här tidigare forskningen, kommer fram till sina slutsatser genom att studerar och granska UNHCR genom ett policyperspektiv.<sup>65</sup>

Det finns även tidigare forskning som framställer en mer positiv bild av UNHCR:s arbete i Colombia, mer precist att UNHCR genom en rad olika lokala och regionala projekt lyckas hjälpa colombianer i behov av internationellt skydd. Den tidigare forskningen menar att UNHCR har arbetat med colombianska institutioner för att på utsatta områden runt om i landet säkerställa ordentlig dokumentation för folket, för att motarbeta en annars hög chans till tvångsflyttning. Mer än 500 000 colombianer ska ha fått id-kort, eller åtminstone födelsebevis, tack vare den här kampanjen. Intressant nog för den här studien, fokuserade man 2007 på att assistera människor från Colombias ursprungsbefolkning med identifikationsbyråkrati. I samma forskning trycks det även på att UNHCR har assisterat asylsökande genom projekt som ”*the River Health Boat in the Amazon region*”. Detta projekt fungerar i form av en flytande klinik, utrustad med grundläggande utrustning och medicin. Kliniken har åkt fram och tillbaka mellan 28 olika bosättningar längst med Putumayo och San Miguel-floderna, där malaria och andra tropiska sjukdomar är endemiska.<sup>66</sup> Verneys etablerade tolkningar går inte i samma linje som den här studiens utgångspunkt. De har snarare en utgångspunkt som betraktas som tvärt emot den här studiens. Det är alltså nu tydligt att det finns tidigare forskning som är positivt inställd till UNHCR:s arbete i Colombia. Det är viktigt att påpeka att Colombias flyktingproblem är en tuff uppgift som är svårlöst. Men den här studien ämnar att tydliggöra hur UNHCR:s arbete kan förbättras.

Fokus riktas nu mot tidigare forskning som specifikt behandlar de två grupperna som är centrala i den här studien. Här identifierar vi Mario A Murillos forskning. Murillo hävdar att Colombias

---

<sup>64</sup> Bradley, Miriam, *Protecting civilians in war: the ICRC, UNHCR, and their limitations in internal armed conflicts*, First edition., 2016[2016], s 5.

<sup>65</sup> Bradley, 2016, s 7.

<sup>66</sup> Forced Migration Review, Verney Marie-Hélène, *Unmet refugee needs: Colombian refugees in Ecuador*, April 2009, Issue 32 s 61.

ursprungsbefolkning är en av de grupper som påverkats mest av konflikten.<sup>67</sup> Detta antagande går alltså i linje med den här studiens idé. Författaren redogör vidare för hur den colombianska staten, i ett försök till att eliminera gerillamedlemmar, pekades ut som ansvariga för dödandet av civil ursprungsbefolkning. Detta ledde till att människor från just den här gruppen av ursprungsbefolkning åkte till Spaniens ambassad i Bogota och krävde asyl för 2500 av sina medlemmar.<sup>68</sup> Detta är ett strakt tecken på hur brådskade och allvarlig situationen för Colombias utsatta ursprungsbefolkning är. Murillos tidigare forskning vittnar om hur utsatta ursprungsbefolkning är. Vi kan även tolka och förstå att forskningen menar att åtgärder krävs för att adressera Colombias ursprungsbefolkning behov av asyl till andra mottagande länder.

Murillo påpekar en intressant aspekt i ett annat stycke av hans tidigare forskning. Han inkluderar ett citat, en röst från en ledare från en av ursprungsbefolkningens stammar : ”*For us, both the guerrillas and the military are unwanted, because they directly interfere with the community process we have been working on here for more than 30 years.*”<sup>69</sup> Vad som är intressant för den här studien är inte citatet i sig, utan vem som får chansen att uttrycka sig. Ledarens egna tankar ger en känsla av genuinitet och är väl belysta av Murillo. Den tidigare forskningen visar att det är en god idé att låta människor från de utsatta grupperna att komma till tals för att på ett utförligare sätt illustrera och förstå hur situationen ser ut för Colombias ursprungsbefolkning, utifrån deras egna perspektiv. Längre fram i den här studien kommer detta antagande att sammankopplas med UNHCR:s policy.

Fortsättningsvis berör Murillo-Urrutias tidigare forskning afrocolombianers situation i landet. Mer precist menar författaren att USA bör bistå UNHCR med mer kapital för att stärka assistansen för asylsökanden från Colombia. Studien menar också att USA ska ”pusha” Brasilien, Panama, Venezuela, Ecuador och Costa Rica för att arbeta närmare med UNHCR för att stärka flykting- och asylnpolicy för utsatta colombianer.<sup>70</sup> Den här studien berör inte USA i stor utsträckning, men vi kan trots det dra viktiga paralleller till den här studien som menar att UNHCR bör förbättra sin

---

<sup>67</sup> NACLA Report on the Americas, Murillo Mario A, *Indigenous communities caught in the crossfire*, July-August 1999, Vol.33(1), s 10.

<sup>68</sup> Murillo, 1999, s 10-11.

<sup>69</sup> NACLA Report on the Americas, Murillo Mario A, *Colombia's Indigenous Caught in the Conflict*, Jan-Feb 2006, Vol. 39 Issue 4, s 5.

<sup>70</sup> Journal of Pan African Studies, Murillo-Urrutia Luis Gilberto, *Contemporary challenges in Colombia: An Afro-Colombian Perspective*, June 2007, Vol.1(8) s 137.

policy för just dessa mottagande länderna. Särskilt vad gäller utsatta grupper som afrocolombianer, som även Murillo-Urrutia fokuserar på.

Tristan Harley menar i sin forskning att det är av vikt att samarbetet mellan UNHCR och andra sydamerikanska länder utvecklas ännu mer. Harley redogör för hur vi har kunnat bevittna ett imponerande arbete där länder närliggande Colombia har hjälpt varandra på ett generöst sätt under kriser och med flyktingmottagande. Ifall den goda trenden skulle fortsätta menar Harley att det skulle statuera exempel för resten av världen. Förhoppningen är i sådana fall att en mer öppen attityd i frågan skulle växa fram, tvärt emot den trend som just nu utspelar sig i USA och Europa.<sup>71</sup> Författaren inkluderar afrocolombianer, likt UNHCR, som en av de viktigaste grupperna att assistera i Colombia. Då är det extra viktigt att UNHCR:s policy är tydlig, för att närliggande länder till Colombia, ska kunna uppfatta hur allvarlig situationen är. Den här studien delar Harleys idé om att afrocolombianer tar en stor smäll av konflikten och att de borde betraktas som en extra utsatt grupp. Den här studien har, precis som Harleys forskning, som mål att stärka relationerna och samarbetet mellan Colombia och andra sydamerikanska länder med hjälp av tydlig och verklighetsbaserad policy från UNHCR:s sida.

På ett summerande sätt kan vi säga att den massiva flyktingsituationen i Colombia är dokumenterad. Detta gäller även för de specifika grupperna från Colombias ursprungsbefolkning och afrocolombianer. Den här studien ingår i samma litteraturöversikt som den som har nämnts ovan. Dock fokuserar den här studien mer precist på att genom en policyanalys identifiera de mest lämpliga lösningarna för de två ovannämnda grupperna.

## 4.0 Policyanalys

Härnäst i studien kommer det att göras en djupgående analys om hur UNHCR framställer livssituationen för Colombias ursprungsbefolkning samt för afrocolombianerna i landet. Jämförelser mellan grupperna kommer att göras och UNHCR:s policy som respektive mottagande land tar del av kommer att examineras och analyseras.

---

<sup>71</sup> International Journal of Refugee Law, Harley Tristan, *Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A 'South-South' Approach*, 2014, Vol. 26, No. 1, s 47.

## 4.1 Step 1: Verify, Define and Detail the Problem

I UNHCR:s text, ”*Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia*” kan vi identifiera hur UNHCR själva formar sin policy och de riktlinjer som ska gälla för mottagande länder. UNHCR skriver:

*” Not all persons falling within the risk profiles outlined in this Section will necessarily be found to be a refugee. Conversely, these risk profiles are not necessarily exhaustive. Accordingly, all claims by Colombian asylum-seekers need to be considered on their own merits in fair and efficient status determination procedures and based on up-to-date country of origin information.”*<sup>72</sup>

Citatet kan verka vara ordentligt uttryckt och formellt konstruerat, men genom att läsa mellan raderna tydliggörs en intressant aspekt. Det UNHCR egentligen informerar om är att de riskprofiler som organisationen redogör för inte nödvändigtvis är omfattande. Dessutom, att alla anspråk av colombianska asylsökande kommer att behöva övervägas på deras egna kvalifikationer. Oron som kommer från detta är att UNHCR skulle ha misslyckats med att ge de mottagande länderna kvalitativ information om riskprofilernas levnadsförhållanden i Colombia. Problematiken i detta handlar om att UNHCR, baserat på deras policy, skulle skicka signaler till mottagande länder om att exkludering av colombianska asylsökande är korrekt.

