

Samarbetsstrategi för  
utvecklingssamarbetet med

# Bolivia

januari 2009 – december 2013





REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:2

2009-01-15

UD2008/36931/AME

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt  
utvecklingssamarbete (Sida)  
Valhallavägen 199  
105 25 Stockholm

### Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bolivia 2009-2013

2 bilagor

#### Ärendet

Genom beslut 2008-03-27 (UD2008/7308/AME) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att till Utrikesdepartementet lämna förslag till samarbetsstrategi för Bolivia under perioden 1 januari 2009 – 31 december 2013.

Sida har i skrivelse överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Bolivia under perioden.

#### Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Bolivia att gälla 1 januari 2009 – 31 december 2013 i enlighet med *bilaga 1*. Strategin ska styra stödet till Bolivia under angiven tid.

Regeringen uppdrar åt Sida att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Bolivia under perioden 1 januari 2009 – 31 december 2013.

Regeringen bemyndigar också Sida att ingå samarbetsavtal med Bolivia för tiden t.o.m. den 31 december 2013 under förutsättning att det i huvudsak stämmer överens med *bilaga 2*.

*collor*

LA-1021

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Sara Ramirez

Kopia till

SB-SAM

UD-RS

UD-IH

UD-UP

UD-USTYR

UD-MU

UD-SP

UD-FMR

UD-AME (1

Fi-BA

Ambassaden Buenos Aires

Sektionskontoret La Paz

Kopians överensstämmelse  
med originalet intygas



## Svensk strategi för utvecklingssamarbetet med Bolivia 2009-2013

Sammanfattning .....	2
<b>Del 1. Samarbetets mål och inriktning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Övergripande mål för samarbetet .....	3
1.2 Inriktning och omfattning.....	4
1.2.1 Samarbetsområden .....	4
1.2.2 Biståndsformer .....	6
1.2.3 Dialogfrågor.....	7
1.2.4 Omfattning (volym) .....	8
1.3 Genomförande .....	8
1.3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer .....	8
1.3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering .....	8
1.4 Uppföljning .....	9
<b>Del 2. Bakgrund .....</b>	<b>9</b>
2.1 Sammanfattande landanalys.....	9
2.2 Sammanfattande resultatanalys .....	12
2.3 Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och europeiska kommissionen.....	13
2.4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet .....	15
2.4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet .....	15
2.4.2 Samstämmighet för utveckling .....	15
2.4.3 Andra svenska relationer.....	15
2.4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll .....	16
2.5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet .....	16

## Sammanfattning

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Bolivia är att befolkningen lever i en hälsosam och god miljö samt åtnjuter sina mänskliga rättigheter och demokratiskt deltagande. Det övergripande processmålet är ett bolivianskt samförstånd kring fattigdomsminskning och en ökning av programansatser. Två strategiska frågor för dialog prioriteras: vikten av en konstruktiv nationell dialog om utvecklingsagendan och behovet av samförståndslösningar samt behovet av miljömässigt hållbar utveckling, anpassning till klimatförändringar samt hållbar, jämlik och effektiv användning och förvaltning av naturresurser.

Utvecklingssamarbetet koncentreras till tre samarbetsområden: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning samt naturresurser och miljö, med fokus på klimat. Möjligheterna att gynna fattigdomsinriktad tillväxt och sysselsättning beaktas inom dessa områden. Mål och inriktning för Sveriges utvecklingssamarbete överensstämmer väl med Bolivias utvecklingsplan och EU:s uppförandekod för arbetsdelning och komplementaritet.

Det finns ett tydligt politiskt åtagande för fattigdomsminskning och tidigare exkluderade grupper har ett reellt inflytande över utvecklingen. Omfattande motsättningar och konflikter har dock en negativ inverkan på såväl ekonomisk som politisk utveckling. En viktig utvecklingsutmaning är att stärka de offentliga institutionernas kapacitet och skapa förutsättningar för långsiktighet.

Hittillsvarande samarbete visar på övervägande positiva resultat, framför allt inom konfliktförebyggande, utbildning samt vattenförsörjning och sanitet. Politisk instabilitet och svag kapacitet inom offentliga institutioner har påverkat genomförande av tidigare samarbetsstrategi. Resultatanalysen pekar på behovet av flexibilitet inför politiska förändringar, vikten av att beakta kontextuella faktorer samt nödvändigheten att stärka resultatfokus inom Sidas arbete.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Bolivia under 2009-2013 ska omfatta ca 180 miljoner kronor årligen, varav ca 40 miljoner för forskningssamarbete. Utvecklingssamarbetet med Bolivia ska dessutom stärkas på klimatområdet med ett svenskt stöd om högst 50 miljoner kronor årligen 2009-2011. Frågan om budgetstöd ska prövas när förutsättningar föreligger. Under strategiperioden kan politiska omsvängningar komma att ske. En omprövning av inriktning, volym och kanaler kan därför ske vid en halvtidsöversyn av samarbetet 2011.

