



Friedensentwicklung und Krisenprävention in Guatemala

Studie zur zukünftigen Gestaltung des EZ-Länderprogramms

Dr. Gerd Addicks
Dr. Wolfgang S. Heinz
Katharina Hübner-Schmid/GTZ

Eschborn 2003



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Friedensentwicklung und Krisenprävention in Guatemala

Studie zur zukünftigen Gestaltung des EZ-Länderprogramms

Eschborn 2003

Autoren:

Dr. Gerd Addicks (Dipl.-Volkswirt) war von 1978-1996 in Projekten der Technischen Zusammenarbeit tätig (Hochschulpartnerschaften, Ländliche Regionalentwicklung, Organisationsberatung) in Peru, Malawi und Thailand; seit 1996 ist er Professor für Internationale Wirtschaft an der Fachhochschule Furtwangen.

Dr. Wolfgang S. Heinz (Dipl.-Pol., Dr. phil. habil.) ist Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin. Er arbeitete als entwicklungspolitischer Gutachter zu Lateinamerika und Afrika und ist derzeit als wissenschaftlicher Berater am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin tätig.

Katharina Hübner-Schmid (Dipl.-Soz.) ist seit 1981 in Projekten von UNICEF, Dienste in Übersee und der Technischen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Fach- und Führungsfunktionen im In- und Ausland tätig. Seit 2001 fachliche Beratung im Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung und der interinstitutionellen Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) mit Sitz in Bonn.

Die in der Studie vertretenen Meinungen spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Bundesregierung oder ihrer entwicklungspolitischen Durchführungsinstitutionen wider.

Kontakt in der GTZ:

Katharina Hübner-Schmid

Fachberaterin Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Mail: Katharina.Huebner-Schmid.@gtz.de

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Bundesrepublik Deutschland
Internet: <http://www.gtz.de>

Verantwortlich:

Uwe Kievelitz, GTZ

Autoren:

Dr. Gerd Addicks
Dr. Wolfgang S. Heinz
Katharina Hübner-Schmid

Redaktion:

Melanie Seegräf, GTZ

Layout:

Chrystel Yazdani, GTZ, Abteilung 6002

Druck und Vertrieb:

Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

Vorwort

Die folgende Studie zum Thema „Friedensentwicklung und Krisenprävention in Guatemala“ wurde im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durch das in der GTZ angesiedelte Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung erstellt.

Guatemala als bevölkerungsreichstes Land Zentralamerikas ist sozial, ökonomisch und kulturell durch die Ausgrenzung der indigenen Bevölkerungsmehrheit geprägt. Ein über drei Jahrzehnte andauernder Bürgerkrieg zwischen Militär, Guerilla und Paramilitärs wurde erst 1996 durch ein Friedensabkommen beigelegt. Guatemala muss jedoch weiterhin als potentieller Krisenherd angesehen werden, da viele der internen Kriegsursachen fortbestehen und die Umsetzung der Friedensvereinbarungen nur langsam voranschreitet.

Die Studie enthält Empfehlungen für eine konfliktsensitive Ausrichtung des Portfolios der GTZ und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Guatemala. Zielsetzung dieser Länderstudie ist es, strategische Vorschläge für die politische Entscheidungsfindung sowie den Umgang mit dem Konflikt in den EZ-Programmen und Projekten zu entwickeln, so dass diese die Wirkungen und Dynamiken von gewaltsamen Konflikten und möglichen Friedensansätzen stärker, bewusster und konsequenter als bisher berücksichtigen.

Je nach Konfliktphase und Komplexität der Konflikt- bzw. Nachkriegssituation sind Länderstudien in der Regel als ein erster Schritt zu sehen, um Potentiale, Schwachstellen, Herausforderungen und Ansatzpunkte für die deutsche EZ, und dabei insbesondere die Technische Zusammenarbeit (TZ), zu identifizieren. Wirksame Beiträge zur Friedensentwicklung und Krisenprävention setzen den politischen Willen des jeweiligen Landes sowie der Geber auf deutscher, europäischer, und nicht zuletzt auf internationaler Ebene voraus.

Die TZ und in weiterem Sinne die deutsche EZ können über ihr Portfolio nur begrenzt Einfluss auf die politische Konfliktsituation nehmen. Sie können allerdings durch ein zwischen deutschen, europäischen und internationalen EZ-Institutionen stärker abgestimmtes und damit kohärentes Vorgehen ihre positive Wirkung auf die Konfliktsituation erhöhen. Hierzu soll diese Länderstudie eine Hilfestellung bieten.



Dr. Uwe Kievelitz
*Leiter des Sektorvorhabens
Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Abkürzungsverzeichnis	4
1. Executive Summary	7
2. Analyse der Nachkriegssituation sowie der Rolle der nationalen und internationalen Akteure	18
2.1 Bestandsaufnahme und Bewertung der Nachkriegssituation in Guatemala	18
2.1.1 Strukturelle Konfliktursachen: Militärherrschaft und Bürgerkrieg	18
2.1.2 Aktuelle Konflikte: Dimensionen, Typen, Verlauf und Lösungsansätze	26
2.1.3 Konflikt- und Friedensakteure	31
2.1.4 Wirkungen der Friedensabkommen auf die Zivilbevölkerung	34
2.1.5 Aktuelle Entwicklungen und Friedensinitiativen	34
2.1.6 Priorisierung von Handlungsfeldern für die EZ	35
2.2 Bestandsaufnahme und Bewertung der Maßnahmen nationaler und internationaler Akteure im Bereich Frieden und Aussöhnung	38
2.2.1 Maßnahmen externer Akteure und Bedeutung der internationalen EZ	38
2.2.2 Politikdialog im Rahmen der deutschen EZ	41
3. Analyse des TZ-Länderprogramms	43
3.1 Struktur und Förderbereiche	43
3.2 Projekt-/Programm-Beispiele: FORIN, GÉNERO, DDM	44
3.2.1 FORIN - Förderung der Zusammenarbeit von Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen	44
3.2.2 GÉNERO - Gender-Förderung im Friedensprozess	47
3.2.3 DDM - Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und Gemeindeentwicklung	48
3.3 Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung	49
3.4 Einschätzung des GTZ Länderprogramms im Hinblick auf den Friedens- und Aussöhnungsprozess	51
3.5 Möglichkeiten stärkerer Fokussierung des Länderprogramms	52
3.5.1 Generelle Optionen	52
3.5.2 Aufnahme weiterer Komponenten der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung	53
3.5.3 Anpassung von Planung und Monitoring	55

4.	Empfehlungen im Überblick	58
4.1	Politische Ebene	58
4.1.1	Stärkeres Engagement in multi- und bilateralen Geberdialogen und Politikdialog	58
4.2	EZ –Ebene (staatliche und nichtstaatliche)	59
4.2.1	Fortbildung von Aus- und PolitikerInnen und PolitikberaterInnen	59
4.2.2	Stärkung zivilgesellschaftlicher Ansätze zur KP/KB bei Beachtung der Erfahrungen mit FORIN	60
4.2.3	Unterstützung des Schwerpunktes Krisenprävention und Friedensentwicklung	60
4.2.4	Schaffung einer flexiblen Fondstruktur zur Unterstützung wichtiger Friedensinitiativen	61
4.2.5	Medien	61
4.2.6	Stärkung des Justizbereiches	61
4.2.7	Innere Sicherheit	62
4.2.8	Korruptionsbekämpfung	62
4.2.9	Beschäftigung	63
4.2.10	Landfrage	63
4.3	TZ-Ebene	64
4.3.1	Beratung und Fortbildung	64
4.3.2	Planung und Monitoring	65
4.3.3	Trägerstrukturen	65
4.3.4	Monitoring der Performance staatlicher Institutionen	66
5.	Anhang	67
1.	Literaturverzeichnis	67
2.	Terms of Reference	77
3.	Bedeutung Bilateraler und Multilateraler Geber in Guatemala (Auszahlungen '000 US-\$, 1996 – 2000)	81
4.	Kernbereiche der Friedensvereinbarungen	82
5.	Konflikt-Typologie nach MINUGUA	86

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
AMA	Abk. für AuslandsmitarbeiterIn der GTZ
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Unternehmerdachverband)
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico (UN-Kommission für historische Aufklärung)
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Solución de Conflictos sobre la Tierra (Amtsstelle des Präsidialamtes für Rechtshilfe und Lösung von Landkonflikten)
COMODES	Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Decentralización del Estado
COPREDEH	Comisión Presidencial de los Derechos Humanos
DDM	Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und Gemeindeentwicklung
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEMI	Staatliche Instanz für den Schutz indigener Frauen
DEZA/EDA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Department für Auswärtige Angelegenheiten
DFID	Department for International Development
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
ESTNA	Centro de Estudios Estratégicos Nacionales
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCN	Grundlagen für das nationale Kataster
FES	Friedrich Ebert Stiftung
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNM	Nationaler Zusammenschluss von Frauenorganisationen
FNS	Friedrich Naumann Stiftung
FONAPAZ	Projekt zur Förderung sozialer Infrastruktur

FONTIERRA	Treuhandfonds, der der Finanzierung des Landkaufs für interessierte Kleinbauern dient
FORIN	Projekt der GTZ zur „Förderung der Zusammenarbeit von Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen“
FRG	Frente Republicano Guatemalteco (Regierungspartei)
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Social y Económico
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GENERO	bezieht sich hier auf das Projekt „Gender Förderung im Friedensprozess“
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit(mbH)
IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IRIPAZ	Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz,
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKMU	Klein-, Kleinst- und Mittlere Unternehmen
KP/KB	Krisenprävention/Konfliktbearbeitung
KZE/Misereor	Katholische Zentralstelle für Entwicklung
MAGA	Landwirtschaftsministerium
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (UN-Mission für die Überwachung der Umsetzung der Friedensverträge)
MP	Ministerio Público (Staatsanwaltschaft)
NRO/NGO	Nichtregierungsorganisation, (Engl.) Nongovernmental Organisation
ODHAG	Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado en Guatemala (Menschenrechtsbüro der Erzdiözese von Guatemala)
OEA	Organisation Amerikaner Staaten, engl. OAS
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PAN	Partido de Avanzada Nacional (politische Partei, Opposition)
PCON	Projekt zur Förderung des Aussöhnungsprozesses
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PLV	Programa las Verapaces
PMS	Proyecto para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en el Petén
PNC	Policía Nacional Civil
PRODEQ	Proyecto de Desarrollo Rural de el Quiché
PROJOVEN	Proyecto de Fortalecimiento Integral de Jóvenes

PROMOCAP	Promoción Ocupacional y Capacitación Profesional en el Sector Formal e Informal
PRONADE	Projekt zur Förderung der bilingualen Grundschulbildung
REMHI	Projekt zur Wiedererlangung der historischen Erinnerung (Kath. Kirche)
RENICAM	Red Nacional de Instituciones de Capacitación para el Fortalecimiento Municipal
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPAZ	Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (Friedenssekretariat des Präsidentialamtes)
TSE	Tribunal Superior Electoral
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNRG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (bis 1997 Guerilladachverbandverband, heute politische Partei)
UPRECO	Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos
US-AID	U.S. Agency for International Development
WB	World Bank
ZFD	Ziviler Friedensdienst

1. Executive Summary

Die folgende Länderstudie ist das Ergebnis einer dreiwöchigen Mission in Guatemala im November 2001 und einer Befragung ausgewählter deutscher Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im September 2001 in Deutschland. Sie gehört zu einer Folge von bisher 6 Länderstudien, die zwischen Juli 2001 und November 2002 in Nepal, Sri Lanka, dem Kaukasus, Tschad, Kolumbien und Afghanistan durch das in der GTZ angesiedelte Sektorberatungsvorhaben (SV) „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen EZ“ erstellt wurden. Die Abstimmung zwischen BMZ und GTZ zur Endversion der Studie zog sich über mehrere Monate hin, die aktuellen Entwicklungen in Guatemala konnten in der vorliegenden Version nicht mehr berücksichtigt werden.

Auftraggeber für die vorliegende Länderstudie war das BMZ. Das gemeinsame Interesse von BMZ wie GTZ war es, handlungsrelevante Empfehlungen für die konflikt-sensitive Ausrichtung des Länderprogramms¹ der GTZ und der deutschen EZ in Guatemala zu erhalten. Hauptfragestellungen der Länderstudie wurden zwischen BMZ, GTZ-Länderverantwortlichen (GTZ-Länderteam vor Ort und Regionalverantwortliche in der Zentrale) und einigen deutschen EZ-Institutionen abgestimmt.

