

Honduras: Politische Polarisierung und zivilgesellschaftliche Partizipation.

Das Scheitern einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie

1. Zusammenfassung	2
2. Akteure	3
2.1 Regierung und andere staatliche Institutionen	3
2.2 Politisches System: Parlament und Parteien	5
2.3 Zivilgesellschaft	5
2.4 Privatsektor	7
2.5 Externe Akteure / Geber	7
3. Politische Prozesse der Armutsbekämpfung	8
3.1 Welche Prozesse sind für Aspekte der Armutsbekämpfung relevant?	8
3.2 Wann und wie wird beteiligt?	10
4. Rahmenbedingungen	12
4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation	12
4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse	12
4.3 Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure	13
4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure	14
5. Gesamtbewertung	14
6. Service	15

1. Zusammenfassung

Mit seinen rund 7 Millionen Einwohnern ist Honduras - neben Nicaragua und Haiti - eines der ärmsten Länder Lateinamerikas. Laut Weltbank leben mehr als 50 % der Bevölkerung in Armut, davon mehr als 23 % in extremer Armut. Das bedeutet den Betroffenen stehen weniger als 1,25 US\$ am Tag zur Verfügung, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Neben der Armut ist die ungleiche Verteilung von Reichtum und Chancen ein weiteres Merkmal der honduranischen Wirklichkeit.

Bislang orientierten sich die honduranische Regierung, Organisationen der Zivilgesellschaft und ausländische Geberinstitutionen an der im Jahr 2001 erstellten Strategie zur Reduzierung der Armut (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP).¹ Diese Strategie hatte zum Ziel, den Anteil der armen und extrem armen Bevölkerung in 15 Jahren um 24% zu reduzieren.

Die mit dem nationalen PRSP im Jahr 2001 ins Leben gerufenen Institutionen, wie beispielsweise die für die Ausarbeitung der konkreten Projekte zuständige UNAT, arbeiten in ihrer ursprünglichen Konstellation heute nicht mehr. Diese Tatsache sowie die Konzentration auf regierungsgelenkte Sozialprogramme hat die zivilgesellschaftliche Beteiligung an jeglichen Armutsbekämpfungsprozessen vom politischen Tagesgeschäft in Honduras weitgehend verbannt. Nur eine geringe Anzahl von Akteuren versucht vor allem das Thema PRSP über wissenschaftliche Studien, Workshops und Lobbyarbeit wieder zu beleben. Unterminiert werden diese Vorhaben durch Sozialprogramme der Regierung, die weder an der bestehenden PRSP anknüpfen, noch Konsultationen der Zivilgesellschaft vorsehen.

Hinzu kam durch den Staatsstreich am 28. Juni 2009 eine nationale politische Krise. Die bestehende Polarisierung der honduranischen Gesellschaft wurde durch diese politischen Ereignisse nachhaltig verschärft. Zwar konnten die Präsidentschaftswahlen, wie vorgesehen am 27. November 2009, mit dem Sieg der größten Oppositionspartei abgehalten werden. Die tiefe Spaltung der Gesellschaft untergräbt jedoch weiterhin die notwendige politische Stabilität. Große Teile der Gesellschaft sehen immer noch die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung als einzigen Ausweg aus der politischen Krise. Am 18. Februar 2011 hat das honduranische Parlament die bestehende Verfassung so geändert, dass die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zumindest in der Theorie noch möglich ist. Davon, wie auch von dem zunehmenden Druck multi- und bilateraler Geber, wird die Zukunft der Strategien zur Armutsbekämpfung in entscheidendem Maße abhängen.

Die Wirtschaft von Honduras bleibt weiterhin abhängig vom Export weniger landwirtschaftlicher Produkte. Für die Energieversorgung ist das Land auf den Import von Erdöl angewiesen, was zu einem chronischen Zahlungsbilanzdefizit aus steigender Auslandsverschuldung führt. Nachdem Honduras 2007 und 2008 noch jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von über 6% vorweisen konnte, dämpfte die globale Finanz- und Wirtschaftskrise diese Raten um über 3 % ab. Außerdem sind die zunehmende interne Staatsverschuldung sowie die wachsende Ungleichheit innerhalb der Bevölkerung alarmierend.²

¹ Armut in ländlichen Gebieten ist stärker ausgeprägt als in den Städten: Mehr als 74 % der Armen und 86 % der extrem Armen leben in ländlichen Gebieten. Insgesamt wird mehr als 42 % des Einkommens von weniger als 10 % der Bevölkerung vereinnahmt. Auch der Zugang zu sozialen Dienstleistungen und zu den Produktionsfaktoren ist ungleich verteilt: Lediglich 69 % der Kinder schließen die Primarschule ab. Die Wiederholerraten sind hoch, Arbeitslosenrate und Unterbeschäftigung liegen bei ca. 29 %.

² Die jährlichen Wachstumsraten der honduranischen Bevölkerung übersteigen seitdem die der wirtschaftlichen Leistung, was zu einem negativen Wachstum des BIP pro Kopf geführt hat.

2. Akteure

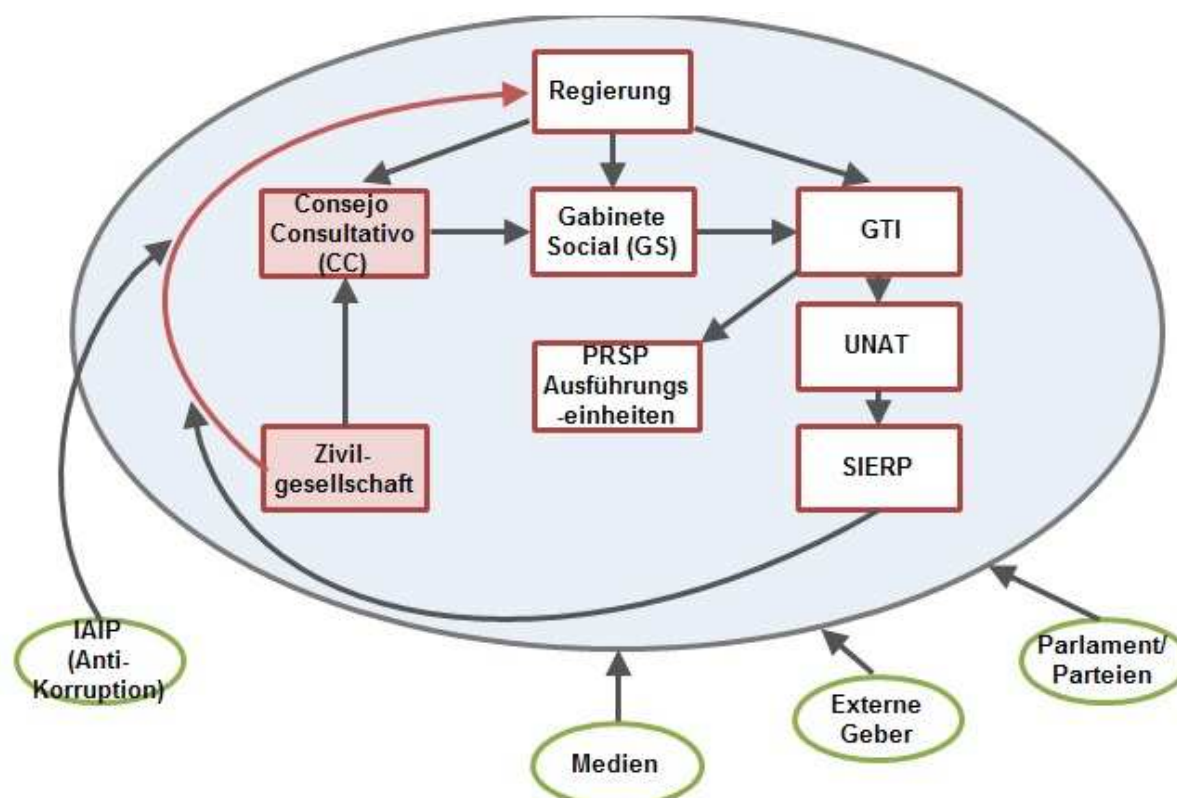
2.1 Regierung und andere staatliche Institutionen

Um das 2001 entwickelte PRSP zu implementieren wurden vonseiten der Regierung Ricardo Maduros entsprechende Institutionen für alle relevanten Prozesse geschaffen:

- *Gabinete Social (GS)*: Das Sozialkabinettt wird direkt durch den Präsidenten koordiniert. Ihm gehören Vertreter allerjenigen Ministerien an, deren Aufgabenbereiche direkt vom PRSP betroffen sind: Bildung, Gesundheit, Arbeit, Nationale Sicherheit, Landwirtschaft und Viehhaltung, Kultur, Kunst und Sport, Technische und Internationale Zusammenarbeit. Außerdem sind die Direktoren des Honduranischen Fonds für Soziale Investitionen (FHIS) sowie des Institutes Agrarreform (INA) involviert. Aufgaben des Kabinetts sind die Ausarbeitung von Zielen und Prioritäten des PRSP, die Auswahl konkreter Programme und Projekte sowie die Zuweisung finanzieller Mittel zu letzteren.