För att fortsätta i takt med steg ett i Patton & Sawickis policyanalys bör vi reflektera över faktumet att man under probleminentifieringen inte på rak arm skall acceptera det första problemet som synliggörs utan att ställa väsentliga frågor. Problemet som i första hand identifierats kan vara toppen av isberget, en del av en större problematik.<sup>73</sup>

Det är därför ytterst intressant att undersöka och analysera hur väl UNHCR:s policy beskriver situationen för riskgrupperna colombiansk ursprungsbefolkning och colombianer med härkomst från Afrika. I UNHCR:s riktlinjer och policy för mottagande länder görs en aktiv och tydlig fördelning av de två grupperna som UNHCR anser är i stor risk pga av den rådande interna konflikten i landet. Vad som är av betydelse för den här studiens probleminentifiering är att på ett

---

<sup>72</sup> UNHCR, 2015, s 23.

<sup>73</sup> Patton & Sawicki, 1993, s 54.

närmre och mer ingående sätt ta reda på om och hur UNHCR:s information om de två olika riskgrupperna skiljer sig åt. Detta för att avgöra om policyn är tillräckligt omfattande för de mottagande länderna som skall acceptera och ta emot de colombianska asylsökande som är i behov av internationellt skydd.

Genom att studera UNHCR:s beskrivning av den colombianska ursprungsbefolkningens levnadssituation i landet förstår vi att gruppen har påverkats negativt av konflikten i stor utsträckning. Följande information är intressant för den här studien:

*”the ongoing armed conflict in Colombia has progressively concentrated in areas inhabited by indigenous communities. This has resulted in violence and forced displacement of indigenous communities from their territories and has had a disproportionate impact on many such communities. Indigenous communities’ vulnerabilities also stem from their attachment to territory, their organizational and cultural cohesion, as well as various socio-economic factors. Over the past decade, indigenous communities have been subject to violent attacks due to the strategic military value of their territories, as well as its economic value and natural resources.”<sup>74</sup>*

Grundläggande information om varför människor tillhörande gruppen colombiansk ursprungsbefolkningen måste fly från sina hem, synliggörs i citatet på ett klart och tydligt sätt.

Vidare kan vi läsa oss till att UNHCR inkluderar uppgifter om hur många människor tillhörande ursprungsbefolkningsgruppen som befinner sig i riskzon pga konflikten: *”In 2012, the National Indigenous Organization of Colombia (ONIC) reported that there were 32 communities with fewer than 500 members, 18 communities with fewer than 200 members and 10 communities with fewer than 100 members, and that 65 communities were at risk of extinction.”<sup>75</sup>* UNHCR uppger även de mottagande länderna om hur många av ursprungsbefolkningen som har dödats pga internkonflikten:

*”Between 2003 and 2012, 1,063 assassinations of indigenous community members were reported. The Nasa community continues to be most heavily impacted by violence. Between 1974 and 2012, 760 members of this community were killed. In 2014, of the 16 murders of indigenous persons recorded in the country, seven took place in the Nasa community of the*

---

<sup>74</sup> UNHCR, 2015, s 25-26.

<sup>75</sup> UNHCR, 2015, s 26.



*Cauca department...Consequently, as stated by the IACHR, 69.5 per cent of indigenous territories are at risk of exploitation.*<sup>76</sup>

Att mottagande länder får en klar bild om antalet som befinner sig i riskzon och antalet som har dödats i landet från den utsatta gruppen är grundläggande och essentiellt för att myndigheterna i respektive länder ska kunna bilda sig en uppfattning om hur allvarlig situationen är.

Vidare angående Colombias ursprungsbefolkning är det intressant att analysera UNHCR:s följande citat: *”The IACHR notes that the key factors behind the armed conflict in the territories of the indigenous persons are the interests in the ancestral territories by external actors– such as the Government and armed groups.”*<sup>77</sup> Även om UNHCR uttrycker sig något kryptiskt så förstår vi att de menar att den colombianska staten delvis påverkar levnadsförhållandena för människor från den colombianska ursprungsbefolkningen på ett negativt sätt. Dock är det mycket viktigt att poängtera att detta görs på ett vagt och otillräckligt sätt. Ett klarare meddelande till de mottagande länderna som tar del av riktlinjerna hade behövts, för att illustrera till vilken stor utsträckning den colombianska staten har misslyckats med att skydda sin ursprungsbefolkning.

Genom att studera UNHCR:s avsnitt om hur den colombianska inbördeskonflikten påverkar landets afrocolombianer förstår vi att informationen som används för den afrocolombianska gruppen skiljer sig stort i från den information som användes om ursprungsbefolkningen.

Inledningsvis är det intressant att se till följande citat:

*”The IACHR has reported that the risks faced by Afro-descendant populations are related to attempts to defend their territories, the increase in violence in the largest urban settlements on the Pacific coast (e.g. Buenaventura, Istmina, Quibdó and), and vulnerabilities resulting in displacement to large host cities (e.g. Cali, Soacha or Bogotá), where populations from the Pacific Coast traditionally seek refuge.”*<sup>78</sup>

Av citatet förstår vi att UNHCR likt fallet med ursprungsbefolkningen på ett korrekt sätt beskriver varför afrocolombianer måste fly från sina hem. I fortsatt jämförelse med ursprungsbefolkningen är riktlinjerna för afrocolombianerna trots allt mer sanningsenliga än för ursprungsbefolkningen. Detta

---

<sup>76</sup> UNHCR, 2015, s 26-27.

<sup>77</sup> UNHCR, 2015, s 27.

<sup>78</sup> UNHCR, 2015, s 28.

pga att UNHCR explicit även inkluderar *vart* de utsatta afrocolombianerna tvingas förflytta sig. Detta är något som sakans helt och hållet i avsnittet om ursprungsbefolkningen. Den här aspekten gör informationen mer levande och frambringar en större tydlighet för de mottagande länderna som behöver förstå hur de colombianska asylsökandes situation ser ut.

Fortsättningsvis är det intressant att UNHCR i fallet med afrocolombianerna varken nämner hur många av gruppen som befinner sig i en riskzon pga konflikten eller hur många som dödats. I stället presenteras vag information som inte illustrerar den allvarliga helhetsbilden:

*”At least 17 of the homicides that took place between 2008 and August 2010 were related to the defence and restitution of territories or to the promotion of cultural traditions, mainly in marginalized urban areas...In addition, 22 homicides were reported alongside cases of threats, attacks, and sexual violence against persons linked to organizational processes within Afro- descendant communities”.*<sup>79</sup>

Analysen som görs i relation till det ovanstående citatet är att UNHCR varken får med antalet afrocolombianer som är i en riskzon eller hur många människor totalt från den utsatta gruppen som har mist livet under striderna. Genom att blicka tillbaka till avsnittet om ursprungsbefolkningen, är UNHCR tydligare genom att explicit nämna att 760 personer (1974-2012) dödats och att 65 samhällen av ursprungsbefolkningen riskerar att utrotas.

Följande citat vittnar om en punkt där UNHCR är mer konsekvent i relation till båda grupperna. UNHCR skriver följande om afrocolombianernas situation: *”Afro-descendant communities have also voiced their concerns over the interference of external actors – such as the Government and armed groups – in the organizational processes...They therefore demand protection by the State.”*<sup>80</sup> Resultatet av citatet är att UNHCR i fallet med afrocolombianerna uttrycker att den colombianska institutionella makten har misslyckats med att säkerställa ordning och frihet för den utsatta gruppen. UNHCR beskriver inte på ett utförligt sätt den colombianska statens misslyckande i fallet med ursprungsbefolkningen (som tidigare nämnts). Men UNHCR:s policy framställer trots det en verklig bild av levnadsförhållandena för de två grupperna i fråga, vad gäller institutionell närvaro.

---

<sup>79</sup> UNHCR, 2015, s 30.

<sup>80</sup> UNHCR, 2015, s 29-30.

När vi fortsätter att analysera UNHCR:s sektion om afrocolombianer identifierar vi följande intressanta information: *"In AFRODES' opinion, several Afro-descendant leaders, particularly those who are engaged in the defence of their communities and territorial rights, have been systematically persecuted and murdered."*<sup>81</sup> Citatet vittnar om hur afrocolombianer får komma till tals i frågan som berör dem. Att det är just den utsatta gruppen som UNHCR låter uttrycka sig skickar positiva signaler. Jämfört med den information UNHCR presenterar om Colombias ursprungsbefolkning får ursprungsbefolkningen inte komma till tals överhuvudtaget. Med andra ord beskriver UNHCR:s policy situationen bättre för afrocolombianerna än för människorna från ursprungsbefolkningen. Detta då afrocolombianerna själva kommer till tals medan ursprungsbefolkningen inte gör det. Detta betraktas som problematiskt och ohållbart då alla grupper som är i nöd bör få komma till tals för att kunna presentera en rättvis och korrekt bild för de mottagande länderna som skall acceptera de colombianska asylsökande.