Zielsetzung aller bisher vorliegenden Länderstudien ist es, strategische Empfehlungen für die politische Entscheidungsfindung sowie die operative Umsetzungsebene von Programmen und Projekten dergestalt zu erarbeiten, dass diese die Wirkungen und Dynamiken von gewaltsamen Konflikten und möglichen Friedensansätzen stärker, bewusster und konsequenter als bisher berücksichtigen. Dadurch sollen sie im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und in weiterem Sinne der Entwicklungszusammenarbeit gezielter zur Transformation bzw. Reduzierung von gewalttätigen Konflikten beitragen.

Je nach Konfliktphase und Komplexität der Konflikt- bzw. Nachkriegssituation können Länderstudien häufig nicht mehr als ein erster Schritt sein, Potentiale, Schwachstellen, Herausforderungen und Ansatzpunkte für die deutsche EZ, und dabei insbesondere die TZ zu identifizieren. Tatsächlich wirksame Beiträge zur Konflikttransformation und Friedensentwicklung setzen politischen Willen auf Ebene des jeweiligen Landes sowie der Geber auf deutscher, europäischer, und nicht zuletzt internationaler Ebene voraus. Die TZ und in weiterem Sinne die deutsche EZ kann über ihr Portfolio nur begrenzt Einfluss auf die politische Konfliktsituation nehmen. Sie könnte allerdings durch ein zwischen

¹ Unter Länderprogramm der GTZ werden hier alle Programme und Projekte, die mit guatemaltekischen Partnerinstitutionen durchgeführt werden, verstanden. Als Synonym dafür wird auch der Begriff Portfolio verwandt.

deutschen, europäischen und internationalen EZ–Institutionen stärker abgestimmtes und damit kohärenteres Vorgehen vermutlich ihre Wirkung erhöhen.

Im Rahmen der Mission wurden in Guatemala Akteure aus nichtstaatlichen und staatlichen Institutionen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, Vertreter internationaler Organisationen, entsandte und lokale Mitarbeiter der GTZ, Nutzergruppen von Projekten, Partnerinstitutionen, Repräsentanten politischer und sozialer Organisationen auf lokaler und regionaler Ebene, Menschenrechtsorganisationen mit Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen (VN) sowie Vertreter von Universitäten und Medien befragt.

Länderspezifische Fragestellungen

Die vorliegende Studie baut auf den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der im August 2000 von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durchgeführten Studie zu Finanzieller Zusammenarbeit (FZ) und Konfliktbearbeitung in Guatemala auf². Sie setzte außerdem bewusst einen der Gutachter, der die eben genannte Länderstudie durchgeführt hatte, für die vorliegende Länderstudie ein. Die Schwerpunkte der Studie zu FZ und Konfliktbearbeitung lagen auf der Analyse des Länderprogramms der KfW (exemplarisch über die Projekte FONAPAZ/Infrastrukturvorhaben und PRONADE/bilinguale Grundschulbildung) und der Analyse des aktuellen Umsetzungsstandes der Friedensverträge. In der vorliegenden Länderstudie wurde die Analyse des Umsetzungsstandes der Friedensverträge aktualisiert.

Um Doppelungen zu vermeiden, wurde auf eine erneute ausführliche Analyse der FZ und des Bildungsbereichs, in dem auch die GTZ ein Projekt durchführt, verzichtet. Schwerpunkte dieser Länderstudie waren neben der Hauptfragestellung nach Konflikttypen, -dynamik und Analyse des Länderprogramms der GTZ, vor allem die politische Konfliktanalyse und die Beziehungen zwischen Regierung und Gebergemeinschaft.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Länderstudie wurde deutlich, dass bis heute eine systematische und kontinuierliche Bestandsaufnahme und Trendanalyse von zentralen Bereichen von Staat und Gesellschaft - wie der inneren Sicherheit, Justiz/ Rechtsstaatlichkeit, Konfliktbearbeitung, staatlichen Institutionen und Zivilgesellschaft - nicht nur auf Ebene der deutschen und europäischen EZ-Institutionen, sondern auch der internationalen EZ fehlt. Genauso wenig gibt es bisher eine Übersicht von Entwicklungsprogrammen/-projekten entsprechend Sektoren und Interventionsfeldern, Geber/Träger sowie Landesregionen. Eine solche Art „Conflict Mapping“ wäre aber notwendig, um davon ausgehend mittel- und langfristig eine konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung/„peace and conflict impact assessment“ (PCIA) für die Vorhaben der deutschen wie internationalen EZ zu entwickeln.

² Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Der Beitrag der Finanziellen Zusammenarbeit zu Friedenssicherung und Konfliktprävention: Dargestellt am Beispiel der Programme PRONADE und FONAPAZ in Guatemala, 2000.

Wichtige Fragestellungen der TZ– Länderstudie waren:

- ❑ Die Rolle des Staates angesichts einer zunehmenden Fragmentierung der staatlichen Institutionen in Bezug auf Leistungsfähigkeit, Legitimität und Möglichkeiten der Kontrolle durch zivilgesellschaftliche Kräfte;
- ❑ Die Rolle wirtschaftlicher Entwicklung und deren Einfluss auf Politik und Friedensprozess;
- ❑ Die Umsetzung der Friedensverträge: wer wollte/will sie, wer akzeptiert sie heute, wer setzt sie um, wer blockiert die Umsetzung?
- ❑ Konflikt- bzw. friedensrelevante Themen wie die Landfrage, die von erheblicher Bedeutung ist, bisher aber von der deutschen EZ/TZ nur minimal bearbeitet wird;
- ❑ Die Rolle von Friedens- bzw. Konfliktakteuren: wer sind Reformakteure, wer behindert Reformen - sowohl allgemein als auch in Bezug auf thematische Schwerpunkte?
- ❑ Konfliktverschärfende Faktoren wie beispielsweise das Entwicklungsgefälle zwischen Hauptstadt und Regionen oder die zunehmende Korruption und ihre Auswirkungen auf die politische Stabilität;
- ❑ Die Suche nach Ansatzpunkten für die Veränderung gesellschaftspolitischer Einstellungen und die Förderung von Konsensbildung: Wie könnten "alternative" politische Führungskräfte identifiziert und gefördert werden?

Politische und soziale Konstellationen als Ausgangsbedingungen für EZ

Guatemala, das bevölkerungsreichste Land Zentralamerikas, ist sozial, ökonomisch und kulturell durch die säkulare Ausgrenzung der indigenen Bevölkerungsmehrheit geprägt. Ein über drei Jahrzehnte andauernder Bürgerkrieg zwischen Militär, Guerilla und Paramilitärs wurde durch ein Friedensabkommen beigelegt. Das im Dezember 1996 unterzeichnete Friedensabkommen deckt ein breites Spektrum an Themenbereichen und Konfliktdimensionen ab - von der Demokratisierung und Partizipation, den Menschenrechten und der Rückkehr der Vertriebenen, der Stärkung der Zivilgesellschaft und der Rolle der Armee, dem Abbau ethnischer Diskriminierung, der Beteiligung der Frauen am Entwicklungsprozess bis hin zur Frage der Agrarentwicklung. Guatemala kann jedoch weiterhin als potentieller Krisenherd angesehen werden, da viele der internen Kriegsursachen fortbestehen und die Umsetzung der Friedensvereinbarungen nur langsam voranschreitet.

Der in den Friedensverträgen festgeschriebene Minimalkonsens wurde in den vergangenen Jahren eher schleppend umgesetzt. Eindeutige Fortschritte wurden lediglich in den Bereichen der Demilitarisierung und der Achtung der Menschenrechte erzielt. Die Strafverfolgung der für Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen ist nach wie vor ein schwieriges Thema für die Regierung.

Als Folge der Friedensverträge wurde ein Netz an Institutionen geschaffen. Seitens des Staates liegt die Hauptverantwortung beim Friedenssekretariat (SEPAZ), einer Einrich-

tung des Präsidialamtes, die mit acht Friedenskommissionen zusammenarbeitet. In der Zivilgesellschaft sind eine Reihe von Organisationen entstanden, die allerdings bislang nur begrenzte Erfolge erzielen konnten. Auch die Maya-Organisationen haben in den letzten Jahren deutlich an Schwungkraft verloren. Die ursprüngliche Vorstellung, dass das Konzept der "Cosmovisión Maya" (Weltanschauung der Mayas) eine gemeinsame soziale Basis schaffen könne, aus der eine schlagkräftige politische Bewegung hervorgehen könnte, hat sich nicht realisieren lassen. Ein erhebliches Maß an Atomisierung kennzeichnet die Organisationen der indigenen Bevölkerung.

Die fehlende Entwicklungsorientierung des Staates und die Mängel in der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen zeigen sich exemplarisch am niedrigen Niveau der Sozialausgaben, der Steuereinnahmen und fehlender Rechtssicherheit. Bei relativ stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen lag die Steuerquote 1995 nur bei 7,6%. Nach einer verabschiedeten Steuerreform ist zwar eine starke Steigerung der Staatseinnahmen feststellbar. Mit einem Anteil von etwa 10% am BIP liegen die Einnahmen aber immer noch deutlich unter den Werten fast aller lateinamerikanischen Länder. Der finanzielle Spielraum für eine intern finanzierte Erhöhung der Bildungs- und Gesundheitsausgaben sowie den Ausbau der Infrastruktur in entlegenen Berggebieten ist dadurch stark eingeschränkt.

Die allgemein anerkannten Kernfunktionen des Staates waren in Guatemala intern über lange Zeit unklar. Es wurde weder über die Anforderungen an staatliche Leistungen noch über das Subsidiaritätsprinzip diskutiert. Staatliche Institutionen und politische Parteien werden generell von wenigen Personen oder Einflussgruppen kontrolliert und sind nicht auf den Ausgleich sozialer Interessengegensätze ausgerichtet. Kontrollinstanzen gegenüber dem Staat sind unterentwickelt; nur in wenigen Bereichen (Menschenrechte, Frauen) gibt es funktionierende zivilgesellschaftliche Strukturen.

Die langsame und unvollkommene Umsetzung des Friedensprozesses ist darauf zurückzuführen, dass die Reformkräfte in Regierung und Gesellschaft stark in der Minderheit sind und keine Vision über die zukünftige Entwicklung besteht. Mehrere zivilgesellschaftliche Institutionen versuchten zwar, eine solche nationale konsensfähige Vision zu entwickeln, dies gelang jedoch nicht. Aus der Sicht der Bevölkerung sind die Erwartungen an den Friedensprozess nicht erfüllt worden, wofür vor allem der Staat verantwortlich gemacht wird.

Infolge dieser Zustände ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie nicht sehr ausgeprägt. An Wahlen beteiligt sich in der Regel weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten. Bei der letzten Meinungsumfrage von Latinobarometro 2001 waren nur ein Drittel der befragten Guatemalteken der Überzeugung, dass Demokratie jeglicher anderer Regierungsform vorzuziehen sei. Jeder Fünfte sprach sich offen für eine autoritäre Lösung von Entwicklungsproblemen aus. Damit liegt Guatemala im lateinamerikanischen

Ländervergleich zusammen mit Brasilien, El Salvador und Honduras auf dem hintersten Platz.

Insgesamt entsteht das Bild einer weitgehend atomisierten, schwachen Zivilgesellschaft, der eine Regierungspartei (FRG – Frente Republicano Guatemalteco) mit einer ganz überwiegend reaktionären Mehrheit und einem kleinen Reformsektor mit dem Präsidenten an der Spitze gegenübersteht. Zentrale Bereiche von Politik und Gesellschaft sind in den letzten Jahren nur äußerst beschränkt reformiert worden. Besonders bedenklich sind die geringen Fortschritte bei der Verbesserung der Lage der indigenen Völker, der Reform des Rechtsstaats und der Aufklärung vergangener und aktueller Menschenrechtsverletzungen. Guatemala weist nach wie vor erhebliche Defizite in seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auf und ist von einer gefestigten Demokratie noch weit entfernt. Es fehlt an entwicklungspolitischen Partnern in Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die gesamtgesellschaftlich wirksam handeln können.

Unklar ist, ob es sich bei der sich deutlich verschlechternden politischen Lage eher um konjunkturelle (mit Blick auf die nächsten Wahlen) oder strukturelle Faktoren handelt, strukturell in dem Sinn, dass Politiker der FRG versuchen, möglichst viele staatliche Entwicklungsinstitutionen für eigene Interessen dauerhaft zu mobilisieren bzw. zu manipulieren. Ein Beispiel für die eben genannten Risiken ist das TZ-Programm „Dezentralisierung“, in dem von staatlicher Seite versucht wird, oppositionelle Bürgermeister auszuschließen oder die Verteilung von FONAPAZ-Projekten bzw. deren benefits nach politischen Gesichtspunkten vorzunehmen.