- *Consejo Consultivo (CC)*: In diesem *Beraterstab* ist die zivilgesellschaftliche Beteiligung verankert. Ihm gehören sechs Regierungsangehörige sowie zwölf Vertreter aus verschiedenen zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen an (siehe Kapitel 2.3). Außerdem sind internationale Beobachter aus der Gebergemeinde zugelassen. Der Stab soll das GS bei seinen Aufgaben unterstützen und beraten sowie Monitoring und Evaluierung der PRS-Prozesse durchführen. Der CC ist somit die überwachende und dezentralisierende Kraft der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie.

Graphik 1: Beteiligte Akteure am PRSP-Prozess in Honduras



Quelle: eigene Darstellung

- *Grupo Técnico Interinstitucional (GTI)*: Die *inter-institutionelle technische Gruppe* nimmt beratende, durchführende und evaluierende Aufgaben für das GS im gesamten Prozesszyklus der Armutsbekämpfungsstrategie wahr. Neben Angehörigen derselben Ministerien und Institutionen, die auch im GS vertreten sind, gehören der GTI auch Vertreter des Nationalen

Statistischen Institutes (INE) sowie des Nationalen Fraueninstitutes an. Die GTI ist stark mit der *Unidad de Apoyo Técnico* (UNAT / *Technische Hilfseinheit*) verbunden, die wiederum dem Subpräsidialamt untersteht. Die UNAT ist für die konkrete technische Ausarbeitung der in letzter Instanz bewilligten Projekte zuständig. Ihr ist außerdem das Überwachungssystem der PRS-Prozesse (SIERP) angegliedert, welches Daten über die Fortschritte der Strategie zur Verfügung stellt und so das zivilgesellschaftliche Monitoring ermöglichen soll.

- *Fondo para la Reducción de Pobreza* (FRP): Um alle Vorhaben und Projekte, die im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie durchgeführt werden, finanzieren zu können, wurde 2002 der *Fonds zur Armutstreduzierung* gesetzlich eingerichtet. Diesem werden einerseits Beträge in Höhe der im Rahmen der HIPC-Initiative (*Heavily Indebted Poor Countries*) erlassenen Schulden zugeteilt. Andererseits speist er sich aus den externen Mitteln multi- und bilateraler Geber. 2004 wurde das ihm zugrunde liegende Gesetz aktualisiert und einige Modifikationen vorgenommen (siehe Kapitel 4.2). Der Fonds wird über das Finanzministerium von der Regierung verwaltet.

Die oben beschriebenen Institutionen und Mechanismen sind zwar offiziell nach wie vor existent und auch gesetzlich verankert; de facto findet jedoch keine Arbeit der einzelnen Akteure in dieser Anordnung, samt ihrer Funktionen rund um die Ausarbeitung, Durchführung und Evaluierung der nationalen PRS, mehr statt (siehe Kapitel 3.2). Bereits 2006 wurde mit der Regierungsübernahme von Manuel Zelaya die Umsetzung des PRSP in Honduras in ihrer ursprünglichen Form stark in Frage gestellt. Die weiteren Gründe für den relativen Bedeutungsverlust einer koordinierten und partizipativen Armutsbekämpfungsstrategie müssen insbesondere im Zusammenhang mit den jüngsten politischen Entwicklungen des Landes ausgedeutet werden.

Seit den Ereignissen des Sommers 2009 fällt es nationalen und internationalen Akteuren besonders schwer, die gegenwärtige politische Situation in Honduras zu beurteilen. Am 28. Juni 2009 wurde der amtierende Präsident Manuel Zelaya Rosales von einem Militärkommando außer Landes gebracht, nachdem er sich einem Urteil des Obersten Gerichtshofes des Landes widersetzt hatte. Letzterer hatte sein Vorhaben, im Zuge der für November desselben Jahres anberaumten Wahlen zusätzlich ein Referendum über eine verfassungsgebende Versammlung (*constituyente*) durchzuführen, für illegal erklärt. Die Militäraktion wurde durch den Parlamentspräsidenten und Parteigenossen Zelayas aus der Liberalen Partei (PL), Roberto Micheletti, eingeleitet, welcher daraufhin die Staatsgeschäfte über vier Monate lang als Interimspräsident einer „De-facto“-Regierung übernahm. Daraufhin entschloss sich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Honduras bis vor kurzem auszuschließen. Die internationale Gebergemeinschaft hat zudem die Unterstützung von Armutsbekämpfungsprogrammen eingefroren. Aus den Parlamentswahlen im November 2009 ging der konservative Porfirio Lobo der Oppositionspartei *Partido Nacional* (PN) als Sieger und neuer Präsident hervor.

Von Beginn der politischen Krise an setzte eine starke Polarisierung der nationalen Akteure der honduranischen Bevölkerung ein. Aus dem Lager der *Zelayistas* (Anhänger von Ex-Präsident Manuel Zelaya) bildete sich die *Nationale Widerstandsfront des Volkes* (FNRP). Aufgrund ihrer Ablehnung des „De-facto“-Regimes erkannten sie auch die aus den Parlamentswahlen hervorgegangene Regierung Lobo lange Zeit nicht an.³ Hochrangiges Ziel der FNRP bleibt die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung (jüngste Entwicklun-

³ Inzwischen haben Zelaya und seine Anhänger der FNRP infolge der Cartagena Vereinbarung zwischen dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chavez und dem kolumbianischen Manuel Santos die Legitimität der Regierung Lobo anerkannt.

gen in Kapitel 3). Honduras wurde im Juni 2011 wieder in die OAS aufgenommen und die Ressourcen von bilateralen und multilateralen Geldgebern fließen wieder ins Land, was die Finanzierung von Armutsbekämpfungsprogrammen wieder ermöglicht.

2.2 Politisches System: Parlament und Parteien

Sieht man von den Ereignissen um den 28. Juni 2009 ab, unterscheidet sich das politische System in Honduras kaum von der Situation seiner Nachbarländer wie Guatemala, Nicaragua oder Kolumbien und sonstigen Demokratien in Lateinamerika. Die Vermischung von Politik und Wirtschaftsmacht ist auch in Honduras besonders stark ausgeprägt. Laut geltender Verfassung ist Honduras eine verfassungsmäßige Demokratie mit drei gleichwertigen Gewalten: Exekutive, Legislative und Judikative. Im honduranischen Parlament sind insgesamt fünf Parteien vertreten. Die politische Landschaft des Landes wird jedoch traditionell von den beiden großen Parteien (*Partido Nacional* (konservativ, PN), und *Partido Liberal* (sozialdemokratisch, PL) dominiert. In den vergangenen drei Wahlen (2001, 2005, 2009) konnten sie zusammen stets mehr als 90% der 128 Sitze des Parlamentes (*Congreso Nacional*) auf sich vereinen. Beide Parteien genossen einen großen Rückhalt innerhalb der Gesellschaft und versuchten sich beispielsweise in Wahlkämpfen nicht über ihre programmatischen Stärken, sondern vielmehr über ihr klientelistisches Netzwerk zu profilieren (Bertelsmann 2009: 10).

Die Vorfälle vom Sommer 2009 beeinflussten diese Situation jedoch über zwei Kanäle: erstens trug die liberale Partei aufgrund ihrer internen Machtkonflikte bei den Wahlen im November einen Verlust von 17 Mandaten davon. Zweitens setzte unter der Bevölkerung ein massiver Vertrauensverlust in alle politischen Institutionen des Landes ein. Laut einer Studie des zentralamerikanischen Forschungsinstitutes CESPAD stieg im Zeitraum von 2005-2010 der Anteil der Bevölkerung, der „keinerlei“ Vertrauen in die Gerichtsbarkeit (30%) oder politische Parteien (54%) hat, um über 10% (CESPAD 2010: 20). Infolge der Vereinbarung von Cartagena hat Zelaya zur Bildung eines „*Frente Amplio de Resistencia Popular (FARP)*“ aufgerufen, welches bald als parteipolitischer Akteur auftreten und damit insbesondere die Machtposition der PL weiter schwächen kann.

