

Guinea

1. Zusammenfassung:

Nach zweijährigen Vorarbeiten legte Guinea im Jahr 2002 sein PRSP vor. Der erste Fortschrittsbericht vom April 2004 dokumentiert, dass das Land mit der Umsetzung der Strategie begonnen hat. Die partizipativen Elemente im bisherigen Prozess waren schwach. Nur ein kleiner Teil der organisierten Zivilgesellschaft war einbezogen. Eine Institutionalisierung des Dialogs ist nicht gelungen, wenngleich das geplante Monitoringsystem dazu Ansätze schaffen soll.



2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

Die Regierung hat ein permanentes PRS Sekretariat (<http://www.srp-guinee.org/secretariat.htm>) eingerichtet, das die Aktivitäten koordiniert. Ein interministerielles Komitee, das vom Wirtschafts- und Finanzministerium geleitet wird, soll die Linienministerien bei der Umsetzung der Strategie koordinieren. Vorgesehen sind laut Fortschrittsbericht 2004 auch regierungsinterne Gremien auf regionaler Ebene.

Das Parlament hat keine nennenswerte Rolle im bisherigen PRS-Prozess gespielt.

2.2 Zivilgesellschaft

In Guinea sind gegenwärtig über 1200 Nichtregierungsorganisationen registriert, darunter etwa 190 ausländische. Die große Mehrheit der inländischen NRO ist in den 1990er Jahren gegründet worden (ebd., S.12). Zumeist handelt es sich um kleinere Organisationen, einige beanspruchen aber auch, jeweils mehr als 10.000 Mitglieder zu repräsentieren. Zwar gibt es einige Netzwerke, diese funktionieren aber kaum (alle Daten: Bah 2003, S.11, 12, 23).

Die vorliegenden offiziellen PRS-Dokumente berichten relativ allgemein von der Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Sowohl im Entstehungsprozess als auch in der Umsetzung und im Monitoring der PRS sind demnach zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt (vgl. z.B. PRSP,

S.193 f.; Fortschrittsbericht 2004, S.37 f.). Von folgenden Akteuren ist die Rede: regionale *Civil Society Councils*; Nichtregierungsorganisationen; Gewerkschaften; Akademiker; Basisgruppen (eingeladen zu regionalen Konsultationen); lokale Medien; „traditional communicators“; Bauernorganisationen; Berufsständische Gruppen.

Trotz dieser beachtlichen Aufzählung muss aber wohl davon ausgegangen werden, dass nur eine Minderheit der Zivilgesellschaft in Guinea tatsächlich in den PRS-Prozess eingebunden ist. Eine von der GTZ in Auftrag gegebene Studie zeigt auf, dass nur knapp 10 Prozent der befragten NRO ein gutes Wissen vom PRS-Prozess hatten, fast die Hälfte der NRO jedoch überhaupt keines. Weiter wurde erhoben, dass ebenfalls nur 10 der befragten 94 NRO sich mit gewisser Intensität in die Erarbeitung des PRSP eingeschaltet hatten, mehr als die Hälfte dagegen überhaupt nicht – und fast alle NRO, die sich beteiligt hatten, waren in der Hauptstadt lokalisiert; ländliche NRO partizipierten kaum (Bah 2003, S.54-59).

Folgende der befragten NRO hatten sich nach eigenen Angaben intensiv in den PRS-Prozess eingeklingt: Association Mère et Enfants (AME), Association des Professionnelles Africaines de la Communication de Guinée (APAC-G), Centre Africain de Formation pour le Développement (CENAFOD), Centre d'Etude et de Recherche pour l'Intégration Régionale et le Développement de l'Afrique (CERIDA), Entraide Universitaire pour le Développement (EUPD), Fédération Guinéenne pour la Promotion des Associations de / pour Personnes Handicapées (FEGUIPAH), Participation et Formation pour le Développement en Guinée (PAFODEG), PRIDE Guinée, Union Guinéenne des Volontaires du Développement (UGVD Labé), Association des Jeunes Universitaires pour la Protection de l'Environnement (AJUPE).

