

## Bolivien

### Zusammenfassung:

Bolivien legte im Januar 2000 ein Interim-PRSP vor, mit dem es den *decision point* der Entschuldungsinitiative HIPC II erreichte. Nachdem es im März 2001 sein PRSP vorlegte, wurde im Juni 2001 der *completion point* erreicht und das Land erhielt einen umfassenden Schuldenerlass. Obgleich der bolivianische PRSP-Prozess im Vergleich zu anderen Konsultationsprozessen im Rahmen der PRSP-Initiative als positiv zu bewerten ist, zeigen sich elementare Schwächen des Prozesses. So fühlen sich eine ganze

Reihe bolivianischer NRO nicht ausreichend am PRS-Prozess beteiligt und kritisieren die fehlende Einbindung in die Umsetzung der Strategie sowie das Monitoring für die Implementierungsphase.



## 2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

### 2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Das PRSP wurde von einem Komitee unter der Leitung des Finanzministeriums verfasst. Das Parlament und die Opposition waren nicht in den PRS-Prozess involviert.

### 2.2 Zivilgesellschaft

Am PRS-Prozess waren neben der katholischen Kirche, NRO, Bauern-, Frauen- und Stadtteilorganisationen, Minenarbeiter sowie Kleinproduzenten beteiligt. Indigene Gruppen und die „Armen“ wurden dagegen kaum in die Konsultationen einbezogen. Auf kommunaler Ebene nahmen zum Beispiel keine unabhängigen Vertreter von gesellschaftlichen Gruppen teil, sondern nur eine enge Auswahl der existierenden lokalen Vertretungen, die im Rahmen der *participación popular* ohnehin den kommunalen Teil des politischen Systems bilden (Spanger/Wolff 2003: 36).

## 2.3 Weitere bolivianische Akteure

### 2.4 Externe Akteure / Geber

UNDP und andere bilaterale Geber (wie z. B. Deutschland und den Niederlande) unterstützten die bolivianische Regierung bei der Durchführung des sog. *Nationalen Dialogs 2000* (s.u.).

## 3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

### 3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Im Mittelpunkt des von der Regierung mit Unterstützung von UNDP und anderen bilateralen Gebern organisierten partizipativen Prozesses stand der dreimonatige *Nationale Dialog 2000* (*Diálogo Nacional 2000, ND*), der der PRSP-Erstellung vorausging. Die Konsultationen befassten sich im Wesentlichen mit den vier Themenbereichen Armutsursachen, Mechanismen zur Verteilung der HIPC-Ressourcen, gesellschaftliche Partizipation bei der Überwachung ihrer Verwendung sowie dem ND-Folgeprozess (Spanger/Wolff 2003: 35), während makroökonomische Themen nur marginal behandelt wurden.

Organisiert war der Partizipationsprozess im Sinne eines „bottom-up“-Ansatzes: Auf lokaler Ebene befassten sich runde Tische mit der sozialen Agenda und der Partizipation beim Monitoring. Auf regionaler Ebene führte die Regierung Workshops zur sozialen und politischen Agenda durch und auf nationaler Ebene wurden bei drei Veranstaltungen unter dem Motto „Die Regierung hört zu“ wirtschaftliche und politische Themen diskutiert.

Aufgrund schlechter Erfahrungen mit solchen Konsultationen wurde der nationale Dialog von starken zivilgesellschaftlichen Organisationen (Gewerkschaften, Kleinbauernorganisationen) boykottiert und parallel zum PRS-Prozess der Regierung fanden unabhängige gesellschaftliche Diskussions- und Koordinationsprozesse statt. So gründete sich u. a. eine Föderation von Kleinunternehmern aus dem informellen Sektor (*Comité de Enlace*), die einen eigenständigen Konsultationsprozess organisierte. Von der katholischen Kirche wurde im April 2000 ein unabhängiger Partizipationsprozess, das sog. *Foro Jubileo 2000*, initiiert (Spanger/Wolff 2003: 35). Die Ergebnisse dieser Konsultationen wurden auf dem *National Dialogue Workshop* präsentiert. Dieser Beitrag fand am Ende auf öffentlichen und internationalen Druck zumindest teilweise Eingang in den offiziellen *Diálogo Nacional*.

BeobachterInnen stellen fest, dass der Nationale Dialog und die Erstellung des PRSP völlig getrennt voneinander verliefen und die Formulierung des PRSP Aufgabe der Regierung blieb. Darüber hinaus kritisieren sie, dass die übergreifenden Themen Gender, Indigenas und Umwelt nicht oder nur am Rande diskutiert wurden (UNDP 2001: 3, Willems 2001:2).