Problemidentifieringen är nu klar. Sammanfattningsvis kan vi nu säga att UNHCR:s policy beskriver situationen för de asylsökande på ett i vissa avseenden otillräckligt sätt. UNHCR:s policy är dessutom inkonsekvent. UNHCR:s information om ursprungsbefolkningen är bättre än informationen om afrocolombianerna när det kommer till antalet människor i riskzon samt antalet dödade pga konflikten. Däremot är informationen om afrocolombianerna mer utförlig än informationen om ursprungsbefolkningen när det kommer till att förklara varför människorna flyr. Dessutom låter UNHCR afrocolombianerna komma till tals i frågan om deras förföljelse och förutsättningar. Undantaget där UNHCR är konsekvent är i fallet då man med båda grupperna redogör för hur pass illa den colombianska staten har misslyckats med att säkerställa mänskliga rättigheter för sina speciellt utsatta medborgare. Detta skapar en osäkerhet om huruvida organisationen på ett utförligt och sanningsenligt sätt beskriver situationen för de två utsatta grupperna i Colombia. Det blir även ännu mer tydligt att Arendts teori om statslöshet är överensstämmande med studiens problemidentifiering. Detta i form av att både problemidentifieringen och Arendt klassar behovet av skydd för människor som essentiellt för att kunna vara säkra på att deras rättigheter förverkligas av samhällets institutioner.

I linje med Premfors handlar problemidentifiering främst om att välja rätt problem, eller snarare rätt problemområde. Problemstrukturering handlar däremot om att beskriva och strukturera problemet

---

<sup>81</sup> UNHCR, 2015, s 30.

rätt.<sup>82</sup> Så för att fullborda policyanalysens första steg är nästkommande moment att ställa upp en problemstrukturering.

Till att börja med i studiens problemstrukturering är det av relevans att fråga sig om det identifierade problemet fortfarande existerar? I den här studiens fall är svaret givet då UNHCR:s policy, som analysen grundar sig på, i dag fortfarande är den mest aktuella policyn i relation till colombianska asylsökande som UNHCR har publicerat.<sup>83</sup> För en detaljerad strukturering av problemet ställs frågan, vilken magnitud har problemet? Ur ett människorättsperspektiv kan vi konstatera att det identifierade problemets magnitud är kraftig. Detta antagande går i linje med tidigare forskning. Mer precist med Ferris forskning som menar att trots stora försök till att förbättra flyktingsituationen i landet kvarstår problematiken.<sup>84</sup> Utan en väl utformad, tydlig och konsekvent policy från UNHCR:s sida kan rättighetsbärare från Colombia som är i behov av skydd inte räkna med att sina mänskliga rättigheter respekteras, skyddas eller förverkligas.

För att återkoppla till frågan om vilken magnitud problemet har kan vi säga att, precis som att ovanstående antagande går i linje med Ferris tidigare forskning, går det i linje med studiens teori. Även Arendt menar att magnituden av att människor blir statslösa resulterar i mycket negativa konsekvenser och levnadsvillkor för människorna.<sup>85</sup> Rent människorättsligt delar Arendt alltså uppfattningen om att det ligger i den inbyggda strukturella verksamheten i samhället att svara på de krav som ställs på att rättigheter faktiskt förverkligas. I detta fall innebär det att UNCHR bör presentera en korrekt bild av utsatta colombianers levnadssituation, för mottagande länder.

En annan väsentlig fråga som ställs för att fortsätta med studiens problemstrukturering är, hur många individer berörs av problemet? Problemidentifieringen resulterade i det faktum att UNHCR:s policy på ett bristfälligt sätt indirekt försvårar möjligheterna för människor från de två grupperna. Detta innebär att 4.3 miljoner afrocolombianer och 1.3 människor från ursprungsbefolkningen påverkas.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Premfors, 1989, s 55.

<sup>83</sup> UNHCR, 2015, s 4.

<sup>84</sup> Brookings Institution, Ferris Elizabeth, *CHANGING TIMES: THE INTERNATIONAL RESPONSE TO INTERNAL DISPLACEMENT IN COLOMBIA*, December 2014, s 4

<sup>85</sup> Arendt, 1973, s 292.

<sup>86</sup> UNHCR, 2015, s 26.

Som tidigare nämnts i studiens metodavsnitt är det essentiellt i problemstrukturering att bryta ned det identifierade problemet. Mer precist handlar det om att undersöka vilka aktörer som berörs av problemet, vilken roll aktörerna spelar i problemet, varför aktörerna är oroad över problemet och vilken makt aktörerna har för att påverka policyn i fråga. De huvudsakliga aktörerna i den här studiens identifierade problem består av UNHCR, de två utsatta grupperna (colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer) som är i behov av internationellt skydd, samt de mottagande länderna i fråga. Andra aktörer som indirekt involveras i problemet är den colombianska staten och ickestatliga kriminella grupperingar från landet. UNHCR:s roll definieras av att organisationen står som policyskapare. UNHCR är oroad över problemet då man uttryckligen hävdar att: ”[...] *the presence and operations of NAGs and guerrilla groups in some parts of the country indicate that an ordre public based on respect for the rule of law and human dignity has been seriously eroded.*”<sup>87</sup> Det som är av störst vikt när vi ser på UNHCR som aktör i relation till problemet är att det är de som har den absolut största makten för att kunna modifiera och påverka policyn. De colombianska individerna från de två utsatta grupperna som är i behov av internationellt skydd innehar den svåra rollen där de klassas som den utsatta aktören i problemet. Frågan varför den här aktören är orolig över det identifierade problemet har givetvis många svar, där majoriteten av svaren är tragiska. För att belysa de colombianska individernas oro görs detta genom att se till följande uttalande:

*“My family has been displaced four times in the last 22 years, we have been walking throughout the country and experiencing all kinds of violations and atrocities that have been committed to me and to my family. We ask only to live a bit better, to have a job, and some land where we can live.”*<sup>88</sup>

Trots att mannens uttalande inte direkt hänvisar till UNHCR:s bristfälliga policy, synliggörs oron hos den utsatta aktören. Då de colombianska individerna som är i behov av internationellt skydd klassas som den utsatta aktören i problemet är deras makt för att påverka policyn mycket begränsad. Aktören saknar möjligheter att påverka för att få till en strukturell förändring. Länderna som ska acceptera de colombianska asylsökande innehar rollen som mottagare av UNHCR:s policy. Oron som den här gruppen har är tvåsidig. Dels finns en oro över hur man ska hantera och integrera alla nya colombianska asylsökanden men det finns också funderingar över om UNHCR lyckas beskriva

---

<sup>87</sup> UNHCR, 2015, s 50.

<sup>88</sup> UNHCR, Fontanini Francesca, *Solutions for Colombia's displaced key to peace*, UNHCR chief, 16-07-02.

en korrekt och verklighetsförankrad bild av situationen för de asylsökande. Aktören besitter makten att påverka UNHCR:s policy, om man som mottagande land skulle anse att man blivit missledd med fel information skulle det vara möjligt att kräva en bättre verklighetsförankrad policy från UNHCR. Den colombianska statens roll i relation till problemet är av vikt då staten i alla situationer har det främsta ansvaret för att säkerställa sina invånares mänskliga rättigheter. Oron hos den colombianska staten kan ses från flera olika perspektiv. Dels är staten i de allra flesta fall intresserad av att driva ett välfungerande samhälle där människors anspråk på rättigheter genom institutionella medel förverkligas. Men samtidigt värnar Colombia, precis som många andra stater, om hur man uppfattas och erkänns som en välfungerande stat av andra stater och aktörer på det internationella planet.

Aktören, ickestatliga kriminella grupperingar, innehar rollen som förövarna i problemet, och har därav automatiskt ingen oro över det identifierade problemet. Tvärtom kan det spekuleras i att dessa ickestatliga kriminella grupperingar skulle bli oroad om UNHCR hade genomfört förändringar i sin policy som hade resulterat i att deras aggressiva aktioner mot civilbefolkningen hade försvårats. I fråga om vilken makt aktören har blir svaret tydligt, de ickestatliga kriminella grupperingarna besitter makt för att kunna påverka UNHCR:s policy. Detta då det just är de ickestatliga kriminella grupperingarna som främst står som ansvariga för att UNHCR överhuvudtaget har skapat policyn.

## 4.2 Step 2: Establish Evaluation Criteria

I linje med vad som uttryckts i den här studiens metodavsnitt finns inte alltid kriterier tydligt uppmärksammade eller utskrivna av den ursprungliga policyskaparen. Det ligger således i policyanalytikerns eget ansvar att dra slutsatser om vilka de är. Följande kriterier är skapade och baseras på den helhetsbild undersökningen har gett. Delar av kriterierna är även förankrade i tidigare forskning, som det kommer att redogöras för.

Lösningarna i nästa steg i policyanalysen måste innefatta följande kriterier.

Kriterium (1): Omfattande och långsiktiga lösningar.

Kriterium (2): Rättvisa och gynnsamma lösningar gentemot den colombianska ursprungsbefolkningen och för afrocolombianerna.