Versöhnungsabkommen von Cartagena:

Das in der kolumbianischen Stadt Cartagena unterschriebene Papier haben die Regierungen Venezuelas und Kolumbiens maßgeblich ausgehandelt. Hauptbestandteile des Abkommens sind die Anerkennung der Regierung Lobo durch die FNRP, sowie die Einstellung aller Strafverfahren gegen Zelaya und seiner Anhänger. Gegen Zelaya waren nach seinem Sturz Verfahren wegen Betrugs, Dokumentenfälschung und Unterschlagung von Staatsgeldern in Höhe von mehr als zwei Millionen Dollar (1,4 Millionen Euro) eingeleitet worden. Die Einstellung dieser Strafverfahren gegen den gestürzten Linkspräsidenten war der größte Streitpunkt. Der gestürzte Ex-Präsident darf nun auch wieder politisch aktiv werden und Zelayas Anhänger können bei den Wahlen 2014 als politische Partei antreten.

2.3 Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft hat in Honduras im Laufe der Zeit einen starken Differenzierungsprozess erlebt, der eng mit der Entwicklung wirtschaftlicher und politischer Strukturen der letzten 30 Jahre in Verbindung steht.

Der Begriff selbst taucht erst in den 80er Jahren auf. Bis dahin wurden bestehende Strukturen der Zivilgesellschaft wie Gewerkschaften und Bauernorganisationen als „Volksbewegungen“ oder „soziale Bewegungen“ („*fuerzas vivas*“) bezeichnet. In den 80er Jahren entstehen die ersten Menschenrechtsorganisationen als Antwort auf die vom Militär begangenen Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der US-Doktrin der Nationalen Sicherheit. Mit dem Ende des „Kalten Krieges“ und der Stärkung demokratischer Strukturen in den 90er Jahren entwickelt sich die heute bestehende Form zivilgesellschaftlicher Strukturen in Honduras. So ist zum Beispiel der „*Foro Ciudadano*“ mit der Forderung, die Polizei vom militärischen Kommando zu trennen, entstanden. Frauen organisieren sich für ein Gesetz gegen häusliche Gewalt und Chancengleichheit. Indigene Völker kämpfen engagierter um ihre Rechte, seitdem Honduras die ILO-Konvention 169 zum Schutz indigener Völker unterzeichnet hat. Ferner treten Umweltgruppen immer stärker für den Naturschutz ein, seitdem infolge des Klimawandels Hurrikans und tropische Stürme ein immer wiederkehrendes Problem in Mittelamerika geworden sind.

Infolge der Strukturanpassungsprogramme der 90er Jahren bildeten sich Koalitionen wie der „*Bloque Popular*“ („*Volksfront*“), um gegen die Privatisierung sozialer Dienstleistungen zu protestieren.⁴ Ende der 90er Jahren haben mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen Koalitionen gegen die Auslandsverschuldung gebildet. Schließlich engagierten sich diese Vernetzungen angesichts der HIPC-Initiative in den Partizipationsprozessen, die im Rahmen der PRSP von der honduranischen Regierung und den internationalen Gebern initiiert wurden.

Zivilgesellschaftliche Beteiligung an den politischen Prozessen zur Armutsbekämpfung des Landes fand mit der Ausarbeitung der Wiederaufbaustrategien nach dem Hurrikan Mitch 1998 seinen Anfang (siehe Kapitel 3.1). Der daraufhin im Rahmen der Ausarbeitung des nationalen PRS-Papieres ins Leben gerufene *Consejo Consultivo* (CC) sah die Beteiligung von zwölf Vertretern zivilgesellschaftlicher Strömungen vor: Arbeitnehmer (Gewerkschaften), Bauern, Frauen, Kinder- und Jugendorganisationen, Rentner, Arbeitgeber, Behinderte, Bürgerbewegungen, indigene Völker, NROs.

Allerdings waren diese partizipativen Prozesse im Rahmen der PRSP von einer hohen Fluktuation der beteiligten Akteure geprägt. Dies hat zu einer weitgehenden Unübersichtlichkeit der beteiligten Akteure und deren Vernetzung untereinander geführt. Darüber hinaus hat sich im Verlauf der Strategieentwicklung und -umsetzung mehr und mehr ein weitgehendes Desinteresse der Regierenden an einer umfassenden Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an den Armutsbekämpfungsprozessen herausgestellt, was diese sehr geschwächt hat. So wurde z.B. eines der wenigen Vorhaben, welches über *capacity building* und Vernetzung auf eine Stärkung von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen abzielte (ACI-ERP), mittlerweile eingestellt. Momentan ist das *Soziale Forum Auslandsverschuldung und Entwicklung von Honduras* (FOSDEH) die bedeutendste Organisation in Honduras, die über wissenschaftliche Studien und Lobbyarbeit versucht, das Thema PRSP und eine Wiederbeteiligung der Zivilgesellschaft zurück auf die politische Agenda der Regierung zu bringen. Ehemals starke Gruppierungen wie der NRO-Verband ASONOG oder die *Grupo Sociedad Civil* (GSC) haben entweder an Bedeutung verloren oder aber konzentrieren sich mittlerweile eher auf regionale oder lokale Aktivitäten außerhalb der Armutsbekämpfungsstrategie.

Erschwert wurde und wird dieses Vorhaben durch die Folgen des Staatsstreichs von 2009. Vor diesem Hintergrund sind zwei Entwicklungen zu betonen: einerseits hat eine starke Pola-

⁴ Derzeit bilden die Mitglieder des *Bloque Popular* („*bloquistas*“) den radikalen Flügel innerhalb des FNRP.

risierung der Bevölkerung und damit auch der aus ihr hervorgehenden Gruppierungen eingesetzt. Deren Ursprung liegt in der Frage nach der Legitimität des gegenwärtigen politischen Systems und dessen Verfassung und dreht sich nunmehr um den Aufruf zu einer Verfassungsgebenden Versammlung (*constituyente*). Darauf beziehen sich seither auch Protestmärsche und Bewegungen. Diese Angelegenheit überlagert somit die wenigen bestehenden Initiativen, die das Thema Armutsbekämpfung in den Vordergrund zu rücken versuchen. Andererseits sind eine Abkehr von zivilgesellschaftlichem Engagement sowie ein steigendes Misstrauen in staatliche Institutionen zu beobachten (LAPOP 2010: 125).

Schon in den ersten drei Jahren der nationalen PRS in Honduras zeichnete sich ab, dass die Regierung Maduro keinen weitreichenden Bekanntheitsgrad der Armutsbekämpfungsstrategie über die einschlägigen Medien etablieren konnte. Die größten Funk- und Printmedien des Landes befinden sich im Besitz weniger, sehr einflussreicher Familien, die bislang geringes bis gar kein Interesse an der Erarbeitung und Umsetzung einer Armutsbekämpfungsstrategie gezeigt haben. Ihre Veröffentlichungen müssen daher als stark interessegeleitet bewertet werden. Vor diesem Hintergrund ist für eine auf sozialen Ausgleich abzielende Strategie schwer, in die Schlagzeilen zu kommen.

2.4 Privatsektor

Der Honduranische Rat der Privatwirtschaft (COHEP) ist die Hauptinteressenvertretung des honduranischen Privatsektors. Neben COHEP ist die Industrie- und Handelskammer (CCI) als wichtiger Akteur zu nennen. Aktiver in den PRSP-Prozess eingebunden war die CCI, die als ständiges Mitglied im CC vertreten war.

Der honduranische Privatsektor ist nicht als eine homogene Einheit zu betrachten. Vorherrschend sind oligopolistische Strukturen in der Leichtindustrie und im Handel sowie oligarchische Strukturen in der landwirtschaftlichen Produktion. In den zoll- und weitgehend steuerbefreiten Sonderwirtschaftszonen, vor allem in und um San Pedro Sula und Choloma, sind sowohl nationale als auch ausländische Unternehmen bei der Produktion von Elektrogeräten und anderen Konsumgütern vorrangig für den US-Markt tätig. Während die traditionelle Landoligarchie an Macht und Einfluss verloren hat, ist der Einfluss von Handels- und Manufakturunternehmen größer geworden. Im internationalen Vergleich ist aber die honduranische Oligarchie bei Weitem nicht so stark wie in Argentinien oder im Nachbarland Guatemala. Sie sind jedoch immer noch mächtig genug, um den Zugang zur politischen Mitsprache von anderen gesellschaftlichen Gruppen stark zu beeinflussen.