## **Del 1. Samarbetets mål och inriktning**

### **1.1 Övergripande mål för samarbetet**

Det svenska utvecklingssamarbetet med Bolivia ska, i enlighet med målet för Sveriges politik för global utveckling, bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, liksom, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete, bidra till att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor. Den svenska regeringens tre tematiska prioriteringar i utvecklingssamarbetet (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt främjandet av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling) ska tillsammans med rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling utgöra utgångspunkter för samarbetet.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Bolivia är att befolkningen lever i en hälsosam och god miljö samt åtnjuter sina mänskliga rättigheter och demokratiskt deltagande. Processmålet är ett nationellt samförstånd kring fattigdomsminskning och en ökning av programansatser till att under strategiperioden uppnå 66 procent. Sverige ska stödja inkluderande konsultationsprocesser och närmandet mellan olika parter i utformningen av politiken. För att främja programansatser ska kapaciteten att utforma och genomföra fattigdomsriktad politik utvecklas.

Utgångspunkten för samarbetet är Bolivias utvecklingsmål uttryckta i den nationella utvecklingsplanen. Planen har ett tydligt fattigdomsfokus och den bolivianska regeringens ägarskap för utvecklingsplanen är starkt. Förmågan att samverka med andra aktörer kring fattigdomsminskning är dock bristande och genomförandet av planen uppvisar svagheter. Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete är i linje med prioriteringarna i utvecklingsplanen. Samarbetet i Bolivia är även i linje med EU:s uppförandekod om arbetsdelning och komplementaritet.

De strategiska frågorna för dialog är att inom alla samarbetsområden betona vikten av en konstruktiv nationell dialog om utvecklingsagendan och behovet av samförståndslösningar samt behovet av en miljömässigt hållbar utveckling, anpassning till klimatförändringar och en hållbar, jämlik och effektiv användning och förvaltning av naturresurser.

## 1.2 Inriktning och omfattning

### 1.2.1 Samarbetsområden

Utvecklingssamarbetet koncentreras till följande sektorer: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning samt naturresurser och miljö, med fokus på klimat. Samarbetet omfattar även forskningssamarbete, stöd till svenska enskilda organisationer och eventuellt humanitärt bistånd. Valet av samarbetsområden utgår från den bolivianska regeringens prioriteringar i utvecklingsplanen samt från en analys av Sveriges komparativa fördelar i landet, resultatbedömning från föregående strategiperiod och behovet av komplementaritet och arbetsdelning. I syfte att effektivisera samarbetet kommer de fåtal insatser som kvarstår inom sektorerna hälsa, konflikt, fred och säkerhet samt handel, näring och finansiella system att fasas ut.

#### *Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter*

- En effektivare, mer transparent och ickediskriminerande offentlig förvaltning
- Medborgarnas möjligheter att till fullo åtnjuta mänskliga rättigheter ökar, särskilt för diskriminerade och utsatta grupper, såsom urfolk.

Av särskilt intresse inom detta område är institutionsstärkande verksamhet på nationell och lokal nivå vilken kan skapa och stärka demokratiska mekanismer för att lösa sociala och politiska konflikter. Det representativa systemets institutioner och möjligheterna till kvinnors och mäns deltagande, särskilt urfolk, ska beaktas. Stödet till de offentliga institutionerna ska även inriktas på att stärka effektivitet och kvalitet på offentliga tjänster, förbättra institutionernas kapacitet att nå ut till hela befolkningen samt att motverka diskriminering och korruption.

Stödet till mänskliga rättigheter ska fokusera på efterlevnaden av internationella konventioner genom stöd till offentliga institutioner, rättsvårdande och konfliktlösande instanser. Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling ska integreras med riktade insatser, särskilt inom sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Mänskliga rättigheter kan även främjas genom samarbete med civila samhället till förmån för urfolk, människor med funktionsnedsättning, kvinnor, barn, äldre, homo- och bisexuella, transpersoner.

Huvudfrågan för dialogen inom samarbetsområdet ska vara stärkande av den demokratiska kulturen, respekt för rättsstatens principer, att

motverka korruption och Bolivias uppfyllande av nationell policy och internationella konventioner gällande mänskliga rättigheter.

### *Utbildning*

- Fler flickor och pojkar, särskilt inom urfolken, fullföljer grundskoleutbildning av god kvalitet
- Fler fattiga, särskilt kvinnor och flickor, får tillträde till arbetsmarknaden

Sveriges stöd till utbildningssektorn syftar till att tillgodose rätten till och höja kvaliteten på utbildning. För att främja inkludering och icke-diskriminering ska stödet sträva efter att öka tillgången till och deltagandet i utbildning. Stödet ska också främja ett aktivt elevdeltagande, demokratiska attityder och miljömedvetenhet.

Stöd ska ges till yrkesutbildning med inriktning på bristyrken för att ge flickor och kvinnor ökade möjligheter att ta sig ur marginalisering och fattigdom genom tillträde till arbetsmarknaden samt för att främja en bredare ekonomisk tillväxt.

Inom utbildning ska dialogen prioritera frågor om jämställdhet samt icke-diskriminering. Andra dialogfrågor som bör beaktas är skolans uppgift i stärkandet av rättighetsmedvetandet, ökad tolerans samt motverkandet av våld i skolan och i hemmen.

### *Naturresurser och miljö*

- Effektivt och miljömässigt hållbart nyttjande av vatten, skog och land
- Ökad tillgång till rent vatten och grundläggande sanitet
- Minskad sårbarhet, särskilt för människor som lever i fattigdom, inför naturkatastrofer och samt anpassning till klimatförändringarna

Insatserna ska främja anpassning till klimatförändringar samt hållbar, jämlik och effektiv förvaltning och användning av naturresurser för fortsatt tillhandahållande av ekosystemtjänster, vilka är av avgörande betydelse för fattigdomsreducerande utveckling. Vidare ska insatserna bidra till högre inkomster samt till förbättrad hälsa och levnadsstandard för människor som lever i fattigdom.