### Kriterium (3): Genomförbara och tydliga lösningar.

Det första kriteriet består av att lösningar till, det i den här studiens identifierade problemet, måste bestå av omfattande och långsiktiga lösningar. Precis som Murillo-Urrutia uttrycker i sin forskning är det av stor vikt att organisationer som UNHCR arbetar med omfattande och långsiktiga lösningar.<sup>89</sup> Att identifiera kortsiktiga lösningar är lönlöst då den stora flyktingsströmmen ut från landet bottnar i den politiskt svårhanterliga konflikten som har präglat den colombianska civilbefolkningen i över 50 år. Detta kriteriet klassas som centralt för det identifierade problemet samt relevant för de tre nyckelaktörerna som berörs av problemet. Nyckelaktörerna, UNHCR, den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna samt de mottagande länderna, drar alla tre nytta av det kriterieval som görs. Kriteriet är relevant för UNHCR då det syftar till att på ett enklare men samtidigt utförligare sätt arbeta ur ett människorättsperspektiv. För de två colombianska grupperna är kriteriet relevant och mottas säkerligen på ett positivt sätt då man är mottaglig för att policyn som berör dem ska modifieras till ett mer omfattande sätt. Kriteriet är även relevant för de mottagande länderna då man automatiskt hade gynnats av långsiktiga lösningar då man enklare hade fått djupt integrerade och ”välfungerande” medborgare i sitt land.

Att sträva efter rättvisa och gynnsamma lösningar gentemot den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna, som utgör det andra kriteriet, finns förankrat i tidigare forskning. Både Murillo och Harley hävdar, som tidigare nämnts, att respektive grupp är speciellt utsatta i den colombianska kontexten och de är i behov av särskild tillsyn. Då den här punkten går hand i hand med den här studiens probleminentifiering, resulterar det i att den är ytterst relevant och central för nyckelaktörerna. Det är av vikt att vi vid detta tillfället flaggar för att den nya policyn baserat på just det här kriteriet skulle kunna betraktas som exkluderande för andra utsatta grupperna, som tex kvinnor och barn. Det ligger dock i den här studiens avgränsning och intresse att medvetet lyfta fram ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna då dessa grupper betraktas som djupt påverkade. Med andra ord kan vi säga att förbättringen av UNHCR:s policy gärna hade sett att andra grupper hade inkluderats, men i den här specifika studien behandlas enbart de två ovannämnda grupperna pga den avgränsning som gjorts.

Tanken med det tredje kriteriet, genomförbara och tydliga lösningar, är att det på ett direkt sätt ska vända sig till nyckelaktörerna. Genomförbarheten riktar sig främst till UNHCR. Precis som det

---

<sup>89</sup> Murillo-Urrutia, 2007, s 134.

nämnts tidigare i studiens metodavsnitt är det av stor vikt att ha i åtanke implementering och eventuella lagändringar, när man definierar kriterier i en policyanalys. Att kriteriet består av lösningar som måste vara genomförbara, innebär att det måste finnas en trovärdighet och rimlig chans att UNHCR faktiskt ska kunna genomföra lösningen. När vi ser till om en lösning är genomförbar kommer alltså det att vävas in i huruvida det går att förverkliga förslaget i policyn. Samt om det kan vara så att för omfattande lagändringar omöjliggör förslaget till lösning. Anledningen varför dessa premisser ställs upp är för att stimulera UNHCR som är den nyckelaktör som står för policyn. Att lösningarna måste vara tydliga grundar sig i vad som tidigare har identifierats i den här studien. Nya idéer som liknar den nuvarande inkonsekventa och otillräckliga policyn skulle innebära att samma otydliga riktlinjer skulle gälla för de colombianska människor som är i behov av internationellt skydd.

### 4.3 Step 3: Identify Alternative Policies

Fortsättningsvis kommer det att redogöras för alternativ eller lösningar till de problem som har identifierats genom studiens policyanalys. Alternativ och lösningar baseras på den kunskap vi genom studien har tagit del av. Nyckelaktörerna kommer precis som i det föregående steget i policyanalysen att fortsätta att beaktas och prioriteras. En mer ingående inblick i hur alternativen eller lösningarna interagerar med de identifierade kriterierna kommer först att ges när vi i nästa steg utvärderar de nya förslagen. Observera att dessa förslag till att förbättra och göra UNHCR:s ursprungliga policy mer utförlig baseras på, som både Patton & Sawicki samt Premfors menar, intensivt tänkande och kreativ intelligens. Studiens teori kommer även att involveras i processen. Härnäst följer en lista på förslag till alternativ eller lösningar som vänder sig till UNHCR.

- A) Stärk statliga institutioner som arbetar med colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer genom att finansiera och arbeta tillsammans med dem.
- B) Samarbeta med länder utanför Sydamerika för att öka godkännandet av asylsökande i de nya mottagande länderna.
- C) Modifiera sin egen policy genom att göra den tydlig och rättvis för alla parter som är involverade.



D) Granska sig själv och arbeta för att policyn ska spegla verkligheten.

E) Involvera och ta hjälp ekonomiskt av USA som aktör för att reformera och förstärka policyn.

F) Anordna fysiska och regelbundna samtal mellan de tre olika nyckelaktörerna för att komplettera UNHCR:s skriftliga policy.

Lösning A handlar om att föreslå att UNHCR på ett utförligare sätt arbetar kommunikativt och strukturellt med den colombianska staten. Mer specifikt att UNHCR skulle koordinera mekanismer tillsammans med colombianska relevanta statliga organ som arbetar med att främja landets ursprungsbefolkning och afrocolombianer. Det här nya närmre sättet att samarbeta på skulle förhoppningsvis leda till att klarare och mer sanningsenlig information hade kunnat insamlas och presenteras av UNHCR i sina riktlinjer.

Det är av vikt att låta tidigare forskning komma fram i studiens undersökning. Vi kan således påminna oss om att det i studiens avsnitt om tidigare forskning redogjorts för att det existerar etablerad forskning som är inne på följande spår. Att en lösning är att involvera nya mottagande länder för att avlasta resten av de sydamerikanska länderna med att möta de colombianska asylsökandes krav (se exempelvis Murillos tidigare forskning med ursprungsbefolkning utanför Spaniens ambassad i Bogota). Det är därav väsentligt att ha med lösning B som ett alternativ, och i nästa steg analysera huruvida den är genomförbar.

Valet att ha med lösning B, samarbeta med länder utanför Sydamerika för ett mer utspritt ansvar för asylsökande, stämmer överens med studiens teoretiska perspektiv. Detta eftersom att Arendt i första hand menar att invånarna i landet kan känna sig säkrade ur ett människorättsligt perspektiv när de befinner sig på en stats territorium.<sup>90</sup> Arendt menar med andra ord att en stats mekanismer ska involveras i säkerställandet av att mänskliga rättigheter respekteras. Statens deltagande är precis vad lösning B innefattar. Nu med en ny aspekt, där andra mer välmående stater, som tex Spanien, hade kunnat involveras. Med detta som grund förstår vi att Arendts teori om statslöshet är applicerbar i den colombianska flyktingkontexten.

---

<sup>90</sup> Arendt, 1973, s 272.

Lösning C, modifiera sin egen policy genom att göra den tydlig och rättvis för alla parter som är involverade, grundar sig i studiens probleminentifiering. Dock kan vi även förankra lösning F i tidigare forskning. Bradley hävdar som tidigare nämnts, att UNHCR:s inställning och förhållningssätt till skydd i stor utsträckning är byråkratisk. Det är alltså med hjälp av studiens probleminentifiering och tidigare forskning som lösning F utformas.

Lösning D är till för att på ett kritiskt sätt granska sin egen verksamhet och se till att policyn speglar verkligheten. Med den helhetsbild policyanalysen hittills har gett görs bedömningen att detta förslag hade fungerat som ett konstruktivt medel för UNHCR. Ett medel för att försäkra sig om att den policy man förespråkar faktiskt speglar verkligheten på ett korrekt sätt och gör nytta för de människor som lever under marginaliserade förhållanden.

Lösning E, som innefattar att rent ekonomiskt involvera USA som aktör för att förstärka policyn, har lyfts fram i tidigare forskning av Murillo-Urrutia. Den tidigare forskningen menar som bekant att USA bör bistå UNHCR med mer kapital för att stärka assistansen för asylsökanden från Colombia. På samma sätt innebär den här lösningen att UNHCR lyckas spendera USA:s bidrag på rätt sorts resurser, för att komma närmare den problematiska vardagen hos den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna. Resurserna kan användas till att finansiera resor och fältuppdrag på avlägsna platser i djungelområden (där många från den colombianska ursprungsbefolkningen lever) för UNHCR:s personal på plats. Detta eftersom vi i den här studien bland annat har förstått att informationen där den colombianska ursprungsbefolkningen själva kommer till tals sakans helt och hållet i UNHCR:s policy.