Insgesamt ist die wirtschaftliche Elite des Landes stark mit der politischen verzahnt bzw. entspricht ihr in einigen Fällen. Aus einem Interview mit FOSDEH ging hervor, dass privatwirtschaftliche Akteure insbesondere seit Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise ihrer sozialen wie ökologischen Verantwortung in der Regel nicht bzw. nicht mehr nachkommen und dementsprechend auch die von ihnen mitgetragenen Entscheidungen im CC unterminieren.

2.5 Externe Akteure / Geber

Honduras ist sehr stark von externen Gebern abhängig und trotz weitreichender Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative noch immer mit über 2,6 Mrd. US-Dollar im Ausland verschuldet. Laut der *Inter-American Development Bank* entsprach dies 2010 über 17,6 % des Bruttoinlandsproduktes. Im gleichen Jahr wurden über 16% des Staatshaushaltes über externe Geberquellen bestritten. Mehr als 30 bilaterale und neun multilaterale Geberinstitutionen mobilisieren jährlich ca. 550 Mio. US-Dollar als Zuschüsse oder Entwicklungshilfe für

Honduras. Diese Ressourcen sind mehr oder weniger die einzigen, die für Armutsbekämpfungsprogramme in Honduras zur Verfügung stehen.⁵

Dabei ist zu beachten, dass sämtliche Geberaktivitäten seit Einführung der Armutsbekämpfungsstrategie vom Präsidentenamts koordiniert wurden. Gegenwärtig werden Geberinitiativen durch das *Secretaría de Planificación y Cooperación Externa* (SEPLAN) koordiniert und sollen sich an den nationalen Entwicklungsstrategien („*Plan de Nación*“ und die „*Vision de País*“) orientieren. Keine dieser Strategien knüpft jedoch an vergangene Erfahrungen mit Partizipation im Rahmen der ERP an. Zwar wird zivilgesellschaftliche Partizipation als Herausforderung erkannt, jedoch nicht in praktische Politik umgesetzt. Des Weiteren wurden verschiedene Geberaktivitäten nur sporadisch oder überhaupt nicht harmonisiert. 2003 gab es Versuche von sog. *mesas sectoriales*, an denen ähnliche Geberaktivitäten aufeinander abgestimmt werden sollten. Alleingänge einzelner Geber konnten jedoch nicht überwunden und in der Folgezeit keine bedeutenden Verbesserungen erzielt werden. Dies führte dazu, dass die Regierungen Maduro und Zelaya aufgrund mangelnder Führungskompetenzen sogar nicht mehr zu Verhandlungen eingeladen wurden (ISS 2007: 27-29).

Nachdem durch den politischen Umbruch 2009 die Zahlungen regionaler Partner ausblieben, war die Regierung Lobo einerseits wieder stark daran interessiert, mit traditionellen Quellen wie dem Internationalen Währungsfond (IWF) und der Weltbank in Verhandlungen zu treten. Ein Ende April 2011 genehmigter neuer IWF-Kredit von über 83 Mio. US\$ bezeugt den Erfolg dieser Anstrengungen. Andererseits setzt Lobo intensiv auf ausländische Direktinvestitionen, was zum Teil auch durch die Zielsetzung und Bedingungen von Kreditlinien früherer multi- wie bilateraler Geber begünstigt wird. In diesem Zusammenhang müssen die Formation der zentralamerikanischen Freihandelszone CAFTA sowie die 2006 initiierten Abkommen mit der Europäischen Union gesehen werden (FOSDEH 2011a: 13).

3. Politische Prozesse der Armutsbekämpfung

3.1 Welche Prozesse sind für Aspekte der Armutsbekämpfung relevant?

- **PRS-Prozesse**

Die honduranische Ausgestaltung des PRS-Prozesses ist die *Estrategia para la Reducción de la Pobreza* (ERP). Eingeleitet wurde diese durch den *Plan Maestro de Reconstrucción y*

⁵ Die Entwicklungszusammenarbeit mit Honduras ist zwar von den wichtigsten internationalen Gebern an die Rückkehr zur Verfassungsmäßigkeit gekoppelt, nicht aber grundsätzlich in Frage gestellt worden. Finanzielle Zuflüsse wurden lediglich von der zentralamerikanischen Bank für wirtschaftliche Integration (BCIE) zeitweise unterbrochen. Wichtigste multilaterale Geber, bzw. Gläubiger sind die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB), die beide aktiv das PRSP unterstützen und zwischen 2005 und 2010 über 60% der Geberquellen ausmachten. Die neue Strategie der IADB konzentriert sich auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die menschliche Entwicklung, die Modernisierung des Staates und die ländliche Entwicklung. Das Portfolio der Weltbank umfasst das gesamte Spektrum der Themenbereiche des PRSP. Der Schwerpunkt liegt auf dem Sozialsektor, der Wettbewerbsfähigkeit, Staatsführung, Eindämmung der Auswirkungen von Naturkatastrophen und Forstwirtschaft.

Neben den EU Mitgliedsländern unterhalten einige externe Partner mittelfristige Kooperationsprogramme, vor allem die US-Behörde für internationale Entwicklung (USAID), die IADB und die Weltbank. Die USA leisten vor allem Unterstützung über Zuschüsse und sind mit einem Anteil von knapp 40 % an den Gesamtzuschüssen für den öffentlichen Sektor der bei weitem wichtigste bilaterale Geber in Honduras. Nach der Zulassung zu der von den USA finanzierten Millennium Challenge Corporation dürfte Honduras über einen Zeitraum von fünf Jahren zusätzlich 215 Mio. US\$ für Projekte zur Verbesserung der Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe und zur Senkung der Transportkosten zwischen Herstellern und Märkten erhalten.

Transformación Nacional (PMRTN), der die Wiederaufbaumaßnahmen nach den verheerenden Zerstörungen durch den Hurrikan Mitch im Jahre 1999 koordinieren sollte. Diese Strategie ging 2000 in ein Interim- und zum 1. Oktober 2001 schließlich in ein offizielles PRSP über. Dieses wurde seitens der beteiligten Regierungen Maduro und Zelaya mehrfach aktualisiert (2003, 2006, 2007, 2008) und von der Weltbank evaluiert (2004, 2005, 2007). Das ursprüngliche PRS-Papier sowie alle aktualisierten Versionen weisen dabei in ihren Zielsetzungen und den dafür vorgesehenen Zeitfenstern große Schnittmengen mit den *Millenium Development Goals* (MDG) der Vereinten Nationen (UN) auf.

- **MDG-orientierte Sozialpolitik**

Die neu gewählte Regierung unter Porfirio Lobo stellte 2010 ihren *Plan de Nación* für 2010-2022 sowie ihre *Visión de País* (Vision für das Land) bis 2038 vor. Eines der vier großen Ziele des Planes ist ein „Gebildetes und gesundes Honduras ohne Armut und mit einer gefestigten Sozialfürsorge“. Zwar greift die Strategie wieder die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Partizipation und Evaluation auf; in der Ausarbeitung dieser Zielsetzung wird der Schwerpunkt allerdings auf die Verbesserung staatlicher Institutionen im Sinne der *Good Governance* gelegt. Dabei wird hier auf drei bestehende Überwachungssysteme (SIERP, SISPU, SIAFI) als „Grundpfeiler“ zurückgegriffen, auf die ein neues Monitoring- und Evaluationssystem (SME) aufbauen soll. Diese haben sich in der Vergangenheit jedoch als defizitär erwiesen und bieten daher keine Grundlage für eine Förderung partizipativer Prozesse. Auf das bestehende PRSP wird nur an wenigen Stellen eingegangen und konkrete Umsetzungsstrategien werden überhaupt nicht benannt. Weiterhin weist der *Plan de Nación* nur eine geringe Harmonisierung mit den MDG auf. Dies wird u.a. an dem für die Zielerreichung ausgewiesenen Zeitfenster bis 2022 deutlich.