Konfliktmuster der Vergangenheit und der Gegenwart

Konfliktbegriffe und Ebenen der Konfliktbearbeitung

Konflikte sind durch das Aufeinandertreffen widersprüchlicher und sich gegenseitig ausschließender Interessen gekennzeichnet (Spelten 1999). Für den Zweck dieser Untersuchung wird unter Konflikt die kollektive Austragung von Interessenkonflikten mit Gewalt oder die direkte oder indirekte Gefahr einer gewaltsamen Austragung verstanden.

- Konflikte können auf verschiedenen Ebenen gewaltsam ausgetragen werden:
- Politisch motivierte Gewalt (gegen die Regierung oder als Gegenreaktion von Regierungen)
- Gewalt zur Austragung sozialer Konflikte
- Gewalt als Folge von Alltagskriminalität (Überfälle, Einbrüche, Entführungen)
- Innerfamiliäre Gewalt

In Guatemala existiert eine Vielzahl von Konflikten unterschiedlichen Typus, die auf verschiedenen Ebenen (nationaler Ebene, Provinz und Gemeinde - Ebene) entstehen und unterschiedlich konfiguriert sind. Statistisch an der Spitze stehen im November 2001 Konflikte in und zwischen Landkreisen sowie Landkonflikte. Politische Gewaltanwendung

im engeren Sinne spielt seit Ende des Bürgerkrieges keine Rolle mehr und ist in naher Zukunft auch nicht zu erwarten. Nach über 30 Jahren Krieg blieben fast alle Menschenrechtsverletzungen juristisch unaufgeklärt, obwohl besonders eine Aufklärung der zahlreichen Massaker eine wichtige politische Bedeutung für das Land hätte.

An die Stelle schwacher Staatlichkeit und fehlender staatlicher Repräsentanz treten vielfach spontane Aktivitäten der Konfliktvermittlung und Netzwerke, deren Entstehen und Funktions-/Überlebensbedingungen oft schwer nachzuvollziehen sind. Zur Konflikt-dynamik trägt erheblich bei, dass in vielen Teilen Guatemalas vor allem auf dem Land weder der Staat zu Konfliktlösungen effektiv beiträgt, noch starke zivilgesellschaftliche Akteure dieses Defizit ausgleichen können.

Umstritten bei den Konflikten ist, neben dem unmittelbaren Anlass, häufig auch das Normen- oder Wertesystem, auf dessen Grundlage sie sich lösen lassen könnten: positives Recht bzw. Maya-Recht und -Traditionen? Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer mit Autorität Konfliktlösungen "beglaubigen" und dann auch deren Umsetzung beobachten kann (Bürgermeister, Gouverneure, NRO, MINUGUA). Und nicht zuletzt wie bei all der Vielfalt von Aktivitäten und Akteuren sichergestellt werden kann, Konfliktlösungen mit strukturellen Wirkungen zu erzielen.

Weitgehend unklar ist, in welchem Grad die gefundenen Konfliktlösungen nachhaltig sind, wie gerecht und nicht-diskriminierend sie angelegt sind, besonders im Vergleich zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Konfliktvermittlern, aber auch zwischen Entscheidungen, die durch juristische Mittel oder die auf der Grundlage des Maya-Rechtes erzielt wurden.

War bereits in der FZ-Länderstudie (Dezember 2000) in den zentralen Aussagen ein eher beunruhigendes Bild der aktuellen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und ein erheblicher Reformstau bei der Umsetzung der Friedensverträge konstatiert worden, so hat sich das Bild bei der TZ- Länderstudie (November 2001) weiter verschlechtert. Dies gilt auch für die Aussagen zu den Menschenrechten, zur Justiz/ Rechtsstaatlichkeit, zur Rolle externer Akteure und zum Politikdialog (Boschmann/Heinz 2000, S. 9ff, 15f, 46f). Zentrale Aussagen der FZ-Studie wurden in sofern in dieser Studie bestätigt und weiter entwickelt.

Multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Externe Akteure, die bei der Aushandlung der Friedensvereinbarungen eine aktive Rolle spielten, haben die politische Entwicklung in den vergangenen Jahren eher zurückhaltend begleitet. Das Instrument Politikdialog wurde zu wenig konsequent und kohärent genutzt, auch wenn Fortschritte in diese Richtung seitens Deutschlands anzuerkennen sind³.

³ Vgl. dazu das Protokoll der Regierungsverhandlungen vom Dezember 2002 in Guatemala.

Offensichtlich behinderten unterschiedliche Interessenlagen der einzelnen Geber gemeinsame Positionen in den für den Friedensprozess wichtigen Bereichen.

Bei wirtschaftlichen und Finanzthemen wie dem Pacto Fiscal, der Zusammenlegung der Sozialfonds und der drohenden Unterminierung der unabhängigen Position des Zentralbankpräsidenten zeigte sich ein deutlicher politischer Wille der großen multilateralen Geber und der USA, gemeinsam und letztlich erfolgreich aktiv vorstellig zu werden. Dagegen kam es bei politischen Themen schwerer zu kohärenten Positionen. Hier standen die "Berufsoptimisten" der Weltbank, des BID und von USAID den kritischeren Europäern gegenüber – mit der Konsequenz, dass die guatemaltekische Regierung bisher wenig sichtbarem Druck in politischen Fragen ausgesetzt war. Es fehlte an konsequentem außenpolitischem Druck, der den innenpolitischen Reformprozess "schiene" hilft, vor allem in der Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Akteure in Guatemala.

Analyse des GTZ-Länderprogramms⁴

Als Fallbeispiele für die Analyse des Länderprogramms der GTZ wurden das Projekt „Dezentralisierung“, die Querschnittsprojekte „Gender im Friedensprozess“ und „Zusammenarbeit zwischen NRO und Staat“ (FORIN) ausgewählt, diese vor allem nach dem Kriterium einer möglichst großen Nähe zum Thema Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung. Das neue Programm Versöhnung und Frieden - PCON - begann erst nach der Länderstudie mit seinen Aktivitäten.

Hauptfragestellungen waren dabei sowohl die grundsätzliche Gestaltung des GTZ-Länderprogramms, als auch die Möglichkeiten der Einflussnahme im Rahmen der Projektdurchführung. Es sollten Wirkungen und Einflussmöglichkeiten der TZ auf bestehende gesellschaftliche Konflikte bzw. die Wechselwirkungen von Konflikten auf die TZ-Projekte analysiert und Schlussfolgerungen für die zukünftige Orientierung der TZ gezogen werden. Dabei sollte die Möglichkeit einer stärkeren Fokussierung der TZ ebenso erörtert werden wie die einer vertieften Verknüpfung mit anderen EZ-Vorhaben.

Empfehlungen für die deutsche EZ

Seit 1999 hat die deutsche Bundesregierung in Gestalt des BMZ als einen ihrer insgesamt elf Schwerpunkte das Thema Friedensentwicklung, Friedenssicherung, zivile Konfliktbearbeitung und Krisenbewältigung auf ihre Agenda gesetzt. Nur einige ausgewählte Länder in akuten Konflikt- oder aber Post-Konflikt-Situationen (Bosnien, Mazedonien, Palästinensische Gebiete, Ruanda, Afghanistan, Nepal) haben allerdings bisher den Status eines Schwerpunktlandes. Schwerpunktländer erhalten in der Regel mehr finanzielle Ressourcen und haben insofern eine bessere Möglichkeit, durch einen breiten

⁴ Unter Länderprogramm der GTZ werden hier alle Programme und Projekte, die mit guatemaltekischen Partnerinstitutionen durchgeführt werden, verstanden. Als Synonym dafür wird auch der Begriff Portfolio verwendet.

Ansatz auf unterschiedlichen Ebenen signifikante nachhaltige Wirkungen zu erzielen. In Lateinamerika sind sowohl Kolumbien als auch Guatemala bisher aber nur Partner- und nicht Schwerpunktländer. Angesichts der bisher beschriebenen sehr komplexen Situation scheint dies nicht angemessen. Es erschwert die notwendige Anpassung und zielgerichtete Ausrichtung von Länderprogrammen auf den Schwerpunkt Krisenbewältigung und Friedensentwicklung. Die folgenden Empfehlungen sind aus diesem Grund nicht ohne eine sichtbar veränderte Prioritätensetzung umzusetzen. Sie beinhalten als Voraussetzung für sichtbare und messbare Wirkungen nicht nur die Notwendigkeit eines deutlicheren politischen Profils, sondern auch eine finanzielle Dimension, die nicht allein durch eine länderinterne Umschichtung von Mitteln erreicht werden kann.

Das GTZ-Länderprogramm hat einen eindeutigen Bezug zu den Friedensabkommen insgesamt und in seinen Projekten und Programmen, zu den in den einzelnen Abkommen genannten und zu begünstigenden Zielgruppen, zu den prioritären Handlungsfeldern sowie zu den – aufgrund der entstandenen Bürgerkriegsschäden am stärksten betroffenen - besonders zu fördernden Regionen. Unterstützt werden staatliche und nicht-staatliche Organisationen, die als Träger des Friedensprozesses gelten können. Darüber hinaus sind zahlreiche andere deutsche EZ-Institutionen aktiv wie der DED/ZFD, einige politische Stiftungen, kirchliche und andere EZ-Institutionen.

Das Thema Krisenprävention und Friedensförderung wird bei der GTZ nicht auf die alleinige Unterstützung von Konfliktlösungsmechanismen reduziert, sondern umfasst einen deutlich breiteren Maßnahmenbereich, der von der Bearbeitung von Spätfolgeschäden des Krieges bis zu beschäftigungswirksamen Maßnahmen zur Verhinderung/Vermeidung einer akuten Hungerkrise reicht.

Zu den Themenbereichen Staats- und Politikreform, Stärkung zivilgesellschaftlicher Ansätze zur Krisenprävention/Konfliktbearbeitung (KP/KB), graduelle Erneuerung des politischen Systems und stärkeres Engagement in multi- und bilateralen Geberdialogen werden in dieser Länderstudie 14 Empfehlungen formuliert.

Im einzelnen sollte geprüft werden, ob im Bereich der Justiz die Instanz der Friedensrichter zu unterstützen ist (Empfehlung 1); inwieweit im Bereich der Polizeifortbildung Themen aus dem Bereich KP/KB stärker eingebracht werden können (Empfehlung 2); ob die Entwicklung einer nationalen Instanz innerhalb des neu entstehenden KP/KB-Sektors förderungswürdig ist (Empfehlung 3); inwieweit Konfliktthemen angemessener in den Medien kommuniziert werden können (Empfehlung 4); ob den Projekten für Initiativen zur Konfliktvermittlung ein zusätzlicher Fonds zur Verfügung zu stellen ist (Empfehlung 5) und welche Möglichkeiten bestehen, das politische Vakuum durch Aus- und Fortbildung von Politikern und Politikberatern zu füllen (Empfehlung 6).

Schließlich wird eine zentrale Rolle für die zukünftige Unterstützung des Friedensprozesses dem Politikdialog zukommen. Es wird empfohlen, dass das BMZ sowohl bilateral als auch in Zusammenarbeit mit der EU und anderen Gebern darauf drängt, dass politische Fragen wie die Umsetzung der Friedensabkommen, Demokratiedefizite und Korruption offen angesprochen werden (Empfehlung 7).

Die GTZ sollte auch weiterhin in dem Bereich der Beschäftigungsförderung verbleiben, da über Programme in diesem Sektor mittel- und langfristig wesentliche Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden geschaffen werden (Empfehlung 8).

Im Hinblick auf das GTZ-Länderprogramm ist zu klären, ob die deutsche Seite bereit ist, über das gegenwärtige Engagement hinaus nach dem Weggang der UN-Mission MINUGUA ein Friedensthema zu übernehmen, natürlich in Absprache und Abstimmung mit anderen Gebern (Empfehlung 9).

In den Projekten mit regionaler Basis sollte sie sich direkter in die Landfrage einschalten (Empfehlung 10).

Die Korruptionsbekämpfung sollte nicht nur als eine Komponente von Programmen und Projekten verstanden werden, sondern als integrales Element des gesamten GTZ-Länderprogramms (Empfehlung 11).

Bei den Trägerstrukturen sollte man, wie die Erfahrung gezeigt hat, vorsichtig damit sein, von Beginn an mit einer größeren Institution als repräsentativem Vertreter eines Sektors zusammenarbeiten, die sich nur allzu schnell als "Gatekeeper" versteht und damit Probleme mit anderen, kleineren Partnern vorprogrammiert. Vielmehr empfehlen sich flexible Partnerschaften mit staatlichen und nicht-staatlichen Partnern, auch der Wirtschaft, die um Themen herum aufgebaut werden. Sie sollten aber auf klare Ziele bezogen sein. Der Tendenz von "Endlosprozessen", die in der Ausgestaltung von "interinstitucionalidad"⁵ bestehen, sollte entgegengewirkt werden.