Lösning F, som innebär att sätta upp fysiska och regelbundna samtal mellan de tre olika nyckelaktörerna för att komplettera UNHCR:s skriftliga policy, är en lösning som klassas som stimulerande för alla tre nyckelaktörerna. Till att börja med menar UNHCR att de vill arbeta utifrån ett människorättsligt perspektiv. Möten där samtal mellan de olika parterna förs hade bidragit till att förstå hur man på ett mer utförligt sätt kan implementera de mekanismer som är nödvändiga för att på ett så välformat sätt som möjligt kunna presentera exakt och verklighetsbaserad information för de mottagande länderna. Det säger sig självt, utifrån den här studiens probleminentifiering, att Colombias ursprungsbefolkning själva behöver få komma till tals i deras fråga. Därav ses den här lösningen som en ypperlig chans för de utsatta grupperna att få komma till tals för att påverka UNHCR:s riktlinjer. Den tredje nyckelaktören, mottagande länder, berörs och bör se samtal där man

kan bilda sig en helhetsbild och få analysera de olika parternas krav och tankar, som en god möjlighet.

I relation till lösning F är den här studiens teorival även relevant att vävas in i diskussionen. Arendt menar som tidigare nämnts att verklig frihet endast kan erhållas genom full nationell emancipation.<sup>91</sup> Då Colombia som stat inte längre kan säkerställa mänskliga rättigheter för många asylsökande från de två utsatta grupperna, är det av vikt att hitta nya stater (mottagande länder som Ecuador och Venezuela) som kan bistå med detta. Det är pga detta som även lösning F har en strak och intressant förankring till den här studiens teori.

## 4.4 Step 4: Evaluate Alternative Policies

Vi är nu framme i policyanalysens kärnfulla och näst sista steg som innebär att utvärdera de alternativ eller lösningar som har blivit identifierade i föregående steg. Inledningsvis kommer vi att undersöka till vilken grad varje policy, de identifierade lösningarna, stimulerar de utvärderade kriterierna från steg två. Tidigare forskning kommer även att betonas i relation till utvärderingarna.

Lösning A bedöms i stor utsträckning uppfylla kriterium (1). Att samarbeta och finansiera statliga institutioner hade definitivt på ett omfattande och långsiktigt sätt skyddat och främjat den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianernas intressen. Ett samarbete mellan relevanta nationella institutioner och UNHCR är ett måste då man först och främst förhoppningsvis hade nått omfattande resultat eftersom de båda parterna har identifierats i den här studiens problemstrukturering som två av tre aktörer i frågan som innehar mest makt för att påverka. Den långsiktiga aspekten av kriterium (1) stimuleras även eftersom att lite talar emot att varken UNHCR eller Colombia som stat skulle försvinna som politisk aktör inom en kort framtid. Kriterium (2), rättvisa och gynnsamma lösningar gentemot de två grupperna som den här studien fokuserar på, länkar även ihop med lösning A på ett positivt sätt. Detta eftersom att personal på statliga institutioner kan dela med sig av sin expertis till UNHCR:s personal gällande vilket tillvägagångssätt som är det mest effektiva och omfattande för att till fullo förstå människornas tankar och bekymmer. Lokal kunskap blandad med UNHCR:s finansiella möjligheter hade med andra ord lett till en mer rättvis och gynnsam policy för den colombianska ursprungsbefolkningen

---

<sup>91</sup> Arendt, 1973, s 272.

och afrocolombianerna. Kriterium (3) som ställer krav på genomförbara lösningar betraktas som fullt möjligt att uppfyllas då vi i den här studien redan har konstaterat att UNHCR i vissa avseenden redan samarbetar med den colombianska staten.<sup>92</sup> Kriterium (3) som också innebär att lösning A måste vara tydlig, uppfylls inte som resten av kriterierna. Ett ökat finansiellt och generellt samarbete mellan UNHCR och colombianska institutioner är inte tydligt nog.

Däremot identifieras en lösning på det här problemet. Genom att kombinera lösning A med lösning D, (granska sig själv och arbeta för att policyn ska spegla verkligheten) stimuleras tydligheten i kriterium (3), som tidigare alltså inte uppfylldes. Detta eftersom kritisk granskning och analys av sitt eget arbete skulle kunna leda till att man uppnår bättre resultat. Framförallt hade den här lösningen även bidragit till att ge lösning A mer substans i form av att ha en tydlig idé om vad som behöver göras för att förbättra policyn som respektive mottagande land ska ta del av. Vad som fortsättningsvis är av vikt är att lösning D inte uppfyller kriterium (2) (rättvisa och gynnsamma lösningar gentemot ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna). Detta då lösningen inte på något sätt nämner involvering av den här studiens andra nyckelaktör, nämligen den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna. Vad som dock resulterar i ett positivt utfall är att lösning A, som vi precis har redogjort för, uppfyller kriterium (2). De två lösningarna kompletterar alltså varandra på ett heltäckande sätt och klassas på så sätt som en kombinerad giltig lösning.

Vidare till lösning B, samarbete med länder utanför Sydamerika för att öka godkännandet av asylsökande i de nya mottagande länderna, uppfyller kriterium (1). Att dra igång en apparat där ökade samtal och samarbete mellan UNHCR och länder utanför Sydamerika hade absolut klassats som långsiktigt, men framförallt mycket omfattande. Lösning B uppfyller även kriterium (2). Förslaget riktar i hög grad in sig på en gynnsam lösning för den colombianska ursprungsbefolkningen och för afrocolombianerna. Huruvida lösningen stimulerar kriterium (3) är däremot tvivelaktigt. Detta är dessvärre ofrånkomligt. Detta då lösningens ambition måste betraktas som svår att nå. Att föra förhandlingar och samtal mellan UNHCR och andra länder utanför Sydamerika hade säkerligen varit genomförbart, men eftersom den här studiens mål är att komma fram till tydliga och omfattande lösningar för de två utsatta grupperna faller den här lösningen. Colombias ursprungsbefolkning och afrocolombianer blir inte representerade i UNHCR:s policy på ett konsekvent och noggrant sätt genom att vända förhandlingarna till främmande länder.

---

<sup>92</sup> Ferris, 2014, s 4.

Lösning C som handlar om att UNHCR ska modifiera sin egen policy för att göra den tydlig och rättvis för alla involverade parterna sammanvävs med kriterium (1) på ett passande sätt. Att ta ett initialt steg för att faktiskt acceptera brister i sin egen policy och påbörja en modifiering klassas som omfattande, även långsiktigt då UNHCR:s riktlinjer som i den här studien analyseras, ersätter UNHCR:s riktlinjer från 2010.<sup>93</sup> UNHCR väljer alltså i det senaste fallet att arbeta med sin policy under en femårsperiod, därav klassas lösningen som långsiktig, och därmed är kriterium (1) uppfyllt. Kriterium (2) möts även av lösning C då lösningen inkluderar de parter som är involverade i problematiken. Efter studiens problemstrukturering vet vi att en av nyckelaktörerna är den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna, pga detta utformades kriterium (2) för att säkerställa att alla lösningar som klassas som giltiga sätter dessa två grupperna i centrum. Detta gör lösning C. Genomförbarheten och tydligheten som utgör kriterium (3) uppfylls även eftersom att det är fullt trovärdigt att UNHCR skulle kunna ändra om i sina två avsnitt gällande de två grupperna för att göra sin redan genomtänkta information till glasklar, konsekvent och än mer omfattande. En ännu starkare känsla av tydlighet i UNHCR:s policy hade underlättat arbetet för myndigheterna och domstolsväsendet i respektive mottagande land för att avgöra hur man ska gå till väga för att möta asylsökandes krav. Lösning C klassas därmed som en giltig lösning.

Lösning E som är den av lösningarna som syftar till att involvera och ta hjälp ekonomiskt av USA för att förstärka UNHCR:s policy betraktas som omfattande och långsiktig eftersom att man i teorin skulle vända sig till, enligt många, världens mest inflytelserika land. Kriterium (1) möts därför. Kriterium (2) möts däremot inte. Detta baserat på antagandet att den här studiens identifierade problem kräver ett tydligare, mer konsekvent och rättvist engagemang från UNHCR:s sida. Enbart ekonomisk assistans resulterar inte i specifikt gynnsamma förändringar för ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna, vilket kriterium (2) explicit kräver. Kriterium (3) möts i detta fall inte heller då genomförbarheten betraktas som för orealistisk. Att USA ska släppa ifrån sig ännu mer pengar kan bli en svår uppgift. Kravet på tydlighet i kriterium (3) ger heller inga positiva utfall. Belägg för detta återfinns i den här studiens tidigare forskning som menar att UNHCR:s arbete och processer till förändring är allt för byråkratiska.<sup>94</sup> Detta leder till resultatet av att lösningen heller inte betraktas som tydlig nog.

---

<sup>93</sup> UNHCR, 2015, s 4.

<sup>94</sup> Bradley, 2016, s 5.