Det svenska stödet ska fortsatt prioritera tillgång till säkert vatten och sanitet samt integrerad förvaltning av vattenresurser för människor som lever i fattigdom. Under strategiperioden ska stödet vidgas så att ökade inkomst- och sysselsättningsmöjligheter för fattiga kvinnor och män beaktas i insatser rörande innehav och nyttjande av land och skog. Där



förutsättningar föreligger ska möjligheter till internationell handel beaktas inom dessa områden. Stödet ska även främja utveckling av offentliga institutioner på central och lokal nivå i syfte att skapa långsiktiga planer för hållbar och produktiv förvaltning av naturresurser, samt att anpassning till klimatförändringar integreras i utvecklingsplaner. Konfliktkänslighet och ett rättighetsperspektiv i förvaltning och nyttjande av naturresurser ska prägla samarbetet. En andel av det svenska bidraget bör inriktas på katastrofförebyggande arbete där klimatanpassningar är en integrerad del.

Dialogen på sektornivå ska betona hållbar, jämlik och effektiv användning av naturresurser såväl i landsbygds- som urbana miljöer. Dialogen ska också uppmärksamma betydelsen av ökad effektivitet genom bättre koordinering mellan och inom ministerier och övriga, såväl offentliga som privata, aktörer, inklusive civila samhället.

### *Forskningssamarbete*

Sveriges stöd till forskningssamarbete styrs av en särskild strategi. Resurser för forskningssamarbete inkluderas i denna samarbetsstrategi.

Målet för Sveriges forskningssamarbete med Bolivia är att stärka nationella kunskaps- och innovationssystem och forskningsmiljöer inom utvecklingsrelevanta områden. Samarbetet syftar till ökad användning av inhemskt genererad analytisk kapacitet och kunskap samt ett ökat samarbete mellan forskarsamhället och offentlig sektor, näringsliv och civilsamhälle. Forskningssamarbetet ska fokusera på naturvetenskap, teknologi, medicin och miljöekonomi, samt på innovationsfrämjande och praktisk användning av forskningsresultat. Kvinnor och män ska ges lika möjligheter inom forskningssamarbetet.

### **1.2.2 Biståndsformer**

Det övergripande processmålet är ett bolivianskt samförstånd för fattigdomsminskning och en ökning av programansatser från nuvarande ca 30 procent till ca 66 procent. Sveriges utvecklingssamarbete i Bolivia ska i första hand bedrivas i samarbete med offentliga institutioner. Inom respektive samarbetsområde bedrivs arbetet företrädesvis genom sektorprogram och sektorbudgetstöd då förutsättningarna är uppfyllda. Denna huvudansats kombineras med stöd till det civila samhället och FN-systemets aktörer, om möjligt som en integrerad del av programansatser. Aktörer inom den privata sektorn kan spela en viktig roll för fattigdomsreducering och möjligheter att arbeta med dem ska beaktas inom respektive sektor.

Frågan om generellt budgetstöd för fattigdomsminskning ska under strategiperioden hållas aktuell i kontakter med Bolivia och med andra givare. En prövning av frågan om generellt budgetstöd bör, om Sida finner att förutsättningarna föreligger, genomföras av Sida i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) efter förfrågan från den bolivianska regeringen. För generellt budgetstöd krävs särskilt regeringsbeslut. Sverige ska främja och aktivt delta i givarsamordnade initiativ för att utarbeta en *Joint Assistance Strategy* tillsammans med Bolivia.

Sveriges utvecklingssamarbete med Bolivia inbegriper stöd till det bolivianska civila samhället. Målet är att organisationerna samverkar med andra utvecklingsaktörer för att stärka fattiga människors möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och bidra till en demokratisk kultur. Det civila samhällets roll som granskare och påverkansaktör ska uppmärksammas, liksom dess roll för att främja konfliktlösning. En högre grad av givarharmonisering och programstöd eftersträvas. Stöd kan även ges till svenska enskilda organisationers program i Bolivia.

### 1.2.3 Dialogfrågor

Sveriges dialog med den bolivianska regeringen, offentliga institutioner, civila samhället och näringslivet ska föras såväl på övergripande nivå som inom respektive samarbetsområde. Dialogen på övergripande nivå ska i första hand föras med den bolivianska regeringen och inriktas på två huvudfrågor: vikten av konstruktiv nationell dialog om utvecklingsagendan och samförståndslösningar samt behovet av miljömässigt hållbar utveckling, anpassning till klimatförändringar och hållbar, jämlik och effektiv användning och förvaltning av naturresurser. Dialogen runt den första frågan bör fokusera på betydelsen av bred dialog och samverkan för att överkomma motsättningar och finna gemensamma lösningar för hållbar fattigdomsminskning. Den andra dialogfrågan syftar till att öka miljömedvetenhet och grundas på goda exempel.

Dialogen ska föras med samarbetspartnerna och med andra aktörer kring de frågor som anges inom respektive samarbetsområde. I samtliga fall formas dialogen utifrån rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling understödda av principerna om icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och ansvarsutkrävande. Sverige ska särskilt uppmärksamma rättigheter för barn och kvinnor, urfolk samt HBT-personer. I de prioriterade utvecklingsområdena syftar dialogen till efterlevnad av Bolivias åtaganden enligt internationella konventioner.