2.3 Weitere Akteure

Die Beteiligung von RepräsentantInnen der Privatwirtschaft an den Konsultationen wird im PRSP mehrfach erwähnt, aber nicht konkretisiert.

Interessant und außergewöhnlich ist, dass sich ein Netzwerk von Künstlern (<http://www.regoa.org/>) am PRS-Prozess beteiligt hat, das die ökonomische Bedeutung von Kunst und Kunsthandwerk in Guinea betont und hier Beziehungen zur Armutsbekämpfung entwickelt.

2.4 Externe Akteure / Geber

Die Geber sind im PRS-Prozess aktiv und haben sich explizit auf eine Unterstützung der PRS verpflichtet. Wichtige externe Akteure sind auf multilateraler Seite der IWF und die Weltbank, die EU und die Afrikanische Entwicklungsbank. Unter den bilateralen Gebern nimmt Frankreich traditionell einen gewichtigen Platz ein, daneben die USA, Kanada, Deutschland und Japan. Das PRGF-Abkommen, das 2001 geschlossen wurde, ist abgebrochen worden; ein neues Abkommen könnte in 2005 zustande kommen (Voraussetzung für Erreichung des *HIPC completion points* sowie umfangreicherer Geberzuflüsse).

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Anders als in vielen anderen afrikanischen Ländern organisierte die Regierung Guineas schon vor der Erstellung des Interim-PRSP einige konsultative Veranstaltungen (I-PRSP, S.85; PRSP, S.194). In verschiedenen Arbeitsgruppen wurden Problemanalysen und mögliche Strategien einzelner Sektoren diskutiert.

Auf der Basis des im Oktober 2000 vorgelegten I-PRSP begannen die Vorbereitungen für das Full-PRSP. Neben PRS-Sekretariat und Leitungskomitee richtete die Regierung acht thematische Arbeitsgruppen unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher VertreterInnen zu den Themen Makroökonomie; Governance, Dezentralisation und Capacity Building; Privatsektor und Beschäftigung; Basisinfrastruktur; Ländliche Entwicklung und Umwelt; Gender, Bevölkerung und Entwicklung; Sozialesektor; Kommunikation und Kultur ein (PRSP, S.193 f.). Nach der Ausarbeitung der Sektorstrategien in den thematischen Arbeitsgruppen wurden diese von Oktober bis November 2001 im Rahmen von Workshops in Conakry vorgestellt. Der darauf aufbauende letzte PRSP-Entwurf wurde im November/Dezember 2001 in Conakry und den Provinzhauptstädten zur Diskussion gestellt (PRSP, S.195). Die Endversion lag im Januar 2002 vor.

Für IWF und Weltbank gehört der Partizipationsprozess zu den Stärken des PRSP (JSA/PRSP, S.1). Die Zivilgesellschaft habe effektiv an der Erstellung des PRSP durch Teilnahme an den Arbeitsgruppen und öffentlichen Debatten partizipiert. Einige NRO seien von Beginn an am Prozess beteiligt gewesen (JSA/PRSP, S.3).

Die schon unter 2.2 zitierte Studie kommt zu einem deutlich anderen Ergebnis: Nur eine Minderheit der Zivilgesellschaft hat tatsächlich an dem Prozess teilgenommen, der außerdem von den NRO auch qualitativ als schwach angesehen wurde (Bah 2003, S. 60 f.).

3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

Der Fortschrittsbericht 2004 der Regierung liefert nur spärliche Informationen über die tatsächliche Implementierung der PRS; Aspekte der Partizipation in der Umsetzung sind entsprechend kaum zu finden.

Ein Aspekt der PRS-Implementierung in Guinea ist seine Regionalisierung, d.h. die Erstellung regionaler Teilstrategien. In die Erarbeitung dieser Teilstrategien sind im September / Oktober 2003 auch zivilgesellschaftliche VertreterInnen bzw. RepräsentantInnen von armen und/oder marginalisierten Gruppen eingebunden worden, z.B. Straßenkinder, Menschen mit HIV-Infektion, alte Menschen, Arbeitslose (Fortschrittsbericht 2004, S.33).