Slutligen skall lösning F utvärderas. Lösningen innefattar, som tidigare nämnts, att anordna fysiska och regelbundna samtal mellan de tre olika nyckelaktörerna för att komplettera UNHCR:s skriftliga policy. Lösningen stimulerar kriterium (1) då den här typen av samtal måste betraktas som mycket ambitiöst och omfattande. Lösningen stimulerar även kriterium (2) då den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna hade fått chansen att tilldelas en plats vid bordet. Dessvärre bromsar kriterium (3), genomförbarheten, att lösningen skulle klassas som en giltig lösning. Detta eftersom att den här typen av samtal inte hade välkomnats av alla parterna så enkelt. Detta antagande görs med hjälp av kunskap vi har erhållit från den här studiens belysta tidigare forskning. Närmre bestämt hur en av ledarna från den colombianska ursprungsbefolkningen uttrycker hur han och hans folk inte litar på statliga institutioner, i detta fall militären, då de har bidragit med att förstöra det samhället ursprungsbefolkningen har kämpat med att bygga upp under de 30 senaste åren.<sup>95</sup> Att samla alla de mottagande länderna regelbundet klassas även som en för komplicerad apparat. Detta antagande görs eftersom att det ingår i en policyanalys att ej presentera orimliga lösningar till det identifierade problemet.

Sammanfattningsvis faller lösning B, E och F bort. Det är i stället kombinationen av lösning A och D samt lösning C, som genom policyanalysens utvärderande fjärde steg, har visat sig vara de bästa och mest lämpliga lösningarna för att förbättra UNHCR:s nuvarande policy.

## 4.5 Step 5: Display and Distinguish among Alternative Policies

I det föregående steget av policyanalysen avfärdades orimliga förslag. Den här studiens femte och sista steg innefattar att undersöka de kvarstående lösningarna, kombinationen av lösning A och D samt lösning C, ännu utförligare och djupare. Som det tidigare nämnts i studiens metodavsnitt kommer processen att utföras med hjälp av problematiserande frågor. En analys av hur lösningarna kommer att påverka olika konsekvensområden kommer även att utföras. Slutligen kommer även Arendts teori att vävas in.

Kombinationen av lösning A och D implicerar ekonomiska utgifter för UNHCR. Inledningsvis undersöker vi de ekonomiska konsekvenserna som uppstår om lösning A implementeras. Då en del av lösning A explicit inkluderar att man finansiellt stärker statliga institutioner som fokuserar på

---

<sup>95</sup> NACLA Report on the Americas, Murillo Mario A, *Colombia's Indigenous Caught in the Conflict*, Jan-Feb 2006, s 5.

colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer kommer vi inte ifrån faktumet att lösningen kommer att dra kapital från UNHCR:s budget. Såväl politiska som administrativa konsekvenser av införandet av lösning A är en fråga om kooperativt arbete mellan UNHCR och relevanta statliga organ. Trots detta är det viktigt att erkänna att lösningens konsekvenser utifrån den administrativa aspekten är påtagliga. Det handlar om att UNHCR kommer att behöva tillsätta arbetskraft i de utsatta områdena runt om i Colombia för att se till att de administrativa konsekvenserna inte omöjliggör lösningen. Vad som är av avsevärt intresse är att UNHCR år 2014 hade 171 arbetare från organisationen på plats i Colombia.<sup>96</sup> Medan man år 2015 hade färre, 162 stycken.<sup>97</sup> Det är den här typen av negativ trend som måste brytas för att möjliggöra att tillräckliga resurser kan försäkra implementeringen av lösning A i Colombia.

Lösning D som är en del av kombinationen av den giltiga lösningen betraktas inte som allt för politiskt svårhanterlig. Detta då UNHCR, genom att acceptera lösning D, hade behövt ta ett internt beslut om att granska sin egen policy. På det här sättet hade man kunnat ge en mer komplett bild av den colombianska ursprungsbefolkningens och afrocolombianernas levnadssituation. Med andra ord hade man inte behövt ta hänsyn till andra politiska aktörer i lika stor utsträckning. Den administrativa aspekten av konsekvenserna som hade följt av att godkänna lösning D liknar lösning A:s utvärdering. För att granska sin egen policy och arbeta för att policyn ska spegla verkligheten, krävs det att man bryter den negativa trenden med nedskärningen av personal. Förutsatt att den här typen av hinder undanröjs är de angivna konsekvenserna av lösningen inte för omfattande.

Nu vänder vi oss till frågan, ligger det i den relevanta beslutstagarens intresse och inflytande att implementera policyn? Kombinationen av lösning A och D är en lösning i två led. Detta pga att lösning A innefattar att ett mer utförligt samarbete ska öppnas upp mellan organisationen och den colombianska staten. Därför kan det ifrågasättas om UNHCR har inflytande nog att implementera policyn. Trots detta är det deras egen policy som skall modifieras, det handlar inte om någon lobbyverksamhet där UNHCR ska arbeta för att få den colombianska staten att skriva nya lagförslag. Därför görs analysen att UNHCR visst har inflytande nog för att driva igenom lösning A. Det är väsentligt att påminna om att det ligger inrotat i UNHCR:s grundstruktur att göra rätt utifrån ett människorättsperspektiv. Ovanstående leder till att vi utgår från att det ligger i UNHCR:s intresse, såsom beslutsfattare, att ta åt sig och implementera den nya policyn. Nästa fråga är, vad

---

<sup>96</sup> UNHCR, *UNHCR Global Appeal 2014-2015 Colombia*, 2014, s 1.

<sup>97</sup> UNHCR, *UNHCR Global Appeal 2015 Update Colombia*, 2015, s 1.

kommer policyskaparen behöva ge upp eller lova för att säkerställa att den nya policyn implementeras? Sannolikt kommer UNHCR att behöva ge upp den del av sin nuvarande policy (den här studiens primärmaterial) som på ett otillräckligt sätt beskriver situationen för den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna.

Fokus riktas nu mot lösning C. Vi inleder detta genom att hypotetiskt utvärdera vilka den nya policyns konsekvenser hade blivit. Att modifiera sin egen policy genom att göra den tydlig och rättvis för alla parter som är involverade anses inte resultera i komplicerade ekonomiska konsekvenser för UNHCR. Den politiska aspekten bedöms inte heller som allt för belastande. Det kommer däremot krävas från UNHCR:s sida att faktiskt förstå att deras hårda arbete med deras riktlinjer kommer att behöva förbättras. Förmodligen kommer det här förslaget att möta motstånd inom organisationen. Det är inte alltid enkelt för organisationer att känna igen och acceptera sina egna brister. Men som tidigare nämnts är UNHCR på papparet en organisation som har som mål att arbeta utifrån ett människorättsperspektiv och förhoppningarna är därför att de politiska konsekvenserna inte ska bli för stora. De administrativa konsekvenserna av att godkänna och implementera förslag C är däremot mer substantiella. Det gäller inte bara för UNHCR:s personal att arbeta flitigt med förbättringen av policyn utan ett hårt engagemang krävs även från de självständiga landsspecialisterna och forskare som bland annat tillhandahåller UNHCR information angående de utsatta grupperna i Colombia.<sup>98</sup>

Även om UNHCR självt bestämmer över konstruktionen av sin egen policy finns det fler aktörer med inflyttande. De mottagande länderna som tar del av policyn kan komma med förslag om förbättringar. Olika åsikter om hur man bäst bör gå till väga för att få fram omfattande information om den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna kan orsaka kollision. Om ett sådant scenarium skulle uppstå bör UNHCR lyssna på de mottagande ländernas idéer. Detta då lösningen, förutom UNHCR och de två utsatta grupperna, även hänvisar till att relevanta mottagande länder ska känna sig tillfreds med den nya tydligare policyn. Samtidigt behöver UNHCR fortsätta att vara objektiva av sin bedömning av situationen.

Arendts teori om statslöshet blir intressant att diskutera i relation till ovanstående tankar. Arendt menar som bekant att när människor saknar sina respektive stater och är tvungna att falla tillbaka på sina minimirättigheter, finns det ingen myndighet kvar att skydda dem, ingen institution som är

---

<sup>98</sup> UNHCR, 2015, s ”note”.



villig att ta ansvar för dem.<sup>99</sup> Baserat på Arendts tankar är det högst viktigt att lösning C består av att inkludera mottagande länders tankar kring policyn. Då många av de asylsökandes röster har blivit ignorerade av den colombianska staten är det lägligt att de mottagande länderna kan bistå UNHCR med en expertis och erfarenhet som UNHCR saknar. Nämligen, kunskapen om hur en stat drivs. Resultatet av ett gemensamt arbete för att förbättra UNHCR:s policy hade genomsyrats av att de utsatta människorna som i nuläget har förlorat sina nationella rättigheter, kommit ett steg närmre en ny stat som kan säkerställa de asylsökandes mänskliga rättigheter.

## 5.0 Slutsats med teoretiskt perspektiv

I följande avsnitt kommer Hannah Arendts perspektiv om statslöshet, studiens teori, att vävas samman med de centrala idéerna som studiens policyanalys har resulterat i. Det är med hjälp av Arendts perspektiv som vi kommer att få en mer överskådlig uppfattning om hur de olika aktörerna som har behandlats genom studien förhåller sig till varandra.

Trots att huvudfokus i studien har riktat in sig på UNHCR, har den colombianska staten i den här studien identifieras som en viktig aktör i relation till problemet. Detta på grund av att det är just den som i alla situationer innehar det främsta ansvaret för att säkerställa sina invånares mänskliga rättigheter. Denna identifiering sammankopplas med Arendts teoretiska perspektiv. Mer specifikt med att Arendt menar att statslöshet först och främst grundas i att individer inte befinner sig på sin respektive stats territorium. Arendt menar som bekant att det är när människorna tvingas lämna sina hem som de blir statslösa och avskärmade från all institutionell verksamhet, verksamhet som normalt sett säkerställer människornas rättigheter. På detta sätt kan vi se hur Arendts teoretiska perspektiv fungerar i en verklig samhällskontext.