#### **1.2.4 Omfattning (volym)**

Givet den instabila politiska situationen i Bolivia bygger det svenska utvecklingssamarbetets roll på dialog och strategiska, fokuserade insatser, snarare än på stora biståndsvolymer. Den årliga volymen på det svenska stödet ska vara ca 180 miljoner kronor, varav ca 40 miljoner för forskningssamarbetet. Utvecklingssamarbetet med Bolivia ska dessutom stärkas på klimatområdet om högst 50 miljoner kronor årligen 2009–2011. Dessa medel ska även delvis kunna kanaliseras genom regionalt samarbete främst i Anderna. Stöd till svenska enskilda organisationer och eventuellt humanitärt bistånd kan ges. Om generell budgetstöd blir aktuellt ska volymen omprövas. Vidare kan volym, inriktning och kanaler för biståndet omprövas vid halvtidsöversynen av samarbetet. En förändring av volymen kräver regeringsbeslut.

### **1.3 Genomförande**

Den politiska kontexten i Bolivia kan innebära plötsliga förändringar i förutsättningarna för samarbetet. Sida ska därför, i nära samråd med Utrikesdepartementet, uppehålla hög kapacitet för omvärldsanalys och beredskap för att hantera risker och ändra formerna för genomförandet av strategin om behov föreligger. För att hantera möjliga förändringar krävs ett tydligt mål- och resultatfokus kombinerat med beredskap för flexibilitet vad gäller medel och metoder för att uppnå dessa mål. Sverige ska ha en ambition att stödja konstruktiv konfliktlösning inom alla samarbetsområden. Den politiska situationen och dess konsekvenser ska särskilt uppmärksammas i den årliga uppföljningen och halvtidsöversynen.

#### **1.3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer**

Sverige ska även fortsättningsvis bedriva ett nära samarbete med andra givare, såväl bi- som multilaterala. Sverige ska vara aktiv i den lokala givarsamordningsgruppen och dess undergrupper. Samarbetet baseras på komplementaritet och arbetsfördelning. Av aktörerna inom FN-systemet framstår särskilt UNICEF som en relevant samarbetspart med god kapacitet vilket kan motivera stöd till dess landprogram. UNDP arbetar aktivt för att stärka sin roll i Bolivia. Sida bör följa detta arbete och överväga utökat samarbete.

#### **1.3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering**

Sverige ska i relationerna till Bolivia och i givarsamordningen fortsätta arbeta för ökad anpassning, harmonisering och koordinering. Detta arbete ska vägledas av EU:s uppförandekod för arbetsdelning och komplementaritet. Sverige ska tillsammans med Bolivia aktivt delta i givarsamordnade initiativ för att utarbeta en *Joint Assistance Strategy*.

## 1.4 Uppföljning

En halvtidsöversyn av samarbetets resultat genomförs under 2011. Översynen ska pröva behov av förändringar i inriktning, volym och kanaler och fokusera på Sveriges bidrag till genomförandet av den nationella utvecklingsplanen och millenniemålen. En förändring av volymen för samarbetet kräver regeringsbeslut. I största möjliga utsträckning ska nationella indikatorer och källor användas.

Sida ska arbeta med innovativa och fattigdomsfokuserade utvärderingar och studier. Analyser ska vara resultat- och åtgärdsorienterade, med såväl kvantitativa som kvalitativa data. Samordning med andra utvärderings- och forskningsinitiativ och med andra utvecklingsaktörer, inklusive bolivianska statliga institutioner, bör eftersträvas i syfte att skapa synergier och skärpt fokus på fattigdomsreducering och miljömässigt hållbar utveckling.

## Del 2. Bakgrund

### 2.1 Sammanfattande landanalys

Bolivia kännetecknas av diskriminering och ojämlikhet. Det är särskilt urfolks- och landsbygdsbefolkningens, kvinnors, barns och äldres rättigheter som kränks. Inskränkning av rättigheter utgör en grundläggande orsak till de inkomstklyftor, sociala konflikter och den politiska instabilitet som präglat landet den senaste tioårsperioden. De medför också allvarliga påfrestningar för Bolivias miljö och för ett hållbart nyttjande av naturresurser.

Diskrimineringen kan beskrivas i ekonomiska, politiska, kulturella och säkerhetsmässiga termer. Landsbygdsbefolkning, urfolk, kvinnor och människor med funktionsnedsättning är särskilt missgynnade och har svårare att komma in på den formella arbetsmarknaden. Detta försvåras av bristande tillgång till och kvalitet på grundskole- och yrkesutbildning. Närmare två tredjedelar av befolkningen lever i inkomstfattigdom. Den genomsnittliga realinkomsten låg 2005 på samma nivå som 1950. Betydande grupper saknar politisk representation och deltar inte på lika villkor i genomförandet av offentlig maktutövning. En tredjedel av befolkningen beräknas inte vara registrerad som medborgare och väljare. På landsbygden saknar över hälften av hushållen tillgång till rent vatten och sanitet och 80 procent av alla sjukdomar är vattenburna. Detta är en avgörande orsak till att Bolivia har regionens högsta barnadödlighet. Ökad förekomst av lynchningar i såväl städer såväl som på landsbygden är ett tecken på bristande tillgång till och förtroende för rättsvårdande instanser. Människor som lever i fattigdom påverkas i högre grad av ojämlik

resursfördelning och klimatrelaterade naturkatastrofer, främst i form av översvämningar och torka. Dessa förhållanden samverkar så att stora grupper, främst urfolk, har svårt att förbättra sina levnadsförhållanden.