Im Hinblick auf das Thema „Krisenprävention und Friedensförderung“ ist die Verzahnung zwischen den Projekten und Programmen bei der GTZ noch nicht ausreichend erfolgt. Der entsprechende Abstimmungsprozess wird jedoch zielgerichtet vorangetrieben. Da alle Projekte und Programme in einem konfliktiven Umfeld implementiert werden, sollte dieser Sachverhalt in den Planungen und in den Monitoring-Ansätzen auch explizit zum Ausdruck kommen (Empfehlung 12).

⁵ Unter „interinstitucionalidad“ wird hier der Versuch der Koordination und Abstimmung mehrerer Institutionen untereinander verstanden, der vielfach sehr zeitaufwendig ist, aber nicht notwendigerweise zu einer verbesserten Effizienz von Dienstleistungen führt.

Die Vorhaben FORIN (Förderung der Zusammenarbeit von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen) und GENERO (Genderförderung im Friedensprozess) sind durch die starke Orientierung auf wesentliche Konfliktursachen wie Interkulturalität, ethnische Diskriminierung und innerfamiliäre Gewalt direkt auf Konfliktminderung und Konfliktbearbeitung ausgerichtet. Die übrigen Projekte und Programme des Länderprogramms sind ihrem Ansatz nach konflikt sensitiv.

Um die Kompetenz der GTZ-Mitarbeiter in Guatemala zum Thema KP/KB zu erhöhen, ist zunächst deren Fortbildungsbedarf zu ermitteln. Die Kenntnis der vom Sektorberatungsvorhaben „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ erarbeiteten Dokumente und Handlungsanleitungen einerseits sowie die konkreten Erfahrungen in den Programmen/Projekten andererseits sollten zu einer spezifischen Nachfrage nach Beratung und Fortbildung in dem Bereich KP/KB führen. Ziel ist es, den GTZ-MitarbeiterInnen die erforderliche Kompetenz auf diesem Felde zu vermitteln und sie kontinuierlich entsprechend ihren Projektschwerpunkten und Bedarfen fortzubilden (Empfehlung 13).

Auch für Guatemala sollte, wie in der politikberatenden Länderstudie Kolumbien empfohlen, die Möglichkeit eines Monitoring der Performance staatlicher Institutionen („observatorio de desempeño estatal“) hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Legitimität und Möglichkeiten der Kontrolle durch zivilgesellschaftliche Kräfte durch mehrere Geber überlegt werden. Vor allem im Bereich von „good governance“ sind die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen staatlichen Institutionen zu groß. Ein Programm zur Korruptionsbekämpfung kann bei Versagen der Justiz ebenso wenig greifen wie eine Justizreform ohne Abstützung durch ein halbwegs rationales Regierungs- und parlamentarisches Handeln (Empfehlung 14).

Voraussetzung für bessere Projekt- und Synergiewirkungen auf der deutschen EZ-Ebene wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen den deutschen EZ-Organisationen, die vielleicht nicht gleich ein gemeinsames, aber doch ein angenähertes Bild der Hauptkonflikte in Guatemala, der relevanten Akteurskonstellationen und Überwindungsstrategien (Landproblematik, Menschenrechte), etwa im Rahmen einer mehrteiligen Workshopserie, erarbeiten könnten. In diesem Rahmen könnten dann Grundelemente eines gemeinsamen konfliktbezogenen Monitorings bzw. eines PCIA und von Prüfkriterien für Neuprojekte diskutiert werden.

Eine über das gegenwärtige Maß hinausgehende Fokussierung des GTZ-Länderprogramms auf Konfliktbearbeitung - etwa durch ein stärkeres Engagement in der Landfrage oder, nach dem Ablauf des MINUGUA-Mandats die Fortführung eines speziellen Themenbereichs - kann zu gewissen Risiken führen, die sich jedoch durch entsprechende Abstimmung innerhalb der Gebergemeinschaft sowie einem vernetzten Ansatz innerhalb des GTZ-Länderprogramms begrenzen lassen.

Herausforderungen für die EZ

Es ergeben sich mehrere Herausforderungen für die politische Entscheidungsfindung sowie die weitere Ausrichtung der deutschen EZ angesichts des skizzierten politischen Panoramas.

In einem Rahmen, in dem der politische Wille der Regierung, staatlicher Institutionen und des Parlaments zu Reformen kaum noch vorhanden ist - diese jedoch unter Demokratiegesichtspunkten die verantwortlichen, legitimen Akteure sind -, stellt sich die Frage, über welche Hebel und Mechanismen die politische (AA, BMZ) und die EZ-Ebene (deutsche, europäische, internationale) gemeinsam aktiv werden können, um Reformpositionen zu stärken.

Auf politischer Ebene stellt sich die Frage nach den Einflusschancen auf relevante politische Akteure durch eine stärkere, wenn auch insgesamt vermutlich begrenzte Geberkohärenz. Auf europäischer Ebene hieße dies eine verstärkte Abstimmung auf Grundlage der Friedensverträge zwischen AA, BMZ und EU, auf der internationalen Ebene verstärkte Abstimmung der Ansätze und Hebel zwischen USAID, Weltbank (WB), Interamerikanischer Entwicklungsbank (IDB) und Internationalem Währungsfonds (IWF) herzustellen.

Auf der EZ-Ebene wäre eine stärkere Verflechtung im Sinne von komplementärer Abstimmung der unterschiedlichen Ansätze und Instrumente innerhalb der deutschen EZ nötig sowie eine noch stärkere Fokussierung des Länderprogramms auf den Schwerpunkt Krisenprävention und Friedensentwicklung.

2. Analyse der Nachkriegssituation sowie der Rolle der nationalen und internationalen Akteure⁶

2.1 Bestandsaufnahme und Bewertung der Nachkriegssituation in Guatemala

Guatemala als bevölkerungsreichstes Land Zentralamerikas ist sozial, ökonomisch und kulturell durch die säkulare Ausgrenzung der indigenen Bevölkerungsmehrheit geprägt. Ein über drei Jahrzehnte andauernder Bürgerkrieg zwischen Militär, Guerilla und Paramilitärs wurde erst 1996 durch ein Friedensabkommen beigelegt. Guatemala kann jedoch weiterhin als potentieller Krisenherd angesehen werden, da viele der internen Kriegsursachen fortbestehen und die Umsetzung der Friedensvereinbarungen nur langsam voranschreitet.

Zum Untersuchungszeitpunkt standen in Guatemala soziale Konflikte, Alltagskriminalität und innerfamiliäre Gewalt eindeutig im Vordergrund. Politische Gewalt im engeren Sinne spielt seit Ende des Bürgerkrieges keine Rolle mehr und ist in naher Zukunft auch nicht zu erwarten. Doch gibt es z.B. kollektive Proteste und Forderungen nach Land der Campesino-Organisation CNOOC, die ein paar Wochen vor der Mission mit rund 40.000 Teilnehmern in der Hauptstadt demonstrierten. Von fast allen Gesprächspartnern wurde eine Verschlechterung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situation geschildert. Einige sprachen von einer Vor-Konflikt-Situation, freilich ohne dass diese die Form des alten Konfliktes annehmen müsste.

2.1.1 Strukturelle Konfliktursachen: Militärherrschaft und Bürgerkrieg⁷

Nach über vierjährigen Verhandlungen schlossen die Regierung Guatemalas und die Guerillaorganisation UNRG im Dezember 1996 ein Friedensabkommen, mit dem das Ende eines über mehrere Jahrzehnte dauernden **Bürgerkrieges** eingeleitet wurde. Mit einer 34jährigen Dauer und mindestens 200.000 getöteten bzw. "verschwundenen" Zivilisten handelte es sich um einen der längsten und blutigsten Bürgerkriege Lateinamerikas. Weitere 200.000 Menschen flüchteten nach Mexiko. Eine Million Menschen wurde innerhalb des Landes vertrieben. Die UN-Kommission für die historische Aufklärung (CEH) macht für 93% der Opfer staatliche und vom Staat kontrollierte paramilitärische Gruppen und für 3% die Guerilla verantwortlich. 83% der Opfer waren Angehörige indigener Völker.

⁶ Ein großer Teil der ersten Unterkapitel der folgenden Analyse wurde aus der Länderstudie der KfW von Wolfgang Heinz/Nina Boschmann aus dem Jahr 2000 übernommen, jedoch gekürzt, aktualisiert und erweitert (der Bericht liegt der GTZ vor).

⁷ Siehe hierzu Kurtenbach 1998, Molkentin 2000, Jonas 2000.

War anfangs die **indigene Bevölkerung** praktisch nicht am bewaffneten Kampf beteiligt, so änderte sich dies Ende der 70er Jahre. Zunehmend unterstützten auch indigene Gruppen die Guerilla. Die staatliche Repression erreichte daraufhin immer stärker die indigene Bevölkerung, u.a. wurden 440 indianische Dörfer im Rahmen vermeintlicher Counterinsurgency-Maßnahmen zerstört, vor allem unter dem damaligen Militärpräsidenten Ríos Montt, heute Parlamentspräsident und wichtigster Politiker der Regierungspartei FRG. Indigene Bevölkerungsgruppen wurden massiv durch das in den achtziger Jahren eingeführte Programm zur Bildung von Wehrdörfern beeinträchtigt, das zur Kontrolle der Bevölkerung beitragen und eine Unterstützung der Guerilla verhindern sollte.

Externe Einflüsse

Wie auch die anderen mittelamerikanischen Bürgerkriege waren die Auseinandersetzungen in Guatemala von Anfang an in den **Ost-West-Konflikt** eingebettet: Bereits der erste umfassende Plan zur Aufstandsbekämpfung wurde Ende der 60er Jahre mit Unterstützung der USA durchgeführt: 8.000 Menschen, in der großen Mehrheit Zivilisten, kamen zu Tode. Auch spätere Kampagnen, die massive Menschenrechtsverletzungen einschlossen, wurden von US-Beratern begleitet. Nach der Einstellung der US-Militärhilfe während der Präsidentschaft Carters wurde Guatemala v.a. von Israel mit Waffenlieferungen und von Argentinien mit Militärberatern unterstützt.

Das Eingreifen der USA erschwerte sowohl in Guatemala als auch in den Nachbarstaaten interne Konfliktregelungen. Vor diesem Hintergrund bildete sich 1983 die so genannte **Contadora-Gruppe**, der Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela angehörten. Sie trieb die Friedensbestrebungen in Mittelamerika mit einem politisch neutralen, regionalen Ansatz voran. Das erste Treffen aller zentralamerikanischen Präsidenten fand 1987 in Esquipulas, Guatemala, statt. Die Präsidenten vereinbarten dabei länderspezifische Friedens- und Demokratisierungsprozesse. Erst 1996 wurde in Guatemala ein Friedensvertrag unterzeichnet.

Armut und Ausgrenzung indigener Bevölkerungsgruppen

Einkommensarmut und ethnisch bedingte Diskriminierung sind die wichtigsten strukturellen Konfliktursachen in Guatemala. Vor dem Friedensabkommen Mitte der 90er Jahre lebten nach Weltbankangaben drei Viertel der Bevölkerung in Armut und fast 60% in extremer Armut. Verglichen mit anderen Ländern mit einem vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen (1.639 US-D in 1998) weist Guatemala damit eine extrem hohe Armutsquote auf.⁸

⁸ Vgl.dazu KfW 1998., En cifras: Guatemala 1999 und PNUD 1998.

Ländliche Gebiete und indigene Bevölkerungsgruppen⁹ sind besonders stark von Mangel und fehlender Chancengleichheit betroffen: 85 % der ländlichen Bevölkerung und 90% der indigenen Bevölkerung sind arm gegenüber 58 % der nicht-indigenen Bevölkerung. Geographisch konzentriert sich die Armut auf die ländlichen Gebiete des westlichen Hochlandes, die überwiegend von Mayas besiedelt sind.

Die wichtigste Ursache der Armut ist die extrem ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen, insbesondere von Land. Beim letzten Agrarzensus 1979 kontrollierten 2,5% der Betriebe 65% der Nutzfläche, 88% Kleinbetriebe mit durchschnittlich 1 Hektar dagegen verfügten nur über 16% der Nutzfläche. Als einziges Land Lateinamerikas hat Guatemala niemals auch nur den Versuch einer Agrarreform unternommen.