### 3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

Die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie erfolgt dezentral: Die frei werdenden Mittel aus dem Schuldenerlass kommen direkt den 314 Kommunen in

Bolivien zugute und werden nach einem speziellen Armutsschlüssel verteilt. Allerdings wurden aufgrund von Umsetzungsproblemen auf der kommunalen Ebene im Jahr 2002 nur ca. 67% der Mittel auch tatsächlich ausgegeben. Ein etwas besseres Bild zeigt sich im Jahr 2004: In diesem Jahr wurden insgesamt 85% der HIPC-Mittel zur Armutsbekämpfung eingesetzt. Bislang sind die Gründe für diese unvollständigen Ausgabe nicht untersucht, doch ist sie wahrscheinlich auf allgemeine Ineffizienzen zurück zu führen (ProPACS 2004: 37ff.).

### **3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung (M&E)**

Die für eine umfassende Aus- und Bewertung einer Armutsbekämpfungsstrategie, die vor allem auf kommunaler Ebene umgesetzt werden, notwendigen kommunalen Indikatoren und Datenerhebungen existieren bislang noch nicht. Zwar wurde im Rahmen eines Weltbankprojekts die Kommunal-Verwaltung mit Palmpilots für eine Datenerhebung ausgestattet, doch hatte dies „nur anekdotischen Charakter“ (ProPACS 2004: 41). Auch der erwartete Erfolg der Arbeit des Interinstitutionellen Rates für Monitoring und Evaluierung der EBRP (CISE) lässt bislang auf sich warten (ProPACS 2004: 41).

Formal ist in der PRS ein zivilgesellschaftlicher Kontrollmechanismus verankert. Dieses „System der sozialen Kontrolle“ wurde als Ergebnis des ND im Jahre 2002 per Gesetz geschaffen. Dabei handelt es sich um eine Kontrolle der Politik durch zivilgesellschaftliche Gruppen (dazu zählen soziale und gewerkschaftliche Organisationen, NROs, institutionelle Netzwerke sowie weitere Gruppen der Zivilgesellschaft). Insgesamt existieren zehn Kontrollmechanismen auf departementaler und nationaler Ebene.

Die Gründung des Kontrollmechanismus bestand im Wesentlichen in einem sehr breit angelegten Konsultationsprozess auf der Basis der Ergebnisse des *Foro Jubileo 2000* und des ND und wurde von der katholischen Kirche geleitet. Zunächst wurde unter Beteiligung von Delegierten aller Departements und der nationalen Organisationen sowie unter Beratung von Rechtsanwälten und Verwaltungsexperten ein vorläufiges Konzept sowie eine Struktur für den Kontrollmechanismus entworfen, die in einem nächsten Schritt einer nationalen Umfrage sowohl Bürger als auch Organisationen auf allen Ebenen vorgelegt wurden. Anschließend wurde ein Satzungsentwurf allen departementalen und nationalen Organisationen zur Prüfung übersandt. Zusätzlich wurden in fünf Departements Kommissionen für die Erarbeitung von Vorschlägen und Kommentaren ins Leben gerufen und auf nationaler Ebene fanden verschiedene Seminare mit zivilgesellschaftlichen Vertretern statt (ProPACS 2004: 42f.). So positiv es zu bewerten ist, dass dieser soziale Kontrollmechanismus eingeführt wurde, so negativ fällt das Urteil bei der praktischen Umsetzung aus: Bislang hat der nationale Kontrollmechanismus nicht einmal damit begonnen, seinen Arbeitsplan umzusetzen. Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass die gesellschaftlichen Gruppen aufgrund von Kapazitäts- und Ressourcenknappheit nicht in der Lage waren, die Herausforderung anzugehen, aber auch auf zu starke Eigeninteressen der verschiedenen sozialen Sektoren (ProPACS 2004: 43).

## **4. Die Rahmenbedingungen: Was fördert / behindert wirkungsvolle Beteiligung?**

### **Rechtliche Basis partizipativer Prozesse**

Generell sind in Bolivien wichtige Formen der Bürgerbeteiligung wie z. B. das Referendum und die verfassungsgebende Versammlung in einem verfassungsgemäßen Prozess legalisiert (ProPACS 2004: 11). Zumindest formal existiert in Bolivien eine institutionelle Verankerung des partizipativen Ansatzes: Das Parlament verabschiedete im Juli 2001 das Gesetz über den Nationalen Dialog (*Ley Diálogo Nacional*). Mit diesem Gesetz wird der ND als PRSP-Überprüfungsprozess formalisiert, der unter anderem eine größere gesellschaftliche Kontrolle über die Verteilung der Ressourcen (aus Schuldenerlass und generell aus den Entwicklungsfonds) ermöglichen soll. Prozedurale Basis sind die neuen Mechanismen „sozialer Kontrolle“ (*Mecanismo Nacional de Control Social*) sowie die gestärkten kommunalen Kompetenzen (s. o.).