Bolivia är sedan ett kvarts sekel en demokrati med omfattande folkligt deltagande. Den nuvarande regeringen är sprungen ur proteströrelsen och representerar grupper som tidigare varit uteslutna från formell makt. Banden mellan regeringen och de sociala rörelserna är starka medan relationerna till traditionella makthavare och oppositionen kännetecknas av spänningar. Den aktuella politiska situationen präglas av en hög grad av konflikt mellan å ena sidan regeringen och dess allierade och å andra sidan en opposition som i stor utsträckning har sin bas bland autonomianhängare i det resursrika låglandet. Särskilda stridsfrågor rör förslaget till ny grundlag, fördelning av intäkter från gas och olja, jordägandet och omfattningen av den regionala autonomin. Båda parter kombinerar utomparlamentariska och institutionaliserade former för att driva sin politik. Bristen på respekt för demokratins institutioner och former leder till svårlösta konflikter vilka i sin tur innebär utvecklingshinder. Dessa politiska motsättningar och risk för bristande demokratisk stabilitet påverkar utvecklingssamarbetet.

Regeringen har lanserat en utvecklingsplan för perioden 2006-2011, vars syfte är att bekämpa fattigdom och social exkludering.<sup>1</sup> Planen är indelad i fyra pelare vilka sammanfattas i adjektiven; ett värdigt, suveränt, produktivt och demokratiskt Bolivia. Det övergripande målet är att alla bolivianer ska "leva väl", dvs. under tillfredställande materiella omständigheter, andlig uppfyllelse och i harmoni med naturen och sina medmänniskor. I mer konkreta termer betonar planen en högre grad av statlig delaktighet i ekonomin, jordreform, ökad tillgänglighet till grundläggande hälsovård, vatten och sanitet, utbildning, infrastruktur, åtgärder mot diskriminering och exkludering samt mer öppna och plurikulturella statliga institutioner. Planen avvisar tidigare utvecklingsparadigm. Den utarbetades av regeringen i konsultation med vissa sociala sektorer. Regeringens ägarskap är stort, men planen har inte antagits av parlamentet och förmågan till samverkan runt fattigdomsminskning brister. Två år efter att planen presenterats har den endast genomförts till en del. Givarsamfundet är positivt till planen, men fortsätter att efterfråga konkreta strategier för dess genomförande. De senaste tre åren har utvecklingssamarbetet stått för omkring 2,8 procent av Bolivias statsbudget, prognosen för 2009 är att utvecklingssamarbetet ska utgöra omkring 3 procent av statsbudgeten. Det ska inte uteslutas att

---

<sup>1</sup> Den nationella utvecklingsplanen återfinns på <http://www.planificacion.gov.bo/PND.html>

behoven kommer att öka framöver till följd av den finansiella krisens effekter.

Bolivia har de senaste åren haft en gynnsam makroekonomisk situation med hög tillväxt. Höga priser för landets exportvaror kombinerat med kraftigt ökade statliga intäkter från olje- och gasutvinning har lett till att staten har haft resurser som kan användas för fattigdomsbekämpning. Den ekonomiska utvecklingen hindras dock av ett dåligt investeringsklimat, begränsat tillträde till marknader samt brist på kvalificerad arbetskraft. Bolivia är också känsligt för fluktuationer i efterfrågan och priser på råvaror.

Den nuvarande finansiella krisen kan leda till minskade inkomster för staten och underblåsa latent social oro. Effekterna av finanskrisen riskerar att ytterligare förvärras av bland annat otillräckliga investeringar inom produktiva sektorer och svårigheter att bibehålla och utveckla tillträdet till utländska marknader för bolivianska produkter. Inflationen är kraftigt stigande och har på sistone bidragit till en markant fattigdomsökning. Avsaknaden av produktiva sysselsättningsmöjligheter hindrar fattiga människor att själva lyfta sig ur fattigdom. Genomförandet av en fattigdomsinriktad politik försvåras också av ojämlig resursfördelning, politiska konflikter och brister inom den offentliga administrationen såsom betydande korruption och bristande planerings- och genomförandekapacitet. Statens tillkortakommanden är särskilt märkbara på lokal nivå.

Sveriges tematiska prioriteringar är av avgörande betydelse i Bolivia. Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter har stärkts. Likväl krävs fortsatt arbete för att öka respekten för demokratins spelregler samt omsätta mänskliga rättigheter och principer om likabehandling i konkret politik och samhällsförändring. Rika naturtillgångar och biologisk mångfald ger Bolivia en viktig roll vad gäller global miljö. Landet är dock hårt drabbat av klimatförändringar som orsakar årlig torka, skogsbränder och översvämningar. Miljömedvetandet är svagt och det finns behov av en miljöpolitik som kompletterar den nationella utvecklingsplanens inriktning på produktivt nyttjande av naturresurser med fokus på hållbar förvaltning av resurserna. Kvinnor diskrimineras inom alla delar av samhällslivet. Könsrelaterat våld är mycket vanligt och straffriheten är utbredd. Även om jämställdhetsfrågor drivs av en relativt livaktig rörelse återstår mycket att göra för att främja kvinnors rättigheter. På nationell nivå ges jämställdhet lägre prioritet än urfolkens rättigheter. Sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter är en eftersatt fråga.