Flankierend dazu wurde im gleichen Jahr mit dem Programm *Bono 10.000* eine neue sozialpolitische Maßnahme eingeführt. Diese wird in Zusammenarbeit mit dem Bildungs- und Gesundheitsministerium unter Federführung des Präsidentenamtes entwickelt und durchgeführt.⁶

- **Haushaltspolitische Prozesse**

Haushaltspolitische Prozesse im Sinne eines pro-poor budgeting außerhalb der genannten Strategien/Projekte sind nicht zu erkennen und werden weiterhin durch ein regressives Steuersystem untergraben. Der Großteil der staatlichen Steuereinnahmen wird aus indirekten Quellen, insbesondere aus der Mehrwertsteuer, bezogen. Da diese Art von Steuer einkommensunabhängig ist, fällt die Steuerbelastung zu Ungunsten armer Bevölkerungsteile aus (FOSDEH 2011: 15, 41). Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive werden Haushaltsprozesse in Honduras von dem NRO-Netzwerk FOSDEH begleitet. Der Einfluss der Zivilgesellschaft auf Haushaltsprozesse bleibt in den meisten Fällen bescheiden. Insbesondere die ärmsten Bevölkerungsgruppen und Regionen sind nicht in der Lage, den Haushaltsprozess

⁶ Hauptziel des Programmes ist die Bildung von „Humankapital“ über die Auszahlung finanzieller Hilfen in Höhe von 10.000 Lempiras in 12 Raten an arme und extrem arme Familien (das entspricht rund 350 Euro). Davon sollen Schulgelder und Medizin bezahlt werden. Zwar sollen diese Ausschüttungen durch eine Verdichtung des Bildungs- und Gesundheitsnetzes flankiert werden; ob es allerdings tatsächlich zu strukturellen Veränderungen durch den *Bono 10.000* kommen wird, ist allerdings zu bezweifeln. Darüber hinaus richtet sich das Programm nur an 24% der honduranischen Bevölkerung und somit nur an die Hälfte der armen Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als 1,25 US-\$ pro Tag. Die Abdeckung all dieser Familien wird sich weiterhin über mehrere Jahre hinauszögern, da eine schrittweise Ausschüttung an jeweils 6% der Bevölkerung pro Jahr vorgesehen ist. Ferner wird das Programm zu einem Anstieg der Auslandsverschuldung führen, da es über externe Quellen bestritten wird (FOSDEH 2011b: 21).

zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Lehrgewerkschaften sind sehr stark organisiert und üben den größten zivilgesellschaftlichen Druck aus, wenn es um Lohnerhöhungen geht. Als Angestellte des öffentlichen Dienstes werden ihre durchaus berechtigten Forderungen allerdings zum Teil auf Kosten sozialer Programmen finanziert.

- **Demokratie-/Governance-bezogene politische Prozesse**

Wie in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern hindert auch in Honduras weit verbreitete Korruption die Effektivität und Glaubwürdigkeit staatlicher und privater Akteure. Vor diesem Hintergrund wurden in Honduras zwei größere politische Initiativen zur Überwindung korrupter Strukturen initiiert. Das erste ist das 2006 verabschiedete Transparenzgesetz. Dieses sah unter anderem die Schaffung eines Institutes zur Bereitstellung öffentlicher Informationen vor (IAIP). Mit dessen Etablierung konnten jedoch keine bemerkenswerten Veränderungen beim Zugang zu Informationen herbeigeführt werden. Eine Umfrage des *Consejo Nacional Anticorrupción* (CNA) aus dem Jahr 2009 ergab sogar, dass weniger als ein Drittel der Befragten das IAIP überhaupt kannten (CNA 2009: 32).⁷ Um ihre Entschlossenheit zu untermauern, brachte die Regierung Manuel Zelayas 2007 zudem einen zweiten, eigenen Anti-Korruptionsplan auf den Weg. Der CNA wies in der Folgezeit jedoch erhebliche Mängel in der Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluierung der Strategie nach.

Die Regierung Porfirio Lobos hat bis dato keine eigenen Bemühungen bzw. Programme in Sachen Korruptionsbekämpfung hervorgebracht. Im *Plan de Nación* wird mangelndes Vertrauen in staatliche Institutionen aufgrund korrumpierender Praktiken zwar benannt; konkrete Gegenschritte werden jedoch nicht erwähnt. Folgerichtig ist Honduras im Ranking des Korruptionsindex von Transparency International im Zeitraum von 2008 bis 2010 von Platz 126 auf Platz 134 abgefallen (von 180 bewerteten Ländern: TI 2008; TI 2010). Im Bericht des CNA vom Juni 2011 wird auf die Schwäche und fehlende Unabhängigkeit der Judikative hingewiesen. Außerdem werden schwache Kapazitäten einer zivilgesellschaftlichen und parlamentarischen Haushaltsüberwachung und die starke Konzentration politischer und wirtschaftlicher Macht als wesentliche Faktoren in der weiteren Beflügelung der Korruption gesehen.

3.2 Wann und wie wird beteiligt?

- **Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung**

Wie bereits erwähnt, sind die institutionell verankerten Strukturen zur Armutsbekämpfung im Rahmen des PRSP weitgehend aufgebrochen. Sowohl der CC als auch der GSC tagen laut Informationen des FOSDEH seit 2008 nicht mehr (GSC 2009: 9). Somit ist auch die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Strategieentwicklung hinfällig geworden. Zur Ausarbeitung des *Plan de Nación* sowie weiterer Sozialprogramme wurden und werden zivilgesellschaftliche Gruppierungen nicht zu Rate gezogen. Während der aktiven Phase des CC zeigte sich in der Vergangenheit häufiger, dass dessen Empfehlungen von amtierenden Politikern schlichtweg übergangen wurden. Die endgültigen Entscheidungen über Ausschüttungen aus dem FRP wurden meist ohne Absprache getroffen. Weiterhin entpuppte sich ein Vorhaben Manuel Zelayas, die Zivilgesellschaft über konkrete Projektvorschläge in die strategischen Prozesse mit einzubinden, als Farce. Die letztendlich durchgeführten Programme standen schon lange fest und keines der 25.000 eingereichten Projekte wurde berücksichtigt (FOSDEH 2008: 42f.).

⁷ Das CNA ist ein zivilgesellschaftliches Bündnis gegen Korruption, und hat sich diesbezüglich als die treibende Kraft in Honduras bewiesen.

- **Partizipation in der Umsetzung der Strategien**

Für die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie waren von Anfang an die GTI und die UNAT zuständig, welche von den einzelnen Ressortleitern der jeweiligen Regierung kontrolliert werden. Das Präsidentenamt übt somit sowohl mittelbaren als auch unmittelbaren Einfluss auf die Umsetzung der Strategie aus. Zivilgesellschaftliche Beteiligung ist in dieser Hinsicht ebenso wenig vorgesehen wie bei den im vergangenen Jahr angelaufenen Strategien *Plan de Nación* und *Bono 10.000*.

- **Partizipation in Monitoring und Evaluierung**

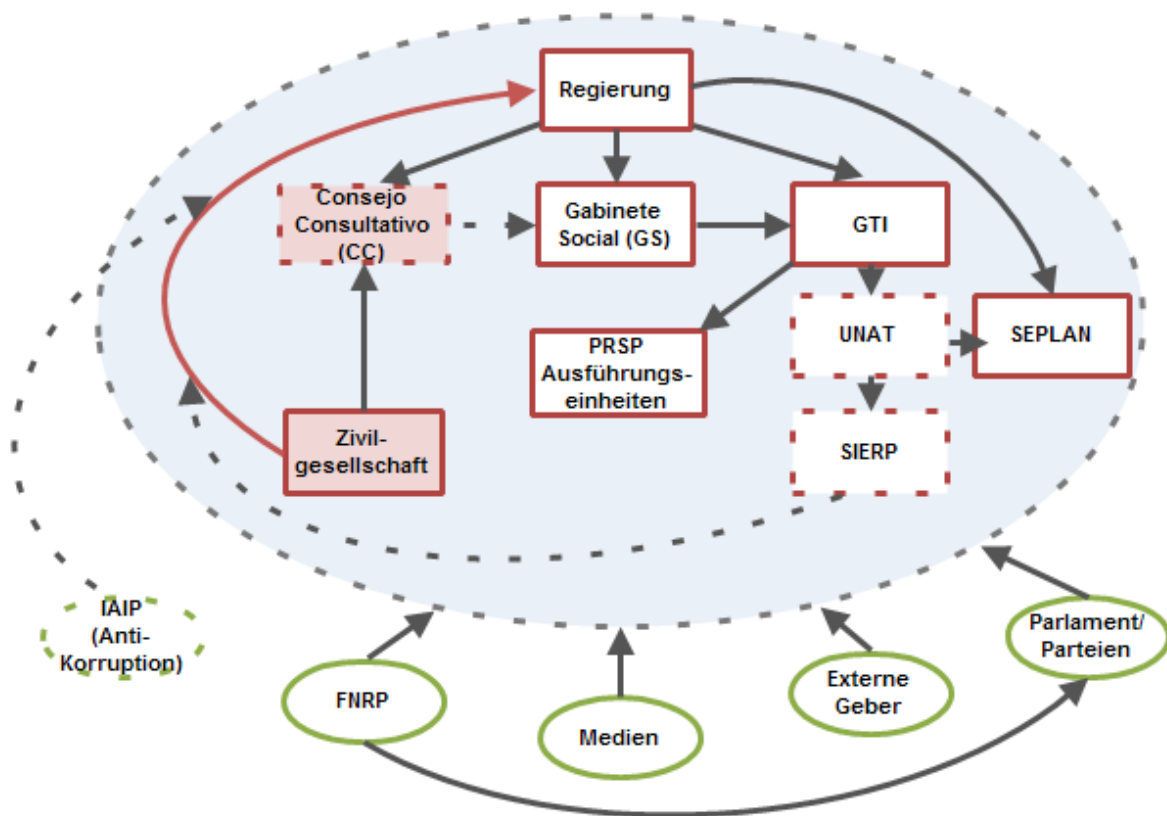
Die für die Fortschrittmessung und Überwachung wichtigste Instanz war seit der Implementierung der Strategie das *PRS-Informationssystem* (SIERP). Es war das wichtigste Mittel, um die Zivilgesellschaft an der Evaluierung und Bewertung von Armutsbekämpfungsprozessen auf nationaler Ebene teilhaben zu lassen. Seit 2008 ist das SIERP allerdings de facto ausgesetzt (FOSDEH 2008: 44); der Zugang zu dessen Homepage ist mittlerweile nicht mehr möglich. Diese Entwicklung ist sowohl ein Indiz für das geringe Interesse an transparenten PRS-Verfahren, als auch für das Verschwinden der Armutsbekämpfungsstrategie von der politischen Agenda an sich.