Baserat på studiens policyanalys står det nu klart att all tidigare forskning inte delar Arendts uppfattning om vad som är det mest centrala för flyktingar. Delade meningar rör framförallt statens roll. Det finns med andra ord motsättningar i hur man på lämpligast sätt adresserar och bistår utsatta människor i en stat. Detta påstående tydliggörs genom att först påminna oss om att Arendt menar att det primära ansvaret för att säkerställa invånares rättigheter ligger hos staten och dess statliga makt i form av institutionell verksamhet. Därefter påminner vi oss om att Bradley i sin forskning menar att

---

<sup>99</sup> Arendt, 1973, s 292.

UNHCR arbetar utifrån ett allt för statscentrerat förhållningssätt. Utifrån helhetsbilden stämmer Arendts och Bradleys perspektiv inte samman. Den här kollisionen leder oss in på samma ämne som har visat sig i policyanalysen. Alltså att UNHCR och den colombianska staten (statliga institutioner som arbetar med colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer) måste samarbeta på ett betydligt djupare sätt för att kunna hjälpa asylsökande från de utsatta grupperna på bästa sätt. Bradleys antagande har nämligen delvis motbevisats i den här undersökningen. Detta genom kombinationen av lösning A och D, som båda grundar sig i att poängen för att motarbeta den givna problematiken ligger i att fördela ansvaret till både UNHCR och den colombianska staten. Utifrån detta resulterar helhetsbilden i att man kan dra paralleller mellan Arendts perspektiv och resultaten i den här studiens policyanalys. Mer precist genom att UNHCR kommer att behöva finansiera och samarbeta med relevanta nationella institutioner. Detta för att på det mest klaraste och omfattande sättet beskriva en korrekt och konsekvent bild av den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianernas situation i landet.

För att nu lyfta fokus från tidigare forskning ser vi i stället hur Arendts teoretiska perspektiv interagerar med studiens genomförda policyanalys. De politiska konsekvenser som utvärderades för att undersöka om lösning A (stärk statliga institutioner som arbetar med colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer genom att finansiera och arbeta tillsammans med dem) var genomförbar resulterade i följande analys. Om arbetet mellan statens relevanta organ och UNHCR skedde på ett kommunikativt och kooperativt sätt skulle konsekvenserna inte bli för omfattande. Det krävdes med andra ord att UNHCR och den colombianska staten koordinerade sina mekanismer för att möjliggöra lösningen. Som tidigare nämnts i studiens teoriavsnitt menar Arendt att i stunden människor skanar sina respektive stater finns det ingen myndighet kvar som skyddar dem. Som vi nu har förstått är detta fallet i Colombia. Detta resulterar i att då den colombianska staten har stora svårigheter att lösa sin interna konflikt, vilket leder till colombianer som söker asyl i näraliggande länder, krävs det utomstående aktörer för att möjliggöra studiens lösning. Därav är slutsatsen att Arendts teori behövs kompletteras med nya aktörer som bistår staten så att den faktiskt klarar av att genom institutionell makt uppfylla invånarnas krav på rättigheter. Detta går i linje med Arendts perspektiv, att de asylsökande i Colombia inte ska klassas som rättighetslösa.

Den här studien har resulterat i att Arendts teori om statslöshet till stora delar är tillämpningsbar i de lösningar som UNHCR kommer att behöva arbeta med för att tillsammans med den colombianska staten förbättra organisationens policy. Vad som dock är intressant och som sticker ut med studien

är att Arendts teori kommer att behövas kompletteras av andra aktörer, alltså med andra än bara staten, för att se till att människor inte blir rättighetslösa. Resultatet i studien fyller således en lucka i det forskningsfält som behandlar studiens ämne. Detta då vi genom studiens policyanalys har fått insyn i att multilaterala organisationer, i detta fall UNHCR, även måste vara en del av det ansvarsutkrävande som berör colombianska asylsökanden. Ett samarbete krävs alltså mellan Arendts nyckelaktör, staten, och en av den här studiens nyckelaktörer, UNHCR. På så sätt kan vi vara säkra på att rättigheterna, för colombianerna från ursprungsbefolkningen och de med afrikansk härkomst, främjas, implementeras och säkerställs.

Fortsättningsvis diskuteras och analyseras ytterligare en aspekt från studien. Även det här synsättet gör att studien lyfter fram en annan aspekt av problematiken. Som vi tidigare har varit inne på innebär och kräver studiens lösning C att den förändrade policyn är tydlig och rättvis för alla involverade parter. En av dessa parter är de mottagande länderna som ska ta del av UNHCR:s nya och förbättrade policy. Genom policyanalysen har vi kommit fram till att den här aktören kan komma att påverka konstruktionen av policyn. Detta med all rätt, enligt studiens statslöshetsteori. Då Colombia, som förstnämnd ansvarig för sina medborgare, inte alltid klarar av att uppfylla människornas krav på rättigheter leder situationen till ett tomrum. Detta tomrum fylls delvis av utomstående stater som arbetar med att påverka UNHCR:s policy. Staternas aktiva intresse i frågan, i form av att dela med sig av erfarenhet och expertis till UNHCR, leder till ett mycket omfattande arbete där den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna sätts i fokus. Arendts teori stämmer överens med vad människor som har blivit rättighetslösa behöver, statlig närvaro. Resultatet av detta är med andra ord att genom att komplettera Arendts krav på statliga funktioner med UNHCR:s arbete möjliggörs asylflyktingarnas behov på ett omfattande vis.

En asylsökande som juridiskt sett tillhör Colombia och som samtidigt försöker få asyl i ett närliggande land har stora svårigheter att få sina mänskliga rättigheter respekterade och förverkligade. Personen i fråga avskärmas från sin givna samhällsstruktur. Personen räknas som rättighetslös. För att stärka den här slutsatsen kan vi se till följande uttalande från en kvinnlig colombiansk asylsökande: *"I am very worried, because the people who were persecuting us are quite dangerous and if they become aware that they are my family, they are going to kill them... (she cries) because they killed more than ten of us in a year. Every two, three months, they killed four,*

*three families.*”<sup>100</sup> Från citatet förstår vi att rätten till liv, frihet och personlig säkerhet inte ens är garanterad. Det är just den här typen av berättelser, tagna från det verkliga livet, som visar hur Arendts teori om statslöshet stämmer in i den colombianska flyktingproblematiken. Det är just den här typen av exempel, en röst från människor som direkt berörs av konflikten, som den här studien har identifierat som saknades i UNHCR:s policy. Följdaktligen kommer UNHCR behöva ta till sig den här policyanalysen för att på ett omfattande sätt uppnå de människorättsliga mål som organisationen säger sig stå för.

## 6.0 Sammanfattning

I studiens sista avsnitt, sammanfattningen, är avsikten att på ett överskådligt sätt knyta ihop studiens alla trådar. De mest centrala avsnitten i studien sammanfattas. Vi går igenom studiens syfte och frågeställningar samt teoretiska perspektiv och metodologiska arbetssätt.

Angående studiens syfte har det centrala varit att undersöka och analysera hur väl UNHCR:s policy beskriver situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer. Utöver detta har studiens syfte varit att ta fram de mest lämpliga lösningarna för de asylsökande från dessa två grupper. Studien har synliggjort att UNHCR:s policy i vissa avseenden beskriver situationen för de asylsökande på ett otillräckligt sätt. UNHCR:s policy är dessutom inkonsekvent när man jämför informationen mellan den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna. Undantaget där UNHCR är konsekvent är när organisationen redogör för hur grovt den colombianska staten har misslyckats med att säkerställa mänskliga rättigheter för människor från de två grupperna. Resultatet av UNHCR:s otillräckliga policy är således att det skapas en osäkerhet om huruvida organisationen på ett utförligt och sanningsenligt sätt beskriver en korrekt bild av de colombianska asylsökandes levnadssituation. Detta försvårar beslutstagandet för de mottagande länderna som beslutar om att bevilja asyl eller inte. Genom studiens policyanalys har det gått att identifiera lämpliga lösningar för att förbättra UNHCR:s policy.

---

<sup>100</sup> J Immigrant Minority Health, *Sending-Country Violence and Receiving-Country Discrimination: Effects on the Health of Colombian Refugees in Ecuador*, Michele G. Shedlin, Carlos U. Decena, Hugo Noboa, Óscar Betancourt, 2014, s 121.