Sammanfattningsvis kan sägas att sekelgamla orättvisor består och att stora delar av befolkningen inte effektivt kan utnyttja sina rättigheter och saknar medel och möjligheter att förbättra sin levnadssituation. Bolivia har för första gången på årtionden en regering som besitter majoritetsstöd för sin politik och inhemska resurser för fattigdomsbekämpning. Kapacitetsrelaterade problem utgör hinder för en effektiv fattigdomsbekämpande politik och skapar missgynnsamma förutsättningar för den ekonomiska utvecklingen i landet. En stark polemik kring landets framtida konstitution och därmed sammanhängande frågor om bland annat regionalt självstyre och jordfördelningsfrågor har tagit tid och kraft från det konkreta arbetet med fattigdomsbekämpningen. Mycket arbete återstår därför för att omvandla de ekonomiska och politiska förutsättningarna till effektiva och hållbara fattigdomsreducerande åtgärder. Sårbarhet för ekonomiska chocker och naturkatastrofer samt starka politiska motsättningar innebär ytterligare utmaningar i detta avseende.

## 2.2 Sammanfattande resultatanalys

Under föregående svenska landstrategi 2003-2008 utbetalades närmre en miljard kronor med stora årliga variationer. En extern resultatbedömning för perioden 2003-2006 framhåller goda resultat främst inom områdena utbildning, konfliktförebyggande, forskningssamarbete, vatten och sanitet. Bristande resultat inom andra områden beror till stor utsträckning på kontextuella faktorer såsom den instabila politiska situationen. Regeringsskiften, konflikter och policyförändringar inverkar på samarbetet och ledde till stort behov av flexibilitet samtidigt som långsiktighet försvårades.

Kontextuella faktorer inverkar främst på demokratisk samhällsstyrning, särskilt arbetet med demokratiska institutioner och processer, samt privatsektorutveckling. Den politiska situationen har däremot underlättat ökad politisk representation av tidigare exkluderade grupper. Ombudsmannaämbetets arbete för mänskliga rättigheter har visat positiva resultat. Analysen av privatsektorutveckling pekar på att programmet bidragit till att skapa förutsättningar för företagande, men även på bristande fattigdomsfokus i Sveriges arbete inom sektorn.

Sverige gav budgetstöd till Bolivia senast år 2004. Detta avbröts pga. den politiskt instabila situationen och avsaknad av en gällande utvecklingsplan.

De kontextuella faktorerna var mindre kännbara inom området vatten och sanitet. Utbildning intar en mellanposition där det svenska stödet 2002-2006 bidragit till att andelen av befolkningen som saknar utbildning

sjunkit med ca en procentenhet, och att andelen personer på landsbygden som har gått vidare från grundskoleutbildning ökat från tolv till sjutton procent. Det svenska stödet till forskning har bidragit till att höja den akademiska nivån i landet, främst genom att ge möjlighet till högre studier utanför Bolivia.

Erfarenhet visar att det svenska utvecklingssamarbetet bör integrera ett konfliktkänsligt perspektiv för att minska och bättre kunna hantera riskerna för att potentiella konflikter begränsar eller hindrar måluppfyllelse. Erfarenheter från den tidigare strategiperioden visar vidare på behovet av att tydligt definiera mål och förväntade resultat.

Den externa resultatbedömningen undvek frågan om effekter vad gäller fattigdomsbekämpning. Detsamma kan sägas om flertalet av de utvärderingar som genomförts under perioden. Slutsatsen, vilken även stöds av information från Sidas samarbetspartners, är att det är svårt att bedöma fattigdomsreducerande effekter beroende på mätproblem och de kontextuella faktorernas inverkan.

Sammanfattningsvis visar analysen av föregående strategiperiod på goda resultat på insatsnivå. Det är svårare att belägga fattigdomsminskning. Analys och erfarenhet pekar på behovet av en konfliktkänslig ansats, flexibilitet inför politiska förändringar, vikten av att beakta kontextuella faktorer samt på nödvändigheten av att stärka resultatfokus.

### **2.3 Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i landet inklusive multilaterala aktörer och EU-kommissionen**

Flera bi- och multilaterala givare är närvarande i Bolivia. Inom EU-kretsen märks särskilt Holland, Danmark, Spanien och Tyskland. Inom givarsamordningen pågår arbete med harmonisering, arbetsfördelning och koncentration. Vissa traditionella givare som Storbritannien drar sig ur Bolivia, medan nya givare tillkommer, t ex Venezuela, Kuba och Iran. I regel deltar de nya givarna inte i givarsamordningen. Venezuelas stöd går främst direkt genom presidentämbetet vilket försvårar samordning.