Besonders die indigene ländliche Bevölkerung verfügt nur über sehr kleine Flächen, die in der Regel nicht für das Überleben der Familien ausreichen. Zur Existenzsicherung ist die Mehrheit der Kleinbauern auf zusätzliche Lohnarbeit, saisonale Wanderarbeit in den Küstenregionen oder auf außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten angewiesen. Die Entwicklung von Initiativen in diesem Bereich wird durch die schlechte Verkehrsinfrastruktur in den teilweise kaum erschlossenen Hochlandgebieten erschwert.

Besonders markant treten ethnische Diskriminierung und fehlende Chancengleichheit im *Bildungswesen* zutage (siehe PNUD 1998). Mit einer Analphabetenrate von rund 45% (37% bei Männern, 52% bei Frauen) gehört das Bildungswesen Guatemalas neben dem Haitis zu den schlechtesten in Lateinamerika und der Karibik. Trotz erheblicher nomineller Steigerungen wurden in den 90er Jahren nur 13 bis 16% der Staatsausgaben für Bildung aufgewandt. Die Bildungsausgaben erreichen nur 1,7% des BIP (im Vergleich zu 4% im regionalen Durchschnitt und 6 bis 7% in Mexiko und Chile).¹⁰ In ländlichen Regionen beträgt die Analphabetenrate bis zu 70%, wobei Frauen erneut benachteiligt sind. Hohe Wiederholer- und Dropout-Raten sind darüber hinaus Indizien für die niedrige Effizienz des Bildungssystems und die schlechte Qualität des Unterrichts. Besonders prekär sind die Bildungsindikatoren für die Maya-Bevölkerung: 61 % der Analphabeten sind Indigenas; in Maya-Siedlungsgebieten liegt die Analphabetenrate zwischen 60 und 70 %. Die ohnehin geringen Bildungsausgaben kommen kaum den indigenen Siedlungsgebieten zugute; in der Hauptstadt liegen die Bildungsausgaben pro Kopf doppelt so hoch wie in den Hochlandgebieten. Ein Konzept für eine echte zweisprachige, interkulturelle Bildung - und deren Finanzierung gibt es bisher nicht.

⁹ Die indigene oder Maya-Bevölkerung setzt sich aus über 20 verschiedenen Gruppen zusammen, die verschiedene Sprachen sprechen (Hauptgruppen Quiché, Cakchiquel, Kekchi, Mam). Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von 11 Mio. Einwohnern liegt nach offiziellen Statistiken bei unter 50 % der Gesamtbevölkerung, nach Einschätzung vieler externer Beobachter aber deutlich darüber. Abgrenzungsprobleme ergeben sich u.a. aus unterschiedlichen Definitionen für ethnische Zugehörigkeit.

¹⁰ Dasselbe trifft auf die Ausgaben für Gesundheit zu: In Guatemala werden 0,9% des BIP für Gesundheit aufgewandt; im lateinamerikanischen Durchschnitt sind es mehr als dreimal so viel.

Die unzureichenden *Spanischkenntnisse* der Mayabevölkerung und das fehlende Interesse der spanischsprachigen Ladin¹¹ für die Maya-Kultur verstärken die *Marginalisierung* und verhindern den Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen.

Fehlende Entwicklungsorientierung des Staates

Die fehlende Entwicklungsorientierung des Staates und die Mängel in der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen zeigen sich exemplarisch am niedrigen Niveau der *Sozialausgaben* (s.o.) und Steuereinnahmen. Bei relativ stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen lag die *Steuerquote* 1995 nur bei 7,6%. Nach einer verabschiedeten Steuerreform ist zwar eine starke Steigerung der Staatseinnahmen feststellbar, mit einem Anteil von etwa 10% am BIP liegen die Einnahmen aber immer noch deutlich unter den Werten fast aller lateinamerikanischen Länder. Der finanzielle Spielraum für eine intern finanzierte Erhöhung der Bildungs- und Gesundheitsausgaben sowie den Ausbau der Infrastruktur in entlegenen Berggebieten wird dadurch stark eingeschränkt.

Die allgemein anerkannten *Kernfunktionen des Staates* waren in Guatemala intern über lange Zeit unklar. Es wurde weder über die Anforderungen an staatliche Leistungen noch über das Subsidiaritätsprinzip diskutiert. Staatliche Institutionen und politische Parteien werden generell von wenigen Personen oder Einflussgruppen kontrolliert und sind nicht auf den Ausgleich sozialer Interessengegensätze ausgerichtet. *Kontrollinstanzen* gegenüber dem Staat sind unterentwickelt; nur in wenigen Bereichen (Menschenrechte, Frauen) gibt es funktionierende zivilgesellschaftliche Strukturen.

Infolge dieser Zustände ist das *Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie* nicht sehr ausgeprägt. An Wahlen beteiligt sich in der Regel weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten. Bei der letzten Meinungsumfrage von Latinobarometro 2001 waren nur noch ein Drittel der befragten Guatemalteken der Überzeugung, dass Demokratie jeglicher anderer Regierungsform vorzuziehen sei (1996: immerhin 51%, 1998:54%). Jeder fünfte sprach sich offen für eine autoritäre Lösung von Entwicklungsproblemen aus. Damit liegt Guatemala im lateinamerikanischen Ländervergleich zusammen mit Brasilien, El Salvador und Honduras auf dem hintersten Platz.¹²

¹¹ Unter dem Begriff Ladin¹¹ wird hier die nicht-indigene Bevölkerung verstanden.

¹² zit. in Detlef Nolte, *Dunkle Wolken über den lateinamerikanischen Demokratien*, Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 18, 28.9.2001, S. 196).

Kernfunktionen: Justiz

Es fehlt an Rechtssicherheit auf allen Ebenen. Das Justizsystem ist nach allgemeiner Auffassung nicht in der Lage, Bürgern zu ihrem Recht zu verhelfen.¹³ Dies betrifft sowohl alltägliche Rechtsgeschäfte wie den Kauf oder Verkauf von Grundstücken, als auch die Ahndung von Straftaten. „**Impunidad**“, systematische Straflosigkeit, führte zum einen zu einer Kultur willkürlicher Gewalt zur Durchsetzung von Partikularinteressen, zum anderen zu privaten oder öffentlichen Racheakten gegenüber tatsächlichen oder vermeintlichen Straftätern.

Justizreformen und *Rechtsstaatlichkeit* kommen insgesamt sehr langsam voran; zwar hat die Bevölkerung durch die dezentrale Einrichtung so genannter "casas de justicia"¹⁴ (zentrale Rolle: USAID) mit allen relevanten Dienstleistungen und die Schaffung von Vermittlungsinstanzen besseren physischen Zugang zur Justiz; diese setzt aber noch nicht systematisch rechtsstaatliche Normen durch und die "casas" sagen nichts über die Qualität der Justiz aus. Die Ursachen für das „Schnecken tempo“ in diesem für die Demokratieentwicklung essentiellen Kernbereich liegen sowohl in Gesetzeslücken, als auch im niedrigen Ausgangsniveau und in der mangelnden Unabhängigkeit bzw. schwachen Position von Richtern gegenüber einflussreichen Mitgliedern der Regierung und des Militärs. Die *Aufarbeitung der Vergangenheit* geht äußerst schleppend voran.

Besonders gravierend für die Situation der Frauen ist das hohe Niveau innerfamiliärer Gewalt, das zunehmend auch in Guatemala zum Thema wird. Verschiedene Einrichtungen wie die staatliche Stelle für den Schutz indigener Frauen/*Defensoría de la Mujer Indígena* unterstützen betroffene Frauen. Der Schwerpunkt liegt mehr auf unmittelbarer Hilfe, während strafrechtliche Konsequenzen aus Angst vor sozialer Ächtung und Verlust des alleinigen Einkommensbeschaffers eher selten sind. Der Ansatz des neuen GTZ-Genderprojektes mit den drei Hauptpartnern Foro de la Mujer/nationaler Zusammenschluss von Frauenorganisationen, den Frauen in der nationalen Zivilpolizei/PNC und der staatlichen Stelle für den Schutz indigener Frauen erscheint konzeptionell als ein Erfolg versprechender Ansatz.

¹³ Das System der Strafjustiz besteht aus den Elementen Staatsanwaltschaft (MP), der Justiz (Organismo Judicial), der Officialverteidigung (Instituto de la Defensa Pública Penal) und dem Innenministerium (Ministerio de Gobernación), dem die Polizei (PNC) untersteht.

¹⁴ „casas de justicia“ wörtlich übersetzt „Häuser der Justiz“, Erläuterung dazu siehe Text oben.

Empfehlung 1: Justiz

Im Bereich der Justiz sind seit Jahren die finanzstärksten Geber - Weltbank, BID und USAID - tätig, mit bisher einigen, aber insgesamt eher gemischten Erfolgen, vor allem bei einer transparenteren Bestellung von Richtern. Zurzeit lässt sich nicht erkennen, ob durch ein Engagement der deutschen EZ in diesem Bereich wesentliche Verbesserungen zu erreichen sind.

Andererseits ist die Friedensaufgabe der Justiz zentral für die Legitimität von Staat und Regierung. Der Sektor sollte daher auch weiter im Blick auf sinnvolle Möglichkeiten für ein Engagement beobachtet werden.

Es ist zu prüfen, ob die Instanz der Friedensrichter und ihr Verwaltungspersonal unterstützt werden sollte. Friedensrichter sind landesweit tätig, sollten "nahe an der Bevölkerung" arbeiten, möglichst auch zweisprachig in den entsprechenden Gebieten. Zu ihren Aufgaben gehören Beiträge zur Konfliktlösung sowohl im innerfamiliären Bereich als auch zwischen Personen/Gemeinden. Auch wäre interessant, ob sie in Zukunft von den Gemeinden berufen werden könnten (wie z.B. in Peru). Das entscheidende Kriterium sollte sein, ob sie relativ effektiv und sichtbar zu Konfliktlösungs- und Friedensprozessen beitragen (können), eventuell auch nur in bestimmten Departamentos.

Die Unterstützung könnte sich z.B. auf Aus- und Fortbildung konzentrieren. Es ließe sich an ein gemeinsames Programm von GTZ (Ausbildung, Beratung und Unterstützung in Vermittlungskompetenzen) und der KfW (Errichtung von Amtshäusern und Ausrüstung) denken, ggf. unter Einbeziehung der politischen Stiftungen und INWENT.

Kernfunktion: Innere Sicherheit

Wie in vielen Nachkriegsgesellschaften haben auch in Guatemala v.a. die organisierte Kriminalität und alltägliche Gewalt nach dem Ende des Bürgerkrieges erheblich zugenommen, ohne dass die Polizei die Bürger effektiv schützen kann. Dies wird von allen Bevölkerungsschichten mit Besorgnis registriert und teilweise mit spontaner – ebenfalls gewalttätiger – Selbsthilfe gekontert. So berichtet z.B. das Menschenrechtsbüro der Erzdiözese von Guatemala, dass im Frühjahr 2000 erfolgte oder versuchte Lynchjustiz¹⁵ die häufigste Ursache für Vermittlungstätigkeiten gewesen sei.

Nachdem als Folge einer Reform der Polizei Untersuchungsbefugnisse genommen und der Staatsanwaltschaft übertragen wurden, ist das Verhältnis zwischen beiden Institutionen ausgesprochen schlecht. Es fehlt an Vertrauen und Koordination. Das MP sieht die polizeiliche Untersuchungsarbeit von i.d.R. kaum gebildeten Polizisten (traditionell vielfach 3. Grundschulklasse bei schlechtem Bildungsniveau, ASIES 2001b) skeptisch. Andererseits gilt das MP im Blick auf die Reform der Justiz als am weitesten zurückgeblieben, zumindest nach Meinung von USAID.

¹⁵ Von Menschenrechtsgruppen wird vermutet, dass ein Teil dieser Racheakte auch von Militärkreisen provoziert werden könnten, um die zivile Regierung als unfähig darzustellen.

Als positive Erfahrung wurde in einigen Gesprächen eine stärkere Beteiligung von Frauen in der PNC und besonders auch von Indígena-Frauen gesehen.