### **Strukturelle Verankerung**

Mit dem ND ist der strukturierte Dialog zwischen Regierung und gesellschaftlichen Akteuren zentrales Element im Rahmen des PRS-Prozesses. In Folge des ND kam es zu einem Ausbau der Dezentralisierung und mit Einführung des *Ley Diálogo Nacional* sowie – zumindest formal – zu einer Stärkung der Volksbeteiligung. Trotz dieser strukturellen Verankerung bemängelten NRO, dass der ND von Seiten der Ministerien teilweise nur als Anhörung der Zivilgesellschaft verstanden wurde und nicht als Forum für den Austausch von Informationen.

### **Legitimität beteiligter zivilgesellschaftlicher Akteure**

Das demokratische gewählte Parlament ist kaum am PRS-Prozess beteiligt. Ebenso dienten die lokalen Konsultationen, die die Basis des ND bildeten, mehr dem Dialog zwischen zentralstaatlichen und kommunalen politischen Eliten als einen Dialog zwischen Regierung und armen Bevölkerungsschichten. Wo zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen wurden, geschah dies primär durch die traditionell starken Organisationen, die größeren NRO und die katholische Kirche, die über die Erlassjahrkampagne zum zentralen Angelpunkt der gesellschaftlichen Diskussion, Koordinierung und Organisation wurde. Somit ist eher von einer schwachen Legitimität der am PRS-Prozess beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure auszugehen. Auch beim gesellschaftlichen Parallelprozess, von dem eine größere Legitimität zu erwarten wäre, wird eine unzulängliche Einbeziehung sozialer Bewegungen, indigener Gemeinschaften und Gewerkschaften bemängelt (Spanger/Wolff 2003: 37).

### **Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure**

Aufgrund von Kapazitäts- und materieller Ressourcenknappheit waren und sind zivilgesellschaftliche Gruppen nur eingeschränkt handlungsfähig. Die bolivianische NRO waren insbesondere auf die Informationen internationaler NRO angewiesen, um dem PRS-Prozess folgen und Kommentare abgeben zu können.

## **5. Gesamtbewertung**

Obgleich der bolivianische PRSP-Prozess im Vergleich zu anderen Konsultationsprozessen im Rahmen der PRSP-Initiative als positiv zu bewerten ist, zeigen sich elementare Schwächen des Prozesses. So fühlen sich eine ganze Reihe bolivianischer NRO nicht ausreichend am PRS-Prozess beteiligt und kritisieren die fehlende Einbindung in die Umsetzung der Strategie sowie das Monitoring für die Implementierungsphase (7-NGO-Network 2001: 2). Außerdem bemängeln sie an den

regionalen runden Tischen den zu starken Einfluss lokaler Entscheidungsträger, die Unterrepräsentation von Frauen, Indigenas und Gewerkschaften, eine schlechte Methodik sowie eine zu starre Agenda (JSA of PRSP:2). Eine breite Partizipation der armen Bevölkerungsschichten wurde insbesondere dadurch behindert, dass die Dokumente weder in lokale Sprachen übersetzt noch in leicht verständliche Formate übertragen wurden. Insgesamt ging der ND so insbesondere an Frauen, Indigenas und den städtischen wie ländlichen Armen vorbei.

Diese Mängel im Konsultationsprozess führen im Ergebnis dazu, dass der partizipative Prozess sein Hauptziel - die Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses über die zu verfolgende Armutsbekämpfungsstrategie – nicht erreichte. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das so genannte „Sieben-NRO-Netzwerk“, eine Dachorganisation von ca. 200 NRO, seine Gegenposition zum offiziellen PRSP in einem Brief an die Regierung darlegte und IWF und Weltbank empfahl, das PRSP nicht zu akzeptieren. Auch die erneuten schweren sozialen Auseinandersetzungen im Rahmen der laufenden Kreditverhandlungen zwischen dem IWF und der Regierung im Februar 2003 zur Reduzierung des Haushaltsdefizits verdeutlichen das Fehlen eines gesellschaftlichen Konsenses und mangelnde *ownership* (Spanger/Wolff 2003: 38f.).