- **Aktuelle Entwicklungen**

Die wichtigste institutionelle Veränderung in Verbindung mit der Sozialpolitik in Honduras ist die Zusammenlegung der drei Institutionen UNAT, SECOP und SECPLAN zum *Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa* (SEPLAN) durch den Beschluss 286-2009 vom 27. Januar 2010. Eng damit verbunden ist die Formulierung des *Plan de Nación 2010 – 2022*. Eine Aufteilung des Landes nach Wasserkraftpotenzialen für die Erzeugung von regenerativen Energien zeigt die neuen Prioritäten der Regierung und der internationalen Kooperation in einem Land, das sehr stark von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen ist (siehe SEPLAN, 2010). In der neuen Strategie der Regierung sollen die *Consejos Regionales de Desarrollo* (Regionale Entwicklungsräte) und der *Consejo Nacional de Competitividad e Innovation* (Nationaler Rat für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) eine Schlüsselrolle spielen.

Sowohl die Vision als auch der Plan legen nun den Akzent vielmehr auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation als auf eine Verbesserung sozialer Dienstleistungen, wie es in den PRSP der Fall war. Als Maßstab werden die Indikatoren des Globalen Index für Wettbewerbsfähigkeit (*Global Index for Competitiveness*), die vom *Global Economic Forum* jährlich veröffentlicht werden, und nicht die MDGs genommen. Die Verbindung der Strategie zur Armutsbekämpfung ist eher in der Aussage zu finden, dass gute Bildung gut für Wettbewerbsfähigkeit sei und Verbesserungen der Produktion zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen. Es handelt sich hierbei um die traditionelle Vorstellung von „Trickle-down-Effekten“, die durch eine Ankurbelung des Privatsektors zugunsten der Armutsbekämpfung eintreten würden. Es gibt allerdings keine messbaren Indikatoren für die sozialen Leistungen, die die Regierung für Bevölkerungsteile mit niedrigerem Einkommen bereitstellt. In jedem Fall weist eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben für soziale Programme zugunsten von Investitionen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur, inklusive der Energieerzeugung, eher in die andere Richtung.

Grafik 2: Status Quo des PRSP-Prozesses in Honduras,



- - - - -: Bestehende Strukturen für die Partizipation von Zivilgesellschaft
- ———> Externe und interne Einflussfaktoren

Quelle: eigene Darstellung

4. Rahmenbedingungen

4.1 Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation

Angesichts der beschriebenen Entwicklungen kann man in Honduras nicht von einer strukturellen Verankerung zivilgesellschaftlicher Organisationen in einem systematischen Armutsbekämpfungsprozess sprechen. Weder auf nationaler noch auf lokaler Ebene wurden im Rahmen der PRSP nachhaltige Verfahren entwickelt, die auf eine institutionelle Verankerung hindeuten. Diese Situation steht sehr eng in Verbindung mit der sukzessiven Auflösung des PRSP-Prozesses spätestens seit 2008 und insbesondere mit den starken politischen Kämpfen der letzten drei Jahre. Hierbei haben neue Akteure wie die FNRP die Frage der Partizipation in politischen Prozessen auf die Frage der Machtergreifung übertragen.

4.2 Rechtliche Basis partizipativer Prozesse

Wie oben bereits erwähnt, ist im Gesetzestext für die Schaffung des FRP die Konsultation des CC vor jeglicher Ausschüttung aus dem Fond gesetzlich verankert, in welchem zwölf zivilgesellschaftliche Vertreter involviert sind. Geschwächt wurde diese Konstellation durch die erste und einzige Revision des Gesetzes aus dem Jahr 2004. Diese sieht die Bildung eines dreiköpfigen Sonderkomitees aus den Reihen der Abgeordneten vor, welche direkt vom Präsidenten bestimmt werden. Dessen Aufgabe besteht in der Unterstützung des GS

bei der Zuweisung von Mitteln aus dem FRP. Diese Instanz bot für die Regierung eine Möglichkeit mehr, bei der letztendlichen Mittelvergabe direkt einzugreifen und die Entscheidungen des CC zu untergraben. Weiterhin wurde der FRP bei besagter Revision dem zentralen Schatzamt unterstellt bzw. in dessen Fond eingegliedert. Zwar wurde im gleichen Artikel betont, dass diese Gelder nach wie vor ausschließlich für Ausgaben im Sinne der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie getätigt werden dürfen; die Überwachbarkeit der Transaktionen durch gesellschaftliche Akteure wurde dadurch jedoch erheblich erschwert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass für partizipative Prozesse durchaus eine legale Grundlage existiert, diese allerdings durch einige Modifikationen der zugrunde liegenden Gesetze geschwächt wurde.

4.3 Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure

Die Legitimität zivilgesellschaftlicher Akteure hängt in Honduras von einer Reihe von Faktoren ab. Dazu gehören unter anderem das Bestehen eines juristischen Rahmens (Gesetzgebung), die Anerkennung durch die Zielgruppen oder Mitglieder aber auch die strukturelle Schwäche öffentlicher Institutionen, die nationale und internationale Relevanz von Einzelthemen (Klima, Armut, Gender, usw.), die Demokratiedefizite, etc. Generell stehen in Honduras sämtliche zivilgesellschaftliche Organisationen, seien es Gewerkschaften, NRO oder Vernetzungen ständig unter Legitimationsdruck. Einerseits müssen sie von der „Basis“ oder Zielgruppen als deren Vertreter anerkannt werden, andererseits wollen sie von der Regierung und der internationalen Kooperation (legale) Anerkennung erlangen und als Wortführer akzeptiert werden.

Nach groben Einschätzungen von Experten sind zwischen 8000 und 10.000 Nichtregierungsorganisationen registriert (Sosa, E., 2007). Zu dem CC ERP wurden sie im Rahmen von sektoralen Dialogforen eingeladen. Die Frage des Anspruchs auf Vertretung war nicht immer selbstverständlich und führte zum Teil zu heftigen Debatten zwischen verschiedenen Organisationen. Größte allgemeine Anerkennung genießen einige Vernetzungen, die sich in den letzten 20 Jahren durch beständige Arbeit etabliert und qualifiziert haben. Um einige prominente Beispiele zu nennen: FONAC, CNA, FOSDEH oder FOPRIDEH.