Die EU finanziert ein Projekt zur Unterstützung der Nationalen Zivilpolizei (PNC). In diesem Rahmen wurde 2001 eine Studie über die Einstellung der Bevölkerung zur Polizei in Auftrag gegeben, mit 360 Befragten in der Hauptstadt und 440 in den Departamentos (außer dem Petén). Wesentliche Ergebnisse sind:

- ❑ Als Hauptprobleme aus Sicht der Bevölkerung wurden Unsicherheit/Kriminalität (70%), wirtschaftliche Situation (43%) und Arbeitslosigkeit ermittelt; von geringster Bedeutung sind Regierung, geringes Gehalt und Drogenabhängigkeit.
- ❑ Bei der Einstellung hinsichtlich Polizei hat sich nichts geändert. Nur 7% glauben, dass sich die Arbeit der Polizei allgemein verbessert hat.
- ❑ Als Hauptschwächen werden angesehen, dass die Polizei ihre Arbeit nicht macht und dass Korruption und Übergriffe weiter vorherrschen ("abusan de la fuerza").¹⁶

Nach Einschätzung der Befragten benutzt die Polizei im Vergleich zur Zeit vor dem Friedensprozess bessere Autos und bessere Waffen, ist stärker personell vertreten, kommt aber langsamer als vorher, wenn sie gerufen wird. Es gibt eher mehr als weniger Korruption (34% gegenüber 19%; 36% glaubt, das Niveau sei gleich geblieben; allerdings meint man auch, dass es nur wenige korrupte Polizisten gäbe).

Das Bild zu Menschenrechtsverletzungen ist mehrdeutig: 37% der Befragten meinen, sie seien häufiger, 39% sie seien gleich stark, nur 14% meinen, sie hätten abgenommen. Immerhin kennt die Polizei besser die Gesetze (46%; weniger: 7%). Schlechter behandelt als vorher fühlen sich von der Polizei 41% der Befragten, besser 12%.

Mehr als die Hälfte, 52%, empfinden den Einsatz von Gewalt durch die Polizei als Missbrauch, 42% meinen dagegen, er sei gerechtfertigt.

Empfehlung 2: Innere Sicherheit

Im Bereich der Polizeifortbildung und -ausrüstung ist die EU mit einem großen Projekt vertreten. Die GTZ hat in diesem Feld bisher noch wenige Erfahrungen. Das 2002 begonnene Sektorberatungsvorhaben Sicherheitssektorreform der GTZ arbeitet an diesen Fragestellungen.

Es wird empfohlen zu prüfen, ob im Rahmen der Arbeit des GENERO-Projektes, das auch in der PNC-Polizeiakademie tätig ist, die bisher knapp bemessene Konfliktbearbeitungskapazität besonders für den mittleren und höheren Polizeidienst erweitert werden könnte. Sowohl der 1. Stellvertretende Innenminister als auch der Direktor der Polizeiakademie zeigten sich an dem Thema interessiert.

¹⁶ EU 2001a, b.

Kernfunktion: Sozial- und Wirtschaftspolitik

Die allgemeine Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns hat sich nicht substantiell verbessert. Dies betrifft alle im Abkommen über sozioökonomische Aspekte und die Agrarsituation genannte Bereiche und spiegelt die Widerstände der Besitzenden gegen jedwede interne Umverteilung von Ressourcen wider:

- ❑ Die vereinbarte Erhöhung der Steuereinnahmen auf 12% des BIP wurde nicht erreicht (Abrücken der Regierung von dem mit der Gesellschaft und Wirtschaft vereinbarten „Pacto Fiscal“ und einseitige Durchsetzung "ihrer Lösung").
- ❑ Die Budgetausgaben sind nicht in notwendigem Umfang neustrukturiert worden; insbesondere reichen die Sozialausgaben noch nicht aus, um die in den Friedensverträgen vereinbarten Leistungen zu erbringen.

Der öffentliche Dienst ist nach wie vor stark politisiert; nach dem letzten Regierungswechsel verloren sogar ungewöhnlich viele – auch niederrangige – Funktionsträger ihre Posten. Mit Blick auf die Wahlen 2003 nimmt dieser Prozess eher noch zu.

Im Hinblick auf die **Dezentralisierung** zentralstaatlicher Befugnisse und Entscheidungen wurden mehrere Gremien zur Stärkung der kommunalen und lokalen Ebene und zur Einbeziehung von Bevölkerung und Gemeinden in die Entwicklungsplanung eingerichtet. Ein Gewinn an Autonomie wurde für indigene wie auch gemischte Siedlungen durch die Einführung dörflicher Hilfsbürgermeister („alcalde auxiliar“) erreicht, die zwischen den Gemeinden und lokalen Entwicklungsinitiativen vermitteln sollen und damit auch klassische Konfliktvermittlungsfunktionen wahrnehmen. Insgesamt fehlt es aber noch an Konsistenz und Kongruenz; insbesondere die Funktionen der kommunalen Entwicklungsräte ("consejos de desarrollo") sind hier wichtig.

Rechte der Indígenas

Zur indigenen Bevölkerung werden zwischen 48,6% und 60% der Bevölkerung Guatemalas gerechnet; sie stellen den ärmsten Anteil der Bevölkerung des Landes. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Abkommen sind außerordentlich begrenzt, wie der Bericht von MINUGUA 2001 zur Situation der indigenen Völker feststellt. Im Bildungsbereich z.B. sind noch immer nicht die Ziele und Methoden der zweisprachigen interkulturellen Bildung definiert worden (MINUGUA 2001d, Pkt. 48). Der Anteil der armen Bevölkerung im indigenen Bereich liegt bei 74,2%, im nicht-indigenen Bereich bei 40,9% (MINUGUA 2001b, S. 5).

Politisch haben die Maya-Organisationen deutlich an Gewicht verloren. Es hat ein Prozess der Atomisierung eingesetzt, der zwar bei einem Demokratisierungsprozess in einem gewissen Umfang durch eine stärkere Pluralisierung der Positionen unvermeidlich ist, aber gleichwohl erhebliche "politische Schlagkraft" gekostet hat.¹⁷

¹⁷ vgl. hierzu Garbers/Meikt 2000

2.1.2 Aktuelle Konflikte: Dimensionen, Typen, Verlauf und Lösungsansätze

Konfliktdimensionen

Strukturelle Ursachen des Bürgerkrieges waren zum einen die Armut und Ausgrenzung der indigenen Bevölkerungsmehrheit in ländlichen Gebieten, zum anderen die fehlende Entwicklungsorientierung des Staates sowie die Schwäche des Justizsystems.

Die Diskriminierung der Maya-Bevölkerung zeigt sich sowohl in der Einkommensarmut als auch im fehlenden Zugang zu Land und Bildung. Landbesitz ist in Guatemala stärker konzentriert als in irgendeinem anderen Land Lateinamerikas, das Bildungssystem ist nach Haiti das schlechteste des Subkontinents. Die unzureichenden Spanischkenntnisse der ethnisch und sprachlich heterogenen Maya-Bevölkerung und das fehlende Interesse der spanischsprachigen Ladinós für die Maya - Kultur verstärken die Marginalisierung und verhindern den Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen.

Die mangelhafte Entwicklungsorientierung des Staates zeigt sich exemplarisch an den niedrigen Steuereinnahmen und der fehlenden Rechtssicherheit. Kontrollinstanzen gegenüber dem Staat sind unterentwickelt und ein signifikanter Teil der Bevölkerung setzt mehr Vertrauen in autoritäre Herrschaftssysteme als in die Demokratie.

Das 1996 zwischen Regierung und Guerilla geschlossene Friedensabkommen umfasst zahlreiche Einzelverträge, in denen die wichtigsten Konfliktursachen thematisiert und ein Minimalkonsens zu ihrer Lösung formuliert wurden. Das Abkommen hat sich insofern bewährt, als die bewaffneten Auseinandersetzungen bisher nicht wieder aufgenommen wurden. Die Umsetzung erfolgt jedoch schleppend. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Reformkräfte in Regierung und Gesellschaft in der Minderheit sind und kein allgemeiner Konsens über Vordringlichkeit und Stoßrichtung sozialer Reformen existiert. Es fehlt ein „nationales Projekt“, ein Plan Guatemala 2005 oder 2010 oder eine gemeinsame Vision. Es gibt hierzu einige Ansätze, aber sie sind isoliert geblieben; es fehlt an gesellschaftlicher Diskussion und Unterstützung. Dies erschwert die Bildung neuer strategischer Allianzen. Damit bleiben die Friedensverträge auch weiterhin zentraler Angelpunkt der gesellschaftspolitischen Diskussion. Auch wenn sie unterdessen in der Diagnose z.T. veraltet sein dürften, enthalten sie viele relevante Vorschläge und verfügen über eine Symbolkraft wie kein anderer Vorschlag. MINUGUA hat durch seine detaillierten Bestandsaufnahmen der Umsetzung wesentlich hierzu beigetragen, auch wenn diese in Politik und Gesellschaft z.T. kontrovers aufgenommen wurden. Mit einer Aktualisierung der Diagnose und der Weiterentwicklung der Vorschläge dürften sie auch weiterhin eine gute Basis für entwicklungspolitische Interventionen sein.

Regierung, Militär, Agraroligarchie und Teile der privaten Unternehmerschaft leisten hinhaltenden Widerstand gegen substanzielle Reformen; bei vielen Ladinos¹⁸ ist das Thema „Rechte der indigenen Bevölkerung“ angstbesetzt. Die politische Opposition und die Maya-Organisationen sind in sich gespalten und teilweise profillos. Ehemalige Regimekritiker, die teilweise in hohe politische oder administrative Posten aufgestiegen sind, konnten in ihren Organisationen nicht ohne weiteres ersetzt werden, so dass die NRO's und linke Parteien heute schwächer da stehen als in der Zeit des Bürgerkrieges.

Externe Akteure, die bei der Aushandlung der Friedensvereinbarungen eine sehr aktive Rolle spielten, haben die politische Lage in den vergangenen Jahren passiv oder vermittelnd beobachtet. Weder die Konsultativgruppe noch die USA, die Weltbank oder die Nachbarländer haben bisher stärkeren Druck auf die Regierung ausgeübt. Die Bereitschaft, den Friedensprozess finanziell zu unterstützen ist hoch: Guatemala hat zwischen 1994 und 1998 über 1,7 Mrd. Dollar bi- und multilaterale Entwicklungshilfe erhalten. Förderschwerpunkt ist die soziale Infrastruktur.

Die dargestellte Hinhaltetaktik der guatemaltekischen Regierung und dessen Tolerierung durch die Gebergemeinschaft werfen für die deutsche EZ die Überlegung auf, ob und in welchem Umfang

- der Widerstand gegen Reformen im bilateralen Politikdialog beeinflusst werden kann,
- durch einzelne Projekte oder Programme „Reforminseln“ entstehen und gehalten werden können, die mittel- oder langfristig strukturwirksam werden.

Konflikt-Typologien

Es gibt verschiedene Typologien zu den aktuellen Konflikten in Guatemala. Uns erscheint der Ansatz von MINUGUA - 13 Kategorien¹⁹ - der umfassendste und ertragreichste, auch weil diese Institution seit Jahren hierzu systematisch Daten sammelt.

Nach den neuesten Daten vom 31.8.2001 nehmen die Konflikte in Landkreisen (24%), den ersten Platz ein, gefolgt von Landkonflikten mit 23%, bewaffneten Gruppen (14%), Umwelt- und Arbeitskonflikten (7 bzw. 8%) (MINUGUA 2001e). Eine noch aktuellere Statistik vom 25.10.2001 zeigt Landkonflikte an der Spitze (56 von 221 Konflikten) gefolgt von Munizipien-/Departamento-Konflikten (52). Betrachtet man die Departamentos, sind nach der Zahl der Konflikte am meisten betroffen Quiché (35), Huhuetenango (31), Alta Verapaz (28), und Petén (20).²⁰

¹⁸ Unter dem Begriff Ladinos wird hier die nicht-indigene Bevölkerung verstanden.

¹⁹ Siehe dazu Anhang No. 2

²⁰ MINUGUA beschreibt in seinem neuesten Bericht über "conflictividad in Guatemala" (2001) die Typen Landkonflikte, Umweltkonflikte, Konflikte sowohl zwischen wie innerhalb der Landkreise, kollektive Arbeitskonflikte, Konflikte aufgrund mangelnder öffentlicher Dienstleistungen oder in der Sozialpolitik, Konflikte im Zusammenhang mit Zurückkehrern (*repatriados, retornados, desplazados internos*).

Landkonflikte

Partikularinteressen bremsen die Reformen im Agrarbereich. Exemplarisch sind die Erfahrungen mit der Verbesserung des Zugangs armer Bevölkerungsgruppen zu Agrarland. Das wichtigste Instrument ist der neue Treuhandfonds FONTIERRA, der zur Finanzierung des Landkaufs für interessierte Kleinbauern dienen soll. Die Flexibilität des Landfonds wird durch bürokratische Konventionen behindert; gleichzeitig hat sich die Zahl bekannt gewordener Landkonflikte in den vergangenen Jahren sprunghaft erhöht, was teilweise aber auch auf die besseren Artikulationsmöglichkeiten zurückzuführen ist.