Auf regionaler Ebene sollen zivilgesellschaftliche Akteure auch stärker in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. So wurden in vier Präfekturen Entwicklungsräte eingerichtet, zu denen auch VertreterInnen der Zivilgesellschaft eingeladen wurden. Diese Entwicklungsräte, die im ganzen Land entstehen sollen, können und sollen beispielsweise Entwicklungsprogramme oder auch die Ausgabenpolitik in der Präfektur diskutieren und damit beeinflussen (Fortschrittsbericht 2004, S.21).

Auf nationaler Ebene sind solche Dialogstrukturen bisher nicht vorgesehen. So wird zum Beispiel die nationale Haushaltspolitik – Kerninstrument für die Implementierung einer PRS – nicht geöffnet: Partizipation der Zivilgesellschaft sei in diesem Feld „nicht existent“, stellt eine Weltbank-Studie fest (World Bank 2004, S.61).

Für den weiteren Verlauf der Partizipation sind beständige Informationsflüsse wichtig. Mit Unterstützung der GTZ wurde eine eigene Webseite (<http://www.srp-guinee.org/>) eingerichtet (in französischer Sprache), die diesen Prozess begleiten soll und auf der sich in der Tat eine ganze Reihe von Informationen befinden, zum Beispiel zur Regionalisierung des PRSP. Informationen zum Thema Partizipation beschränken sich allerdings auf den Prozess der Erstellung des PRSP. Natürlich ist fraglich, wie viele BewohnerInnen des Landes überhaupt Zugang zum Internet haben – wenn zivilgesellschaftliche Stimmen schon darüber klagen, dass Dokumente von den Betroffenen nicht gelesen werden können, weil sie entweder kein Französisch sprechen oder überhaupt nicht Lesen können. Das mag auch für den zweimonatlichen Informationsbrief gelten, dessen Herausgabe die Regierung angekündigt hat (Realisierung nicht dokumentiert).

Nichtregierungsorganisationen tragen durch ihre Projektarbeit zur Armutsbekämpfung in Guinea bei, insbesondere durch Vorhaben in der Landwirtschaft sowie in den Sektoren Bildung und Gesundheit. Nach Weltbank-Angaben sind NRO die wichtigsten Implementierer eines von der Weltbank finanzierten Dorfentwicklungsprogramms, das der Armutsbekämpfung im ländlichen Raum dienen soll. Inwieweit diese Aktivitäten mit der PRS-Strategie und ihrer Umsetzung verbunden sind bzw. als Teilaspekt der PRS gelten können, ist nicht dokumentiert.

Die bislang offensichtlich schwache Implementierung der PRS überrascht die NRO im Lande nicht. In der schon erwähnten Befragung von 94 NRO in Guinea zeigten sich ausnahmslos alle besorgt über die Aussichten der Implementierung, die meisten davon in hohem Maße (Bah 2003, S.62). Die am häufigsten angegebenen Gründe lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen: die mangelhafte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Implementierung; das Missmanagement und die Korruption innerhalb der Regierung sowie die unzureichende Finanzierung der Maßnahmen (Bah 2003, S.63).

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung

Für das PRS-Monitoring hat die Regierung eine institutionelle Struktur vorgeschlagen, in die auch die Zivilgesellschaft eingebunden ist (Fortschrittsbericht 2004, S.33 und 37 f.). Vorgeesehen sind institutionelle Dialogstrukturen auf nationaler wie auf regionaler Ebene unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft – Informationen zur Umsetzung liegen jedoch nicht vor.

Forderungen oder Aktivitäten der Zivilgesellschaft Guineas zum Thema Monitoring sind nicht bekannt.

Im PRSP von 2002 kündigte die Regierung an, dem Parlament dadurch eine größere Rolle im Monitoring zu geben, dass jährliche Haushaltsdebatten spezifisch auch mit PRSP-Bezug geführt werden sollten (PRSP, S.100) – über eine Umsetzung liegen jedoch keine Informationen vor.