EU-kommissionens utvecklingssamarbete med Bolivia 2007 – 2013 omfattar 234 miljoner Euro. Samarbetet fokuserar på privatsektorutveckling, arbete mot drogproduktion och smuggling samt integrerade program för avrinningsområden. Arbetet inom de två förstnämnda områdena har rönt begränsat gensvar från nationella samarbetspartners. Inom det sistnämnda området finns möjligheter till samarbete med Sverige. Sverige är en viktig samarbetspart till flera av de totalt tolv FN-organisationerna verksamma i landet. Bland dessa framstår



särskilt UNICEF som aktiv och kompetent, vilket gör organisationen till en naturlig samarbetspartner för Sverige. UNDP har en relativt svag ställning i Bolivia, vilket i dagsläget begränsar möjligheterna till samarbete. Förutsättningarna har dock under den senare tiden utvecklats i en positiv riktning genom steg mot ett mer sammanhållet landprogram vilket gör att ett utökat samarbete med UNDP kan bli aktuellt. Bland övriga multilaterala aktörer märks särskilt Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken. Deras arbete inom vatten och statlig förvaltning är av särskilt intresse för Sverige. EU-kommissionen och FN-systemets aktörer har i dagsläget en relativt svag roll i Parisagendans implementering.

Ett stort antal givare – Holland, Danmark, Tyskland, Spanien, USA, Kanada, Schweiz och Belgien – är aktiva inom demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Några planerar att minska eller avveckla sitt engagemang. Sektorns betydelse för fattigdomsminskning är stor och det finns fortsatt behov av koordinerat stöd och tydligare arbetsfördelning mellan givarna.

Sverige är sedan flera år en framträdande givare inom vattenområdet, såväl inom förvaltning som såväl vattenförsörjning. Andra viktiga givare är Tyskland, Holland, Kanada, Japan, UNICEF, EU-kommissionen och Interamerikanska Utvecklingsbanken. Samarbetet med Kanada och Holland är väl utvecklat.

Inom utbildningsområdet samarbetar Sverige med Danmark, Holland och Spanien i ett väl samordnat program. Holland kommer att minska sitt deltagande vilket lämnar utrymme för ökat svenskt engagemang. Sverige är en av få givare inom högre utbildning och forskning. Andra givare stödjer enskilda forskningsinsatser men inte program eller forskningsmiljöer.

Bland sektorer av stor vikt för fattigdomsminskning där Sverige inte är eller kommer att bli aktiv, finns en god givarnärvaro t.ex. inom hälsa och privatsektorutveckling. Inom infrastruktur och energi begränsas givarengagemanget huvudsakligen till utvecklingsbankernas insatser, inom bostadssektorn är Spanien i dagsläget enda givare.

Sammanfattningsvis kan sägas att många givare är närvarande i Bolivia och möjligheterna till samarbete inom av Sverige prioriterade områden är goda. Givarsamordningen är överlag väl fungerande. En kvarstående utmaning är att Bolivias regering tar fullt ansvar för givarsamordning.

## **2.4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i landet**

Sveriges roll i Bolivia är nästan uteslutande betingad av utvecklingssamarbetet. Möjligheter finns emellertid att bredda relationerna vad gäller frågor som handel och miljö. I givarkretsen är Sverige en medelstor aktör och insatser samfinansieras i stor utsträckning med andra givare. Det flexibla och obundna utvecklingssamarbetet kombinerat med erfarenhet och politisk trovärdighet gör att svenskt utvecklingssamarbete kan spela en viktig roll för Bolivias utveckling.

### **2.4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet**

Förhandlingar mellan EU och den Andinska Gemenskapen om ett associationsavtal kan, om de kan slutföras, stärka relationerna såväl genom utvecklingssamarbete såväl som politisk dialog och handels- och investeringsrelationer. EU strävar efter och har i viss utsträckning intagit en medlande roll i konflikten mellan regering och opposition, vilket ökar Sveriges insyn i och möjlighet att påverka politiska processer.

### **2.4.2 Samstämmighet för utveckling**

Förutom utvecklingssamarbetet är kontakterna mellan Sverige och Bolivia mindre omfattande. Sverige har ingen ambassad i Bolivia utan är sidoackrediterat från ambassaden i Buenos Aires. Kontaktbesök från ambassaden sker regelbundet. Lokalt representeras Sverige av ett sektionskontor för utvecklingssamarbetet i La Paz. Handelsrelationerna är outvecklade, få svenska företag är närvarande i landet. Antalet bolivianer som flyttar till Sverige är få i förhållande till den totala bolivianska migrationen. Eftersom Bolivia delar Sveriges restriktiva syn på narkotikahandel råder ingen konflikt inom detta område. Frågan bör dock uppmärksammas då Bolivia är en av världens största producenter av råvaran till kokain. EU-kommissionen verkar inom detta område.

Det finns få möjligheter till synergier mellan politikområden och inte heller uppenbara potentiella intressekonflikter. Vad gäller global miljöpolitik finns dock möjligheter att finna gemensamma ståndpunkter angående vikten av stabila ekosystem och begränsning av klimatförändringar.

### **2.4.3 Andra svenska relationer**

Förutom Sida arbetar flera svenska organisationer i Bolivia. Diakonia, Kooperation Utan Gränser samt Latinamerikagrupperna driver program med personal på plats. Därutöver har ytterligare några svenska kyrkor och organisationer samarbetspartners och stödjer projekt i Bolivia. Sida bör

samverka med dem i syfte att tillvarata erfarenheter, kunskaper och kontaktytor samt effektivisera det svenska samarbetet.