Die Armutsbekämpfungsstrategie gehörte zu den zentralen Forderungen, die der Internationale Währungsfond (IWF) der honduranischen Regierung zum Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative auferlegte. Zentraler Bestandteil der PRS sollte die zivilgesellschaftliche Beteiligung während aller Phasen des PRSP-Prozesses sein. Die Konditionen der Schuldenerlasse gelten dabei nicht nur im Moment der Bewilligung zur teilweisen Entschuldung eines bestimmten Landes (im Falle von Honduras 2005), sondern über die gesamte Dauer der in Raten gestaffelten Erlasslaufzeit. Da in Honduras ein Äquivalent dieser Mittel direkt in den bis mindestens 2017 bestehenden FRP eingezahlt wird, ist Partizipation rein formell gleich doppelt abgesichert. Die Legitimität zivilgesellschaftlicher Organisationen wurde durch mehrere Gesetze zwischen 2000 und 2004 für ihre Beteiligung an CC-ERP bekräftigt. Die Rechenschaftslegung sollte durch regionale Workshops in den 18 Bezirken des Landes gewährleistet werden. Durch den Versuch der regionalen Umsetzung der ERP wurde die Legitimität vieler CSO-Vertreter stark in Frage gestellt. Sehr bald wurde klar, dass zahlreiche NRO die in den Städten aktiv sind, wenig Verankerung in den ländlichen Gebieten hatten.

Aber auch das Verhältnis der Regierung zu den Partizipationsinstrumenten war nicht immer problemlos. Das FOSDEH sieht gerade bei der Erfüllung von Geberbedingungen eine große Chance, Druck auf die Regierenden auszuüben. Das Forum schätzt, dass der Druck von außen in den kommenden Monaten steigen wird. Allerdings legten Geber in Bezug auf die Rolle der Zivilgesellschaft in der Vergangenheit einen Schwerpunkt auf eine Beteiligung im

Sinne des *auditing* und weniger auf eine direkte Partizipation bei der Strategieentwicklung (SIDA 2007: 9).

4.4 Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure

Erfolgreiches zivilgesellschaftliches Engagement hängt in entscheidendem Maße vom intrinsischen Willen der Regierenden ab, dieses auch tatsächlich in die Entscheidungsprozesse mit einzubinden. In Honduras unterstellten sowohl Bürgerbewegungen als auch Forschungsinstitute Ricardo Maduro und Manuel Zelaya, dass der Dialog für sie reine „Pflichterfüllung“ sei und in einigen Fällen im Moment der Entscheidung vollkommen unberücksichtigt bliebe (Bertelsmann 2009: 23). Die Administrationen Micheletti und Lobo unternahmen dann während und nach der politischen Krise faktisch keine Anstrengungen mehr, zu den diversen Gruppierungen Kontakte aufzubauen. Die landesweite Konzentration auf die Causa Zelaya hat dieses Verhalten sicherlich begünstigt. Durch die fehlende Einzugsbereitschaft der Politik sind die Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure somit stark begrenzt.

Weiterhin ist die Vernetzung einzelner Vereine zu größeren Verbänden nur gering fortgeschritten. Die ohnehin fragilen Strukturen wurden ebenfalls von der 2009 einsetzenden Polarisierung erfasst. Die Forderung nach einer verfassungsgebenden Versammlung hat somit auch in diesen Kreisen das Konfliktpotenzial erhöht.

Die Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure wurde und wird aber auch durch direkte Gewaltanwendung seitens der Polizei, des Militärs und privater Sicherheitskräfte massiv eingeschränkt. Insbesondere über die Bedrohung von Journalisten, aber auch von Menschenrechtsaktivisten, Anwälten sowie Vertretern lokaler Interessensgruppierungen wird regelmäßig berichtet. Bei Demonstrationen starben seitdem mindestens zehn Menschen, zahlreiche Aktivisten wurden verletzt oder willkürlich festgenommen. Auch bei den Wahlen im November 2009 kam es laut *Amnesty International* zu willkürlichen Inhaftierungen und Gewaltanwendung durch Polizisten und Militärs. Zusammengefasst erzeugten diese Fälle eine äußerst risikobehaftete Vorstellung von politischem Engagement in Honduras.

5. Gesamtbewertung

Die zivilgesellschaftliche Beteiligung an Armutsbekämpfungsstrategien in Honduras ist de facto ausgesetzt oder zu außerinstitutioneller Kampagnenarbeit marginalisiert worden, wo sie sich in einem risikoreichen oder gar gefährlichen Terrain bewegt. Der Prozess, so wie er von den Geberinstitutionen konzipiert wurde, konnte weder von der Regierung noch von der Zivilgesellschaft umgesetzt bzw. kritisch begleitet werden. Seit der letzten halbherzigen Aktualisierung des PRSP im Jahre 2008 hat es diesbezüglich seitens der Regierungen keine weiteren Anstrengungen, beispielsweise bezüglich einer Neuauflage der Strategie, gegeben. Das PRSP wurde und wird vielmehr durch sozialpolitische Programme der Präsidenten unterterminiert, die in keiner Weise mit der 2001 initiierten Armutsbekämpfungsstrategie harmonisiert sind. Vor diesem Hintergrund ist auch die zivilgesellschaftliche Beteiligung an ebendiesen Prozessen sukzessiv gesunken und heute quasi nicht mehr existent.

Diese verheerenden Entwicklungen müssen im Kontext der politischen Ereignisse seit der Absetzung Manuel Zelayas gesehen werden. In ihrer Bewertung scheidet sich die honduranische Gesellschaft in zwei große politische Lager: Die Verfechter einer Verfassungsgebenden Versammlung und die Unterstützer der gegenwärtigen Verfassung. Dabei gibt es nur wenige Schlüsselfiguren, deren Schicksal und deren Entscheidungen großen Einfluss auf die nahe Zukunft des Landes haben werden. Dies zeigte sich nach der Aufhebung des Haftbe-

fehles gegen den im Exil lebenden Manuel Zelaya Anfang Mai 2011. Dadurch wurde die Grundbedingung für die Wiedereingliederung Honduras' in die OAS erfüllt. Die Rückkehr des Ex-Präsidenten wird sehr wahrscheinlich mehrere parteipolitische Umwälzungen mit sich bringen. Die FNRP wird als neue Partei - mit oder ohne Zelaya - das traditionelle Zwei-Parteien-System aufzubrechen versuchen. Ihr Auftreten könnte die bestehende soziale Polarisierung verschärfen, wenn die nötigen Reformen und eine Armutsbekämpfungsstrategie, die diesen Namen verdient, von den herrschenden Eliten weiter vertagt werden. Gelingt dies jedoch, könnte wie nach dem Hurrikan Mitch ein zweiter Startschuss für partizipative Regierungspraktiken fallen.

Des Weiteren würde so der tiefe gesellschaftliche Graben in einen parteipolitischen Konflikt überlaufen, der sich dann nicht mehr um sich selbst, sondern die Probleme der Wählerschaft drehen müsste. Eine Wiederbelebung oder Neuauflage einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie stünde dann unter Umständen in Aussicht – auch begünstigt durch ein wachsendes politisches Interesse der Bevölkerung (LAPOP 2010: 132). Das FOSDEH ermittelte auf Datenbasis des INE, dass im Zeitraum von 2000-2010 die Zahl der Armen um über 1,25 Mio. Menschen gestiegen ist; trotz über 7,8 Mrd. ausgegebenen US-Dollar im Rahmen der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie (FOSDEH 2010: 25). Auch wenn dies nur eine grobe Kennzahl ist, muss der Armutsbekämpfungsprozess in Honduras in seiner Gesamtheit als gescheitert bewertet werden. Die große internationale Aufmerksamkeit, die das kleine Land infolge seines politischen Debakels erlebte, nahm seine sozio-ökonomischen Probleme in der Regel nicht oder nur peripher auf.

6. Service

Statistische Quellen

Auswärtiges Amt (2010): Länderinformationen Honduras

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Honduras_node.html

Bertelsmann Stiftung (2009): BTI 2010 – Honduras Country Report. Gütersloh.