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

Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation: Konsultationen in Guinea waren bislang stets *ad hoc* organisiert. Das von der Regierung angekündigte und in Grundzügen entworfene Monitoringsystem würde erstmalig eine auf Dauer angelegte Dialogstruktur zwischen Regierung und Zivilgesellschaft schaffen. Dieser Fortschritt ist jedoch noch nicht realisiert.

Rechtliche Basis partizipativer Prozesse: Neben der Verfassung (<http://www.assemblee.gov.gn/Textes%20de%20base/constitution.htm>), die für die Zivilgesellschaft wichtige Grundrechte umfasst, regelt ein Statut die Handlungsspielräume von NRO in Guinea, das den NRO ein sozio-ökonomisches, aber kein „politisches“ Mandat zugesteht (Bah 2003, S.9 f.). Die rechtliche Basis für Partizipation wird von NRO wie auch von Analysten als nicht förderlich angesehen, Reformen seien dringend angezeigt (Bah 2003, S.69). Auch die Pressefreiheit – wesentlicher Katalysator für zivilgesellschaftliche Prozesse – ist nur beschränkt gegeben: Das restriktive Presserecht erlaubt es der Regierung, Publikationen zu zensurieren. Radio und Fernsehen sowie die einzige Tageszeitung des Landes sind ganz in staatlicher Hand. Die Menschenrechtssituation weist, so die Webseite des Auswärtigen Amtes (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=10&land_id=54), „gravierende Defizite auf“.

Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure: Den bisherigen partizipativen Elemen-

ten im PRS-Kontext kann nur eine sehr begrenzte Legitimität zugesprochen werden. Aus der Zivilgesellschaft war nur eine Minderheit der Organisationen und Gruppen in den Prozess der Erstellung eingebunden. Die Beteiligten kamen fast ausschließlich aus der Hauptstadt. Das Parlament war praktisch nicht einbezogen, wobei der Legislative – hervorgegangen 2003 aus Wahlen, „die rechtsstaatlich-demokratischen Grundsätzen nicht im Mindesten gerecht wurden“ (Auswärtiges Amt: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=10&land_id=54) – auch an sich nur begrenzte Legitimität unterstellt werden kann.

Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure: Zivilgesellschaftliche Akteure in Guinea sind überwiegend in den 1990er Jahren entstanden. Entsprechend gering ist noch die Erfahrungsbasis hinsichtlich politischer Prozesse. Viele Organisationen haben nur wenige hauptamtliche MitarbeiterInnen. Von den oben erwähnten zehn NRO, die intensiver am PRS-Prozess mitwirkten, haben drei keine hauptamtlichen MitarbeiterInnen, zwei weitere 3 bzw. 5 MitarbeiterInnen. Nur vier der zehn NRO haben eine gute Ausstattung mit Sachmitteln (alle Angaben: Bah 2003, S.28 f.). Dieser Ausschnitt zeigt die geringe Ressourcenbasis zivilgesellschaftlicher Organisationen. Hinzu kommen auch in Guinea die Begrenzungen der Handlungsfähigkeit, die in vielen Ländern anzutreffen sind, z.B. eingeschränkte Rechte, schwache Informationsflüsse von Seiten der Regierung, Verfügbarkeit vieler Dokumente nur in englisch oder französisch, nicht in den lokalen Sprachen.

5. Gesamtbewertung

Partizipative Prozesse stehen in Guinea noch am Anfang. Von einer breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess kann bislang nicht die Rede sein. Nur wenige Organisationen, vor allem aus der Hauptstadt, waren in den Prozess der Entwicklung des PRSP eingebunden. Der konsultative Prozess 2001 wurde nicht durch strukturelle und rechtliche Institutionalisierung auf eine dauerhafte Basis gestellt. In der bisherigen Implementierung der Strategie, sofern davon wirklich die Rede sein kann, spielen zivilgesellschaftliche Akteure daher keine Rolle. Dies gilt auch für das noch nicht umgesetzte Monitoringsystem.