Konflikte entstehen zwischen Landbesitzern und Landlosen, aber auch zwischen Gemeinden oder zwischen staatlichen Stellen und privaten. Die Probleme werden durch die Unzulänglichkeiten des Katasters und des Justizsystems verstärkt (z.B. doppelt ausgestellte Titel, Vermessungsfehler). Verschiedene Schiedsstellen können mit Bitte um Vermittlung angerufen werden, was die mangelhafte Funktionalität der eigentlich zuständigen Institutionen aber nicht ausgleichen kann.²¹

Konflikte um Wasser: Erfahrungen in der Región Altiplano Occidental, Departamento San Marcos

Die NRO-Kommission für Umweltschutz von San Marcos und das Landwirtschaftsministerium (MAGA) veranstalten Workshops, um über die Politik des Umgangs mit Wasserquellen zu informieren und die Form, wie diese beim Staat registriert werden. Mit diesem Ziel werden Wasserkomitees der Gemeinden eingeladen, um Informationen darüber zu vermitteln, wie diese die notwendigen technischen Studien über ihre Quellen durchführen können. Hierbei werden die Teilnehmer auch gebeten, ihre Probleme zu schildern.

Dadurch werden die Konflikte zwischen den Gemeinden deutlich, man sucht nach Lösungen und wenn dies nicht möglich ist, schlägt MAGA eine eigene Besprechung mit den Konfliktparteien vor, üblicherweise auf neutralem Gebiet.

Beispiel: In der Gemeinde von Tacaná des Departamento, informierten die Vertreter der Kantone Xhulu Xequin und El Triunfo während eines Workshops, dass sie seit acht Jahren ein Problem mit einer Wasserquelle hätten. Es gelang, beide Seiten zu sensibilisieren und es wurde ein Treffen zu einem späteren Zeitpunkt an einem neutralen Ort vereinbart, um das Problem definitiv zu lösen.

Quelle: FORIN, vgl. Literaturverzeichnis, Anhang No.

²¹ In den vergangenen Jahren haben diese Aufgabe das Amt des Procurador de los Derechos Humanos (PDH), das Menschenrechtsbüro der Erzdiözese Guatemala-Stadt (ODHA), MINUGUA, und vor allem traditionelle Instanzen wie Führungspersonen der Dörfer (Kaziken), Bürgermeister und Friedensrichter übernommen.

Menschenrechtsverletzungen und Lynchjustiz

Legt man die Landkarten zu „alten Menschenrechtsverletzungen“ und „Lynchjustiz“ übereinander – und berücksichtigt in der Analyse außerdem die Armutskarte - ergibt sich eine erhebliche Kongruenz zwischen beiden Konflikttypen in den ersten fünf Kategorien, aber keine strikt lineare Beziehung. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass es in drei Departamentos keinen Fall von Lynchjustiz, in zweien nur einen Fall und in zweien drei Fälle gegeben hat.²² Die zuletzt erwähnten sind Departamentos, in denen es keine oder höchstens ein Massaker gegeben hat. Natürlich ist dies nicht als eine vollständige Erklärung, die sehr viel mehr Variablen hat, zu verstehen, aber dennoch als ein interessanter Hinweis. Warum es in einigen Teilen des Landes keine Lynchjustiz gibt, ist bisher in keiner uns bekannten Studie geklärt worden.

Abb. 1: Kongruenz zwischen Departamentos mit Menschenrechtsverletzungen und Häufigkeit von Lynchjustiz²³

Alte Menschenrechtsverletzungen		Lynchjustiz	
Departamento	Massaker	Anzahl der Fälle von Toten und Verletzten	Rang entsprechend Höhe der Fälle von Toten und Verletzten
Quiché	344	64/123	1.
Huetenango	88	30/54	4.
Chimaltenango	70	20/32	8.
Alta Verapaz	61	54/113	2.
Baja Verapaz	28	20/32	12.
Guatemala Stadt	--	45/68	3.
Solola	--	22/37	5.

Die folgende Abb. zeigt die Entwicklung des **Phänomens Lynchjustiz**.²⁴

Abb. 2: Lynchjustiz

Jahr	Fälle	Versuchte Lynchjustiz	Gesamtzahl pro Jahr	Tote	Verletzte	Gesamtzahl der Opfer
1996	21	14	35	23	24	47
1997	22	56	78	30	80	110
1998	38	29	67	54	73	127
1999	71	34	105	48	188	236
2000	24	28	52	32	83	115
Summe	176	161	337	185	448	635

²² Kein Fall: Zacapa; Izabal, Jutiapa; 1 Fall: Jalapa, El Progreso; 2 Fälle: Santa Rosa, Retalhuleu.

²³ Quellen: "alte" Menschenrechtsverletzungen: CEH, Lynchjustiz: MINUGUA 2001a, andere MINUGUA-Quellen.

²⁴ MINUGUA 2001, S. 6.

Wie deutlich wird, ist die Zahl der Fälle im Jahr 2000 (und auch 2001) erst einmal gefallen. Es besteht aber weiterhin der Eindruck, dass ein erhebliches Gewaltpotential vorhanden sein wird, wenn es nicht gelingt, eine erfolgreiche Politik der Kriminalitätsbekämpfung und der Durchsetzung einer rechtsstaatlichen und glaubwürdigen Justiz zu entwickeln.

Beispiel: Petén

In diesem Departamento mit einem hohen Migrantenanteil sind Unklarheiten über Landbesetzung/-nutzung weit verbreitet. Dies gilt erst recht durch die Dreiteilung des Departamentos in eine Naturschutzzone, eine Zone, die unter bestimmten Bedingungen genutzt werden kann und eine "freie Zone" mit jeweils eigenen Reglements und zuständigen staatlichen Stellen.

Im Departamento Petén werden eine große Zahl von Land-Konflikten durch CONTIERRA bearbeitet (Stand: Okt. 2001, Quelle: Contierra Petén). Die folgende Abbildung zeigt eine erkennbar zunehmende Tendenz in den letzten vier Jahren:

Abb. 3: Petén: Von Contierra in Petén bearbeitete Landkonflikte²⁵

Jahr	Fälle in Bearbeitung	Abgeschlossene Fälle	Summe
1998	12	38	50
1999	41	117	158
2000	94	144	238
2001	129	62	191
Summe	276	363	637

Hier - aber nicht nur hier - wird die zentrale Bedeutung von CONTIERRA/ Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Solución de Conflictos sobre la Tierra deutlich. Die Institution wurde als die staatliche Stelle genannt, die den stärksten Beitrag zu konkreten Konfliktlösungen leistet. Freilich fehlt es ihr an Ressourcen. Mit Hilfe einer weiteren Institution, FONTIERRA, wird Land angekauft; allerdings sind die zur Verfügung stehenden Fonds angesichts der Höhe der Nachfrage äußerst begrenzt. Daneben gibt es auch viele private Initiativen zur Konfliktvermittlung, die sich spontan bilden und am Thema arbeiten.

Als ein Problem wurde genannt, dass auch bei einer vereinbarten Konfliktlösung in den nächsten Tagen neue Gruppen das Land besetzen würden, da aufgrund der Migration in den Petén - wo man im Gegensatz zu anderen Departamentos Guatemalas meint, es

²⁵ Quelle: Contierra Peten, den Gutachtern übergebene Unterlagen.

gäbe noch Land - auch immer wieder neue Gruppen auftauchen. Das Problem ist daher, dass Konfliktlösungen u.U. nicht nachhaltig sind und keine Strukturwirkungen entfalten.

Hauptergebnisse

In Guatemala existiert eine Vielzahl von Konflikten unterschiedlichen Typus, die auf verschiedenen Ebenen - nationale Ebene, Departamentos und Gemeinden - entstehen und unterschiedlich konfiguriert sind. An der Spitze stehen Konflikte in und zwischen Munizipien sowie Landkonflikte.

Aufgrund schwacher staatlicher Strukturen und geringer staatlicher Repräsentanz treten dabei an die Stelle dieser vielfach spontanen Aktivitäten der Konfliktbearbeitung und Netzwerke, deren Entstehen und Funktions-/Überlebensbedingungen – zumindest im Rahmen dieser Länderstudie – oft schwer nachzuvollziehen sind.

Zur Konfliktdynamik trägt erheblich bei, dass in vielen Teilen, vor allem aber auf dem Land, weder der Staat effektiv zur Konfliktlösung beiträgt, noch starke zivilgesellschaftliche Akteure dieses Defizit ausgleichen können. Umstritten bei den Konflikten ist neben dem unmittelbaren Anlass, häufig auch das Normen- oder Wertesystem, auf dessen Grundlage sie zu lösen wären: positives Recht? Maya-Recht und Maya-Traditionen? Ferner, wer ist legitimiert, Konfliktlösungen zu "beglaubigen", deren Umsetzung zu verfolgen und zu beobachten: Hilfsbürgermeister, Bürgermeister, Gouverneure, NRO's oder MINUGUA?. Und nicht zuletzt: wie kann bei der Vielfalt von Aktivitäten und Akteuren sichergestellt werden, dass Konfliktlösungen mit strukturellen Wirkungen erzielt werden?

Die engen Grenzen der gegenwärtigen Konfliktlösungsversuche - oder auch Transformationsversuche - sind unübersehbar: **Viele der gefundenen „Lösungen“ sind nur vorübergehend und betreffen nicht die strukturellen Konfliktursachen.** Weitgehend unklar ist, in welchem Grad die gefundenen Konfliktlösungen nachhaltig sind, wie gerecht und nicht-diskriminierend sie angelegt sind, besonders im Vergleich zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Konfliktvermittlern, aber auch zwischen Entscheidungen, die durch juristische Mittel oder auf der Grundlage des Maya-Rechtes erzielt wurden.

2.1.3 Konflikt- und Friedensakteure

Die langsame und unvollkommene Umsetzung des Friedensabkommens ist zusammenfassend darauf zurückzuführen, dass die Reformkräfte in Regierung und Gesellschaft in der Minderheit sind und kein allgemeiner Konsens über Vordringlichkeit und Stoßrichtung sozialer Reformen existiert. Es fehlt ein „**nationales Projekt**“ oder eine gemeinsame Vision. Dies erschwert die Bildung neuer strategischer Allianzen.

Die aktuelle Regierungspartei FRG mit dem ehemaligen Diktator Ríos Montt an der Spitze ist eindeutig rechts orientiert und wird von pensionierten Militärs und konservativen Unter-

nehmern unterstützt. Sie nimmt auf traditionelle Landbesitzer Rücksicht. Ein kleiner Reformflügel existiert, bestimmt aber nicht die Richtung der Politik. Zwar bekennt sich die Regierung verbal zum Friedensabkommen, versucht aber kontroverse Themen, d.h. alle Themen, die eine potenzielle Umverteilung von Ressourcen beinhalten, zu umgehen, zu verschieben oder durch prozedurale („technokratische“) Veränderungen abzuhandeln. Gern wird im politischen Diskurs darauf verwiesen, dass das Friedensabkommen zwar von der Regierung unterschrieben, aber nie vom Parlament ratifiziert worden sei und damit nur geringe Verbindlichkeit beanspruchen bzw. als vom Ausland aufgezwungen gelten könne.

Präsident Portillo hat sich mit dem Sekretariat für Strategische Analysen (SAE) eine eigene Arbeitseinheit für Analysen und politische Beratung geschaffen, an deren Spitze ein Mitarbeiter des Projektes zur Vergangenheitsaufklärung der Katholischen Kirche (REMHI) berufen wurde. SAE ist kein Geheimdienst, sondern eine Art kleine Stiftung Wissenschaft und Politik für die Exekutive, mit Büros in den Departamentos. Im Frühjahr 2001 gerieten der Direktor und die SAE als Institution unter zunehmende Kritik des rechten FRG-Flügels, wohl mit dem Ziel, den Direktor abzulösen und auch die SAE insgesamt aufzulösen. Dies konnte jedoch nicht durchgesetzt werden.²⁶

Das **Militär** ist als Institution in der Öffentlichkeit wenig präsent. Anders als in Ländern des Cono Sur wurden beim Übergang zur Demokratie keine Garantien hinsichtlich der Besetzung bestimmter Posten gegeben. Dennoch sind ehemalige Militärangehörige (ebenso wie frühere Paramilitärs) nach wie vor in der Landes- und in der Kommunalpolitik legal aktiv. Allein die selbstverständliche Präsenz bekannter Menschenrechtsverletzer wirkt auf Reformkräfte einschüchternd. Das Verteidigungsministerium arbeitet darauf hin, durch kosmetische Maßnahmen das Image der Streitkräfte zu verbessern, gleichzeitig aber die Kontrolle über den Geheimdienst zu behalten und Reformen im Bereich der inneren Sicherheit auf ein Minimum zu begrenzen. Darüber hinaus erscheint das Militär auf der nationalen Ebene als ein eher defensiver Akteur.