Trotz dieser geäußerten Kritik hat der Partizipationsprozess jedoch Demokratie fördernde innergesellschaftliche Auswirkungen auf lokaler Ebene: So wurden Indigenas und Kleinbauern/bäuerinnen zu Vorsitzenden von lokalen Räten, Kontrollkomitees etc. gewählt. Darüber hinaus könne der eigenständige Partizipationsprozess der Zivilgesellschaft als repräsentativ angesehen werden und biete einen soliden Rahmen für den weiteren Prozess (McGee 2001: 5).

## 6. Service

### 6.1 Statistik

#### Bolivien/ allgemein

UNDP-Index der menschlichen Entwicklung: 0,681. Dies bedeutet Rang 114 von 177 Ländern

#### Bolivien / Verschuldung

Die Aufnahme in die HIPC II-Initiative bedeutet für Bolivien eine weitere Schuldenreduzierung um nominell 1,3 Milliarden US-\$, der gesamte Schuldenerlass durch HIPC beläuft sich nach Angaben des IWF auf rund 2 Milliarden US-\$. Die staatliche und staatlich garantierte Verschuldung geht damit von 213% des Exports (1998) bis 2007 auf 172% zurück, während sich das Verhältnis von Schuldendienst und Exporten von 19,3% auf 16% verringert. In den kommenden zehn Jahren sollen so durchschnittlich 120 Millionen US-\$ im Jahr für die Armutsbekämpfung frei werden (Spanger/Wolff 2003: 30).

#### Statistische Angaben zu Bolivien:

Weltbank Statistiken

<http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?SelectedCountry=BOL&CCODE=BOL&CNAME=Bolivia&PTYPE=CP>

UNDP-Büro in Bolivien  
<http://www.pnud.bo/webportal/>

Human Development Reports  
<http://hdr.undp.org/reports/>

## 6.2 Wichtige Dokumente

### a. PRSP-Dokumente

PRSP  
<http://poverty.worldbank.org/files/bolivaprsp.pdf>  
 März 2001 (Englisch, PDF, 224 Seiten, 1,3 MB)

I-PRSP  
<http://poverty.worldbank.org/files/boliva%20iprsp.pdf>  
 Januar 2000 (Englisch, PDF, 28 Seiten, 110 KB)

### b. Weitere Dokumente

Joint Staff Assessment of PRSP  
<http://poverty.worldbank.org/files/boliviajsa.pdf>  
 Mai 2001 (Englisch, PDF, 12 Seiten, 173 KB)

## 6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Christian Aid (2002): Quality participation in poverty reduction strategies. Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda  
<http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm>

Christian Aid (2002): Participating in Dialogue?: The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza  
<http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0204part/particip.htm>

McGee, Rosemary u.a.: Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers  
<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/rr52.pdf>  
 Oktober 2001 (Englisch, PDF, 61 Seiten)

Canadian International Development Agency (CIDA): The CIDA's Experience with the PRSP Process in Bolivia  
[http://poverty.worldbank.org/files/9532\\_cida1.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/9532_cida1.pdf)  
 Dezember 2001 (Englisch, PDF, 32 Seiten, 88 KB)

ProPACS(2004): Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien. Studie im Auftrag der Diözesen Hildesheim und Trier, La Paz.

Spanger, Hans-Joachim/Wolff, Jonas (2003): Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie. HSFK-Report 6/2003

Willems, Sonja: National Strategy for Sustainable Development (NSSD) and PRSP in Bolivia: How can integrated sustainable concerns be incorporated into country-owned development plans? Presentation Kandersteg, Switzerland 27-30 November 2001

#### **6.4 Links zu beteiligten Akteuren**

Internationaler Währungsfonds

<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

Weltbank

<http://www.worldbank.org/hipc/country-cases/country-cases.html>

Bolivianische Regierung

<http://www.bolivia.gov.bo/>

Bolivien-Netzwerk

<http://bolivien-netzwerk.de>

Bolivia-Centrum Antwerpen

<http://www.bolivia.be>

Bolivianische Erlassjahrkampagne (Foro Jubileo 2000)

<http://www.jubileo.ucb.edu.bo> (zurzeit nicht erreichbar)

El Grupo Chorlavi

<http://www.grupochorlavi.org>

#### **6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten**

Auswärtiges Amt

[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender\\_ausgabe.html?type\\_id=10&land\\_id=23](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=10&land_id=23)

Jahrbuch Spiegel Online – Länderlexikon

<http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,BOL,00.html>

Fischer Weltalmanach

[http://www.weltalmanach.de/staat/staat\\_detail.php?staat=bolivien](http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?staat=bolivien)