6. Service

6.1 Statistik

Allgemein

Guinea gehört auch in Afrika noch zu den ärmeren Staaten. Der UNDP-Index der menschlichen Entwicklung liegt bei 0,425 (zum Vergleich, der Durchschnitt in Subsahara Afrika beträgt 0,465). Das Land liegt damit auf dem 160. von 177 Plätzen.

Verschuldung

Guinea erreichte den *decision point* des HIPC-II-Programms im Dezember 2000 (siehe unten, Link zum Dokument mit Details). Der damit erreichte Schuldenerlass entspricht 32 Prozent des Schuldenstandes nach Ausnutzung aller früheren Schuldenerleichterungen. Der *completion point*, an dem die Schuldenerlasse voll wirksam werden, ist jedoch bislang nicht erreicht worden – das fehlende Abkommen mit dem IWF ist eines der Hindernisse.

Statistische Informationsquellen:

AFRISTAT - <http://www.afristat.org/>

BBC - http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/country_profiles/1032311.stm

Weltbank Statistiken - www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html

IWF Statistiken <http://www.imf.org/external/country/>

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

Interim-PRSP (Oktober 2000)

<http://poverty.worldbank.org/files/guinea%20iprsp.pdf>

PRSP (Januar 2002)

http://poverty.worldbank.org/files/12082_Guinea_PRSP.pdf

Joint Staff Assessment von IWF und Weltbank (Juli 2002)

http://poverty.worldbank.org/files/Guinea_JSA_PRSP.pdf

1. Fortschrittsbericht (April 2004)

<http://poverty.worldbank.org/files/cr04375.pdf>

Joint Staff Assessment von IWF und Weltbank zum 1. Fortschrittsbericht (November 2004)

<http://poverty.worldbank.org/files/cr04376.pdf>

b. Weitere Dokumente

HIPC Decision Point Document (2000)

<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/DecisionPointDocuments/20250158/Guinea-E-DP.pdf>

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Bah, Chérif Sala (2003): Etude sur la participation des Organisations Non Gouvernementales (ONG) à la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Conakry (im Auftrag der GTZ)

<http://www.srp-guinee.org/download/etude-ong.zip>

Diese Studie stellt, soweit bekannt, die einzige unabhängige Analyse der zivilgesellschaftlichen Beteiligung am PRS-Prozess in Guinea dar und ist ein sehr detailliertes und lesenswertes Produkt.

Einige französisch-sprachige Dokumente und Analysen finden sich auf folgender Webseite :

Réduction de la Pauvreté en République de Guinée

<http://www.srp-guinee.org/>

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

PRSP

Réduction de la Pauvreté en République de Guinée

www.srp-guinee.org

Parlament / Assemblée Nationale

<http://www.assemblee.gov.gn/>

Réseau Guinéen des Organisations d'Artisans (REGOA)

<http://www.regoa.org/>

Verschuldung

Pariser Club

<http://www.clubdeparis.org/en/countries/countries.php>

Jubilee Research

<http://www.jubileeplus.org/databank/data.htm>

Zivilgesellschaft allgemein

Liste mit Adressen von Frauenorganisationen in Guinea

<http://www.distel.ca/womlist/countries/guinea.html>

Verzeichnis von nicht-staatlichen und staatlichen Entwicklungsorganisationen in Guinea

<http://www.devidir.org/files/Guinea.PDF>

Arbeit der internationalen Akteure in und mit Guinea

IWF und Guinea

<http://www.imf.org/external/country/GIN/index.htm>

Weltbank und Guinea

<http://www.worldbank.org/afr/> (→ Countries → Guinea)

6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Europäisches NGO-Netzwerk zur Entschuldung

<http://www.eurodad.org/workareas/default.aspx?id=71>

Internationaler Währungsfonds

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

Weltbank

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

Pariser Club

<http://www.clubdeparis.org>

Deutsche Entschuldungskampagne

<http://www.erlassjahr.de>

Bearbeiter: Walter Eberlei
Stand: Januar 2005
www.prsp-watch.de
PRSP-Watch © INEF / VENRO, 2005