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/103.0.html>

Freedom House (2010): Country Report Honduras

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7837&year=2010>

Freedom House (2011): Freedom of the Press 2010

<http://freedomhouse.org/images/File/fop/2011/FOTP2011GlobalRegionalTables.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (Honduranische Behörde für Statistik)

<http://www.ine.gob.hn/drupal/>

Transparency International (2010): Corruption Perceptions Index 2010

<http://www.transparency.org/content/download/55725/890310>

UN – Millennium Indicators Database

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

UNDP (2007): MDG Monitor Honduras

http://www.mdgmonitor.org/country_progress.cfm?c=HND&cd=340

UNDP (2010): Human Development Report 2010
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_DE_Tables.pdf

World Bank (2010): World Development Indicators
<http://data.worldbank.org/indicator>

Stand der Umsetzung der Millenniumsziele – ausgewählte Indikatoren

MDG 1: Extreme Armut und Hunger beseitigen			
Anteil der Bevölkerung mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag (%)	1992	1999	2006
	33,3	14,4	23,3
Anteil der Kinder unter 5 Jahren mit Untergewicht (%)	1993	2001	2005
	16,1	12,5	8,6
MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung			
Grundschulabschlussrate (%)	1991	2004	2008
	64,0	80,9	89,7
MDG 3: Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen			
Einschulungsverhältnis Mädchen/Jungen in der Grundschule	1991	2001	2008
	1,01	1,01	1,00
Sitze im Parlament, die von Frauen eingenommen werden (%)	1990	2002	2011
	10,2	9,4	18,0
MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit			
Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren (auf 1.000 Lebendgeburten)	1990	2000	2010
	58	37	24
MDG 5: Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter			
Müttersterblichkeitsrate (auf 100.000 Lebendgeburten)	1990	2000	2008
	210	160	110
MDG 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten			
Anteil der 15- bis 49jährigen, die mit HIV leben (%)	1990	2001	2009
	0,80	0,90	0,50
MDG 7: Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen			
Anteil waldbedeckter Flächen an der Landesfläche (%)	1990	2000	2005
	72,7	57,1	46,4
Anteil der Bevölkerung mit nachhaltigem Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle/Sanitärversorgung (%)	1990	2000	2008
	72 / 44	80 / 59	86 / 71
MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft			
Schuldendienst als Prozentwert der Güter- und Dienstleistungsausfuhren	1990	2000	2009
	33	8,5	1,6
Telefon- / Internetnutzung (je 100 Personen)	1990	2000	2008
	1,8 / 0,0	4,79 / 1,20	11,28 / 13,1

Quelle UN – Millennium Indicators Database: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

Wichtige Dokumente

a. PRSP Dokumente

Honduras (2001): Poverty Reduction Strategy Paper

http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Honduras_PRSP.pdf

IMF / IDA (2005): Honduras: *Joint Staff Advisory Note* (JSAN) on the Poverty Reduction Strategy Paper Second Annual Progress Report

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Honduras_PRSP-JSAN\(Mar8-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Honduras_PRSP-JSAN(Mar8-2005).pdf)

Republica de Honduras (2005): Poverty Reduction Strategy. Progress Report 2004.

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Honduras-PRSP\(Feb2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Honduras-PRSP(Feb2005).pdf)

Weitere PRS-Dokumente und darauf Bezug nehmende Stellungnahmen von IWF und Weltbank können unter folgender Adresse eingesehen werden:

<http://go.worldbank.org/ZBYSV47F10>

b. andere Dokumente

República de Honduras (2010): Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Presentados para consideración del Soberano Congreso Nacional

http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/VISION_DE_PAIS.pdf

Literatur, Berichte und Analysen

CESPAD (Centro de Estudios para la Democracia) 2010: Crisis política en Honduras. Escenarios posibles a diciembre de 2011.

<http://www.honduraslaboral.org/archivos/download/CESPAD-InformeFinalEscenarios011sq4740.pdf>

CNA (Consejo Nacional Anticorrupción) 2009: Informe nacional de Transperencia.

<http://www.honduraslaboral.org/archivos/download/CESPAD-InformeFinalEscenarios011sq4740.pdf>

FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras) 2008: Balance crítico de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza.

http://www.fosdeh.net/archivos/fosdeh_erp_mitch.pdf

FOSDEH 2010: Honduras: Balance 2010. Entre dos fuegos: la economía y la política.

http://www.fosdeh.net/archivos/fosdeh_honduras_balance_2010.pdf

FOSDEH 2011: Honduras y su Política Fiscal "perversa". Situación fiscal en Honduras, conclusiones y propuestas.

<http://www.fosdeh.net/archivos/Fosdeh%20Politica%20Perversa.pdf>

FOSDEH 2011a: La Cooperación Internacional...¿Un aliado que se nos echa para atrás?

http://www.fosdeh.net/archivos/coop_internacional.pdf

FOSDEH 2001b: Honduras: los acuerdos y desacuerdos con el FMI.

http://www.fosdeh.net/archivos/antecedentes_acuerdo_con_fmi.pdf

GSC (Grupo Sociedad Civil) 2009: La Suspensión de los Fondos de la Cooperación Internacional en el Marco del Golpe de Estado.

http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/FONDOS_CI.pdf

ISS (Institute of Social Studies) 2007: Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America. Executive Summary of Country Report – Honduras 2006. Honduras: ¿What happened to the “ERP”?

<http://www.iss.nl/Media/Website/PUBLIC-Files/PRSP-pdfs/2006-Honduras-Executive-Summary>

ISS 2008: Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina. Informe País - Honduras, 2007. Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad?

<http://www.iss.nl/Media/Website/PUBLIC-Files/PRSP-pdfs/2007-Informe-completo-Honduras>

Sosa, E., 2007: La promoción de ideas de sociedad civil en Honduras. En publicación: Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas. Mato, Daniel; Maldonado Fermín, Alejandro. Abril 2007. ISBN 978-987-1183-66-1

TI (Transparency International) 2008: Corruption Perceptions Index 2008.

<http://www.transparency.de/Corruption-Perceptions-Index-2.1234.0.html>

TI 2010: Corruption Perceptions Index 2010.

<http://www.transparency.de/Corruption-Perceptions-Index-2.1742.0.html>

Links zu beteiligten Akteuren

a. Regierung

Gobierno de Unidad Nacional

<http://www.presidencia.gob.hn/>

Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa

<http://www.seplan.gob.hn/>

b. Verschuldung

European Network on Debt & Development

<http://www.eurodad.org>

Pariser Club

<http://www.clubdeparis.org/sections/pays/honduras/viewLanguage/en>

c. Zivilgesellschaft allgemein

Typologie, nach folgenden Kriterien

1. Grad der Institutionalisierung oder Formalisierung
2. Zielgruppen der ZGO
3. Finanzierungsquelle
4. Funktionen und Aktivitäten

Typus (ZGO)	Beispiel
1. Kommunal und Basisorganisation	Stadtviertel- und Nachbarschaftsräte Wasserräte, Gesundheitskomitees Nothilfekomitees Bewegungen für lokale Entwicklung Bewegungen von Stadtbewohnern
2. Kirchnahen Organisationen	Kirchengemeinden Kirchliche Sozialvereinigungen Pastorenvereinigungen
3. Zugang zu Rechten	Menschenrechtsorganisationen Indigene Völkern Gender Umwelt Soziale Dienstleistungen Kinder Migranten Jugend
4. Kultur und Sport	Kulturvereine Theatergruppen Förderung autochthoner Kultur Sportförderung
5. Ausbildung, finanzielle und technische Förderung	Kommunale Entwicklung Entwicklungsstiftungen Rechercheinstitutionen Ausbildungszentren Private Entwicklungsorganisationen Privatorganisationen für Finanzentwicklung
6. Humanitäre und soziale Hilfe	Gesundheitszentren Kindergärten Rotary und Lyon Clubs Karitative Einrichtungen
7. Interessensvertretungen	Gewerkschaften Bauernorganisationen Lehrgewerkschaften Unternehmervvertretungen KKMU Genossenschaften

Asociacion de Municipios de Honduras
<http://www.amhon.hn/>

Association of Non Governmental Associations (ASONOG)
<http://www.asonog.hn>

Central General de Trabajadores (CGT)
<http://www.cgt.org.es/>

Consejo Nacional Anticorrupción
<http://www.cna.hn/>

Federacion de Organizaciones (Privades) de Desarrollo de Honduras
<http://www.fosdeh.net/inicio.php>

Grupo Sociedad Civil
<http://www.gsc.hn/>

Verzeichnis von Entwicklungsorganisationen (national / international)
<http://www.devidir.org/files/Honduras.PDF>

d. Im Land aktive Geber / internationale Akteure

Europäische Union
http://eeas.europa.eu/honduras/index_en.htm

Inter-American Development Bank
<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>

Internationaler Währungsfonds
<http://www.imf.org/external/country/HND/index.htm>

UNDP
<http://www.undp.un.hn/>

World Bank
<http://go.worldbank.org/8UPME3WI10>

Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Auswärtiges Amt (2010): Länderinformationen Honduras
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Honduras_node.html

Internationale Weiterbildung und Entwicklung InWEnt (o.J.): LIPortal Honduras . Das Länder-
Informations-Portal von InWEnt.
<http://liportal.inwent.org/honduras.html>

© VENRO und Fachhochschule Düsseldorf
(Forschungsstelle Entwicklungspolitik, Leitung Prof. Dr. Walter Eberlei)