#### **2.4.4 Sveriges komparativa fördelar – slutsatser om Sveriges roll**

Sveriges främsta komparativa fördel för utvecklingssamarbetet med Bolivia är att stödet inte anses drivet av egenintresse och har hög trovärdighet. Dess obundna karaktär, Sveriges långa erfarenhet av utvecklingssamarbete och ledande roll i arbetet för biståndseffektivitet är också komparativa fördelar. Till detta kommer att de svenska tematiska prioriteringarna berör frågor av stor betydelse för Bolivia.

Omfattningen av Sveriges bistånd till Bolivia är förhållandevis litet. De svenska prioriteringarnas betydelse kombinerat med Sveriges komparativa fördelar visar på en roll för det svenska utvecklingssamarbetet som bygger på strategiska insatser. Sverige bör tillvarata den politiska trovärdigheten och de komparativa fördelarna särskilt i arbetet med politiskt känsliga frågor såsom rättighets- och jämställdhetsfrågor samt medborgerligt och politiskt ansvar. Samarbetet bör i första hand bygga på direkta kontakter med bolivianska motparter i syfte att utnyttja Sveriges specifika fördelar.

#### **2.5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet**

Närmare två tredjedelar av befolkningen lever i inkomstfattigdom. Sekelgamla orättvisor består och stora delar av befolkningen, främst urfolk, diskrimineras. Rättigheter kränks inom alla delar av samhällslivet.

Det pågår en omvälvande förändringsprocess i Bolivia och tidigare uteslutna grupper har fått ökat inflytande. Detta stärker förutsättningarna för att genomföra en fattigdomsinriktad politik och stärka demokratin. Bolivias regering har majoritetsstöd för sin politik och den för närvarande gynnsamma ekonomiska situationen bidrar till ökade resurser för fattigdomsbekämpning. Samtidigt är utmaningarna betydande. Politisk stabilitet och samsyn gällande fattigdomsminskning, en sund ekonomisk politik samt ökad genomförande kapacitet är avgörande för att realisera existerande potential. Sårbarhet inför ekonomiska chocker och effekter av klimatförändringar är utmaningar som kan medföra förödande konsekvenser om inte Bolivias förmåga att möta dessa förändringar stärks.

Demokratisk samhällsstyrning och främjandet av mänskliga rättigheter är centrala för att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbar samhällsutveckling. I nuläget minskar eller avvecklar vissa givare sitt stöd till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samtidigt som sektorns betydelse för politisk kultur och demokratisk utveckling

kvarstår. Detta, tillsammans med Sveriges komparativa fördelar, motiverar att Sverige prioriterar sektorn.

Stöd till utbildning är ett nyckelområde för att motverka social, politisk och ekonomisk marginalisering samt för att främja jämställdhet och en demokratisk kultur. Holland kommer att avveckla sitt stöd till utbildningssektorn vilket ger utrymme för ökat svenskt engagemang. Därför ska Sverige prioritera sektorn.

Den låga medvetenheten om vikten av hållbart nyttjande och förvaltning av naturresurser, miljöhänsyn och bristande beredskap för anpassning till klimatförändringar kan medföra förödande konsekvenser om inte Bolivias förmåga att möta dessa utmaningar stärks. Inom naturresurs- och klimatområdet finns fler givare närvarande. Områdets betydelse för en miljömässigt hållbar utveckling och fattigdomsminskning är emellertid så stor att svenskt deltagande är motiverat.

Högkvalitativ forskning kan bidra till att finna lösningar på nationella behov genom innovationsfrämjande och praktisk användning av forskningsresultat. Inga andra givare ger programstöd till forskning. Därför ska Sverige prioritera sektorn.

Resultatbedömningen visar på övervägande positiva effekter på insatsnivå. Effekter på fattigdomsminskning är svårare att belägga. Politisk instabilitet och svag kapacitet inom offentliga institutioner har påverkat genomförandet av strategin. Det svenska samarbetet framöver måste därför anpassas och ha beredskap för kontextuella förändringar. Mål- och resultatfokus samt samarbetets konfliktkänslighet ska stärkas. Vid en markant förändring i den politiska kontexten kan halvtidsöversynen tidigareläggas.

Förutsättningarna för arbete inom privatsektorn har försämrats då regeringens utvecklingsplan betonar större statlig delaktighet i ekonomin och tonar ned den privata sektorns betydelse för näringslivsutveckling. Trots dessa utmaningar prioriterar EU-kommissionen området. Dessa faktorer, samt att tidigare erfarenheter pekar på bristande fattigdomsinriktning och en stark politisering av frågorna, motiverar att privatsektorutveckling inte längre utgör ett prioriterat område inom det svenska utvecklingssamarbetet. Möjligheterna att gynna fattigdomsinriktad tillväxt och sysselsättning ska därför beaktas inom övriga områden, liksom möjligheter till samarbete med privata aktörer.

Bolivias regering har ännu inte gjort någon framställan till givarna om generellt budgetstöd. Budgetstöd har inte varit aktuellt i den övergripande dialogen och det finns idag inte heller någon koordinerad mekanism för planering och uppföljning av budgetstöd. Därför har ingen bedömning gjorts i framtagandet av förslag till samarbetsstrategi. Generellt budgetstöd för fattigdomsminskning ska prövas när förutsättningar för sådant anses föreligga och Bolivias regering inkommer med en framställan.



---

REGERINGSKANSLIET

---

## **Utrikesdepartementet**

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2009

Artikelnummer: UD 09.104