Studien har bestått av två frågeställningar, följaktligen kommer båda två att besvaras. Den första lyder som sagt: *Hur väl beskriver UNHCR:s policy situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer* Svaret på den första frågeställningen är: att UNHCR:s policy inte på ett tillräckligt bra sätt beskriver de asylsökandes situation. Detta då policyn i vissa avseenden saknar utförlighet och konsekvens, vilket gör den otillräcklig. Den otillräckliga beskrivningen i UNHCR:s policy leder i sin tur till en osäkerhet för de mottagande länderna. Den andra frågeställningen är: *Vilka är de mest lämpliga lösningarna för att ändra UNHCR:s policy för att förbättra situationen för asylsökande från den colombianska ursprungsbefolkningen och asylsökande afrocolombianer?* Svaret på den andra frågeställningen är: Kombinationen av lösning A, stärk statliga institutioner som arbetar med colombiansk ursprungsbefolkning och afrocolombianer genom att finansiera och arbeta tillsammans med dem, och D, granska sig själv och arbeta för att policyn ska spegla verkligheten. Även lösning C, modifiera sin egen policy genom att göra den tydlig och rättvis för alla parter som är involverade. Alla tre lösningarna har baserats på resultatet i policyanalysen. Dessa tre lösningarna är alltså de mest lämpliga för att förbättra UNHCR:s nuvarande policy.

Det är med hjälp av studiens teoretiska perspektiv, Arendts teori om statslöshet, som vi har fått en strukturerad och nyanserad bild av problemet. Teorin har bidragit med ett intressant och relevant synsätt för att utvärdera UNHCR:s policy. Arendts teori har även hjälpt oss att förstå relationen mellan UNHCR, den colombianska ursprungsbefolkningen och afrocolombianerna, de mottagande länderna och den colombianska staten. Vi kan med andra ord säga att det är genom Hannah Arendts teori om statslöshet som vi har förstått hur UNHCR:s policy interagerar och fungerar i den colombianska kontexten. Slutligen påminner vi oss om att studiens metodologiska arbetssätt har varit en policyanalys. I policyanalysen har jag antagit rollen som policyanalytiker. Med hjälp av Patton & Sawickis rationella modell har de olika stegen i modellen skapat en röd tråd genom studien. Policyanalysen har fungerat som ett omfattande och kärnfullt metodologiskt verktyg för att på ett framgångsrikt sätt nå studiens syfte genom att studera och analysera UNHCR:s policy.

# Referenser

## Böcker

Arendt, Hannah, *The origins of totalitarianism*, New ed. with added prefaces, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1973.

Bradley, Miriam, *Protecting civilians in war: the ICRC, UNHCR, and their limitations in internal armed conflicts*, First edition., 2016[2016].

Capelán, Jorge & Jansson, Fredrik, *Colombia: möten med landet, folket och konflikten*, Murbruk, Lund, 2007.

Patton, Carl V. & Sawicki, David S., *Basic methods of policy analysis and planning*, 2. ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1993.

Premfors, Rune, *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Studentlitteratur, Lund, 1989.

## Övrigt material

Brookings Institution, Ferris Elizabeth, *CHANGING TIMES: THE INTERNATIONAL RESPONSE TO INTERNAL DISPLACEMENT IN COLOMBIA*, December 2014. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Changing-Timesthe-Intl-Response-to-Internal-Displacement-in-Colombia-December-2014.pdf>.

Council on Hemispheric Affairs, Højen Louise, *Colombia's "Invisible Crisis": Internally Displaced Persons*, 15-02-02. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: [http://www.coha.org/colombias-invisible-crisis-internally-displaced-persons/#\\_edn1](http://www.coha.org/colombias-invisible-crisis-internally-displaced-persons/#_edn1).

Expressen, Kultur, Wirtén Per, *Ett steg ner i Arendts europeiska mörker*, 16-03-13. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.expressen.se/kultur/toppnyheter/-ett-steg-ner-i-arendts-europeiska-morker/>.

Forced Migration Review, Verney Marie-Hélène, *Unmet refugee needs: Colombian refugees in Ecuador*, April 2009, Issue 32, pp.60-61. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://eds.b.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/eds/detail/detail?vid=4&sid=0d269ca1-1f44-4cd8-a330-b465407279f2%40sessionmgr101&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=edsdoj.751d3de8dbf470dbee5c9d4f141d243&db=edsdoj>.

International Journal of Refugee Law, Harley Tristan, *Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A 'South-South' Approach*, 2014, Vol. 26, No. 1, 22–47. Senast hämtad: 17-08-11. Tillgänglig på: <http://eds.a.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/eds/detail/detail?vid=1&sid=8c3402a5-d05b-4363-b393-82cf2ab14473%40sessionmgr4009&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=hein.journals.intjrl26.5&db=edshol>.

J Immigrant Minority Health, *Sending-Country Violence and Receiving-Country Discrimination: Effects on the Health of Colombian Refugees in Ecuador*, Michele G. Shedlin, Carlos U. Decena, Hugo Noboa, Óscar Betancourt, 2014, 16:119–124. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://eds.b.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/eds/detail/detail?vid=3&sid=81290f8c-0716-49be-a282-be25d6ff20d4%40sessionmgr102&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=104007206&db=ccm>.

Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, Gruner Sheila, *Territory, Autonomy, and the Good Life: Afro-Colombian and Indigenous Ethno-Territorial Movements in Colombia's Peace Process*, 2017, Vol. 22, No. 1, pp. 174–182. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://eds.b.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/eds/detail/detail?vid=2&sid=5bc0c0b6-8a6d-4b61-a837-eefc98e4249b%40sessionmgr104&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=edselc.2-52.0-85016123640&db=edselc>.

Journal of Pan African Studies, Murillo-Urrutia Luis Gilberto, *Contemporary challenges in Colombia: An Afro-Colombian Perspective*, June 2007, Vol.1(8), p.135(18). Senast hämtad:

17-08-11. Tillgänglig på: <http://go.galegroup.com.proxy.library.adelaide.edu.au/ps/i.do?&id=GALE|A192353364&v=2.1&u=adelaide&it=r&p=AONE&sw=w&authCount=1>.

Landguiden, Utrikespolitiska institutet, *Konflikten i Colombia*, 16-01-29. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.landguiden.se/Konflikter/Colombia>.

NACLA Report on the Americas, Murillo Mario A, *Colombia's Indigenous Caught in the Conflict*, Jan-Feb 2006, Vol. 39 Issue 4, p4-7. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://eds.b.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/eds/detail/detail?vid=1&sid=c77bba06-1957-4e72-9ae2-a98b3d779998%40sessionmgr101&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=19430798&db=poh>.

NACLA Report on the Americas, Murillo Mario A, *Indigenous communities caught in the crossfire*, July-August 1999, Vol.33(1), p.10(2). Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://eds.b.ebscohost.com.ludwig.lub.lu.se/eds/detail/detail?vid=0&sid=8f764550-93ce-4793-8856-6394e18aa8eb%40sessionmgr103&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmUmc2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=2105483&db=poh>.

Omni, Åbonde Jenny, *Nytt fredsavtal undertecknat i Colombia*, 16-11-24. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://omni.se/nytt-fredsavtal-undertecknat-i-colombia/a/VvQdV>.

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, *Mänskliga rättigheter i Colombia 2012*, 2012. Senast hämtad: 17-01-03. Tillgänglig på: <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-varlden/ud-s-rapporter-om-manskliga-rattigheter/nordamerika-latinamerika-och-karibien?c=Colombia>.

Svenska Dagbladet, *Stort kliv längs krokig fredsstig i Colombia*, 17-06-27. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/fn-farc-har-lamnat-over-sina-vapen>.

Säkerhetspolitik, Pettersson Therese och Engström Garoun, Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet, *Fördjupning Colombia*, 16-08-22. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.sakerhetspolitik.se/Konflikter/Colombia/Fordjupning/>.



UNHCR, del Mundo Fernando, *UNHCR helps Ecuador deal with Colombian asylum seekers*, 01-07-20. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.unhcr.org/news/latest/2001/7/3b5825b21/unhcr-helps-ecuador-deal-colombian-asylum-seekers.html?query=Colombia%20asylum%20seekers>.

UNHCR, Fontanini Francesca, *Solutions for Colombia's displaced key to peace, UNHCR chief*, 16-07-02. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/577925a24/solutions-colombias-displaced-key-peace-unhcr-chief.html>.

UNHCR Sverige, *Asylsökande*. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.unhcr.org/neu/se/om-oss/vem-vi-hjaelper/asyloekande>.

UNHCR, *UNHCR Global Appeal 2014-2015 Colombia*, 2014. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.unhcr.org/528a0a367.pdf>.

UNHCR, *UNHCR Global Appeal 2015 Update Colombia*, 2015. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/5461e60eb/unhcr-global-appeal-2015-update-colombia.html>.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia*, September 2015, HCR/EG/COL/15/1. Senast hämtad: 17-08-11. Tillgänglig på: <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?page=search&docid=560011fc4&skip=0&query=Eligibility%20Guidelines%20for%20Assessing%20the%20International%20Protection%20Needs%20of%20Asylum-Seekers%20from%20Colombia>.

U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices: Colombia*, 2007, p2484. Senast hämtad: 17-08-10. Tillgänglig på: <http://go.galegroup.com.proxy.library.adelaide.edu.au/ps/i.do?&id=GALE|A200784351&v=2.1&u=adelaide&it=r&p=AONE&sw=w&authCount=1>.