Zum Militär hatten die beiden Stiftungen FES und FNS in den 90er Jahren Aktivitäten entwickelt. Die FES förderte Seminare und Publikationen in Zusammenarbeit mit FLACSO. Die FNS, jetzt nicht mehr in Guatemala vertreten, bemühte sich um die Entwicklung eines zivil-militärischen Dialoges mit mehreren Seminaren seit 1994, die in Zusammenarbeit mit dem IRIPAZ und ESTNA u.a. zum Thema "Die Rolle der Streitkräfte in einer demokratischen Gesellschaft" durchgeführt wurden. Die FNS vertritt die Auffassung, dass die Maßnahmen nicht unerheblich dazu beitragen, den Friedensprozess voranzutreiben. Zurzeit sind keine Projekte der EZ mit dem Militär bekannt.

²⁶ Die GTZ-Büroleitung hatte im März 2001 einen Governance-Workshop zum „Pacto de Gobernabilidad“ durchgeführt. Leider ist im weiteren Verlauf die Handlungsfähigkeit der Regierung so zurückgegangen, dass keine Folgemaßnahmen möglich waren.

Private Unternehmer und **Agraroligarchie** zählten ursprünglich zu den Gegnern jedweder Verhandlungslösung. Inzwischen hat eine partielle Öffnung stattgefunden. Eine moderne Fraktion im Unternehmerverband CACIF ist in einem gewissen – noch nicht getesteten - Umfang zu Reformen bereit und sieht z.B. Investitionen im Bildungsbereich als unabdingbare Voraussetzung für einen modernen Arbeitsmarkt, da Guatemala der Globalisierung offensiv begegnen müsse. Die Interessen zwischen modernen und traditionellen Unternehmen klaffen aber erheblich auseinander und in zentralen Fragen wie Steuerreform oder Sozialpolitik gibt es keine einheitlichen Positionen oder Konzepte. Nach einer Befragung für die GTZ, wäre ein Teil der Unternehmern an einer Unterstützung des Friedensprozesses interessiert, aber die Äußerungen klingen insgesamt eher vorsichtig, wenn nicht defensiv²⁷

Obwohl ehemalige Regimegegner in begrenztem Umfang in die Gestaltung von Reformen einbezogen wurden, ist die **Opposition** insgesamt seit Mitte der 90er Jahre eher schwächer geworden. Dies ist zum einen auf interne Spaltungen und Uneinigkeit zurückzuführen, zum anderen auf die begrenzte Zahl überzeugender Führungspersönlichkeiten.

Eine Reihe von indigenen Führern und Kritikern der früheren Militärregierungen aus NRO konnten in hohe Posten in Regierung und Parlament aufsteigen oder wurden auf mittlerer Ebene in Reformkommissionen eingebunden²⁸, ohne um ihr Leben fürchten zu müssen. Es fanden sich aber nicht ohne weiteres ebenbürtige Nachfolger für die ausgeschiedenen Personen, so dass der Aufstieg fähiger (indigener und nicht-indigener) Führer kurzfristig eher zu einer Schwächung von Gewerkschaften, NRO und indigenen Organisationen führte. Die **politischen Parteien** sind vor allem an Personen und nicht an Programmen orientiert. Sowohl die ehemalige Regierungspartei (und heutige Opposition) als auch die linke UNRG haben sich gespalten.

Die als Repräsentanten der indigenen Bevölkerung auftretenden **Maya-Organisationen** sind ebenfalls in mehrere Lager gespalten, die unterschiedliche Strategien vertreten. Dies erschwert die Operationalisierung der Rechte der indigenen Völker und ihre Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse und Reformen.

Bei vielen **Ladinos** vor allem in der Stadtbevölkerung, ist die Diskussion über die Rechte der indigenen Völker immer noch mit diffusen Ängsten vor Kontrollverlust besetzt. Alltäglicher Rassismus sowie die soziale Spaltung der Gesellschaft bestehen fort. Von dieser Gruppe werden Reformen zwar nicht explizit torpediert, aber nach Möglichkeit verzögert.

²⁷ In der Studie wurden,22 Unternehmer befragt und mehrere Institutionen. Grupo Mega 2001

²⁸ So arbeitete z.B. die NRO IEPADES an der Entwicklung von Reformplänen für den Geheimdienst zusammen mit dem Sekretariat für Strategische Analysen (SAE).

2.1.4 Wirkungen der Friedensabkommen auf die Zivilbevölkerung

Es liegen keine Umfragen zur Einstellung in der Zivilbevölkerung zu den Friedensabkommen vor. Nach der Medienberichterstattung und den zahlreichen Gesprächen zu urteilen, haben sich vielfach die Erwartungen an den Friedensprozess nicht erfüllt, und besonders der Staat wird hierfür verantwortlich gemacht. Auf den mit mehr als 60% der Stimmen gewählten Präsidenten Portillo, dessen Partei gerade nicht - wie die PAN - aus der Elite kommt und die mit den Slogans Kampf gegen die Armut und der Priorität Innerer Sicherheit angetreten war, hatten sich sehr große Hoffnungen gerichtet, die bisher weder in dem einen noch in dem anderen Bereich befriedigt werden konnten. Die Frustration ist daher erheblich gestiegen und nimmt weiter zu, ohne dass politische oder gesellschaftliche Alternativkonzepte in Sicht sind.

2.1.5 Aktuelle Entwicklungen und Friedensinitiativen

Die Lage im Land ist instabil. Ein erhebliches Konfliktpotential wird von den staatlichen Stellen nicht aktiv im Sinne einer Suche nach konstruktiven „Lösungen“ aufgenommen, die Regierung Portillo agiert zunehmend chaotisch und isoliert. Sie hat seit Monaten ein ernstes **Kommunikationsproblem** mit der Zivilgesellschaft und den Medien. So gab es beispielsweise aufgrund der Dürre in mehreren Gemeinden ein erhebliches Hungerproblem, auf das der Präsident im Oktober 2001 nur mit allgemeinen Hilfsappellen an die internationale Gemeinschaft zu reagieren wusste.

Immer deutlicher wird ein energischer **Machtzugriff** des rechten Mehrheitsflügels der Regierungspartei FRG sichtbar - geführt von Vizepräsident Reyes und Parlamentspräsident (Ex-Präsident/Diktator, Armeegeneral) Ríos Montt, die die staatlichen und auch Entwicklungsinstitutionen zu politisieren suchten, um den Sieg der FRG 2003 zu sichern. Die beiden Vorgängerregierungen hatten die Wahlen verloren und waren daraufhin als politische Parteien zerbröckelt (Christdemokraten, PAN). Die schlechter werdenden politischen Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Chancen für eine sachgerechte und politisch unabhängige EZ.²⁹

Sorge macht auch der erkennbare Versuch der FRG, noch relativ unabhängige staatliche **Kontrollinstitutionen** mit den eigenen Parteigängern aufzufüllen und/oder diese politisch zu beeinflussen. So ist ein Teil des Verfassungsgerichtes neu besetzt worden und dem Generalstaatsanwalt scheint seine Wiederwahl durch eine eher zuvorkommende Haltung bei Fällen gegen FRG-Mitglieder zugesichert worden zu sein (zumindest existiert dieses Gerücht). Mit Spannung erwartet werden die Neuwahl des Menschenrechts- Ombudsmannes 2002 und die Neubesetzungen des Wahlgerichtes (TSE).

²⁹ Einige Gesprächspartner sahen nur geringe Unterschiede zwischen der PAN- und der FRG-Regierung an diesem Punkt.

Schließlich sind auch die *Militärausgaben* besorgniserregend. Die Regierung ist nach den Friedensabkommen verpflichtet, ein bestimmtes Limit, 0,66% des Anteils am BIP, nicht zu überschreiten. Die entsprechenden Anteile betragen jedoch 1998 0,72%, 1999 0,68%, 2000 0,83% (!) und 2001 0,71% (August 2001; vertrauliche, zuverlässige Quelle). Die EU hat vorsichtig Kritik an den hohen Militärausgaben geübt.³⁰ Dies ist insofern relevant, als die guatemaltekeische Regierung gleichzeitig die EZ-Geber um Beiträge zur Linderung der Hungersituation in bestimmten Departamentos gebeten hat.

Die sog. **Zivilen Selbstverteidigungspatrouillen (PAC)** sind aufgelöst worden und existieren daher nicht mehr als nationale Institution. Jedoch wird berichtet, dass einige ihrer Führer immer noch aktiv sind und besonders bei der Anzettelung von Lynchjustiz eine aktive Rolle spielten. Vor allem in den stark militarisierten Zonen, in denen die PAC besonders mächtig waren, kommt es zur Lynchjustiz³¹. Angesichts der weit verbreiteten Straflosigkeit ist es schwierig, entsprechende Anschuldigungen zu überprüfen. Entscheidend ist, dass vielfach davon ausgegangen wird, dass sie der Wahrheit entsprechen.

2.1.6 Priorisierung von Handlungsfeldern für die EZ

Das gegenwärtige Handlungsfeld „Friedensförderung, Konfliktbearbeitung und Krisenprävention“ lässt sich wie folgt umreißen:

Staat

- Innenministerium, Polizei (PNC; unterstützt von MINUGUA und der EU)
- Friedenssekretariat (SEPAZ)
- CONTIERRA, FONTIERRA
- Unidad Presidencial para la Resolucion de Conflictos (UPRECO), eher eine Koordinationsinstanz

Kongress

- Es gibt es keine eigenen Mechanismen, aber die Menschenrechtskommission hat auch an diesem Thema Interesse (wurde aber von niemandem als Akteur genannt).

Justiz

- ordentliche Justiz
- Friedensrichter, gleichzeitig häufig Richter der ersten Instanz

Außerhalb des Justizsystems: Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)

³⁰ "UE preocupada por gasto militar", El Periódico, 30.10.2001, S. 3. Die schwedische Botschafterin erklärte, die PRONADE-Lehrer würden kein Geld bekommen, die Schulspeisung funktioniere nicht dieses Jahr, es gebe Hunger im Land und die Armee erhöhe ihre Ausgaben. Die EU hätte aber keine Forderung nach Senkung des Militärhaushaltes um 25% für 2002 erhoben.

³¹ vgl. Dazu MINUGUA, Los linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana, Guatemala 2000, S. 9

Politische Parteien

- Es gibt keine zuständigen Stellen innerhalb der Parteien oder zwischen Parteien

Zivilgesellschaft

- Mesas de Concertación auf departamentaler, aber auch lokaler Ebene
- Menschenrechtsbüro der Erzdiözese von Guatemala (ODHAG)

Internationale Organisationen

- MINUGUA (das Mandat von MINUGUA läuft 2004 aus, schon jetzt auf ein Drittel des Personals verringert)
- OAS, sie hat ein Projekt auf diesem Gebiet³²
- EZ-Geber

Privater Sektor

- keine organisierte Initiative, begrenztes Interesse einzelner Unternehmer

Es existiert bisher kein Zusammenschluss von staatlichen und privaten Akteuren auf nationaler Ebene; unterschiedlich starke Allianzen sind auf departamentaler Ebene zu beobachten.

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf dem Gebiet der Konfliktbearbeitung unterscheidet sich von Departamento zu Departamento. Auf der nationalen Ebene gibt es bisher keine Plattform oder nationale Instanz. Im Oktober kam es zu einem ersten Treffen von großen Institutionen - PDH, ODHAG, CONTIERRA, Casa de la Resolución de Conflictos, Arbeitsministerium - um eine bessere Zusammenarbeit zu vereinbaren. Im Wesentlichen wurde die Arbeit der Organisationen vorgestellt. Weitere Organisationen sollen hinzugezogen werden. Einen gewissen Vorbehalt gegenüber der Unterstützung von Dachstrukturen mit mangelnder Verankerung in der Basis als ausschließlicher Ansprechpartner ist bekannt und zu berücksichtigen (keine Wiederholung der Erfahrung mit dem „Foro de las ONGs“).

³² Vgl. die vier Unterlagen OAS 2000a, b, 2001, o.J.

Empfehlung 3: Unterstützung des Schwerpunktes „Krisenprävention und Friedensförderung“

Das BMZ sollte prüfen, wie weit innerhalb des Schwerpunktes Friedensförderung die Schaffung einer Nationalen NRO-Instanz oder aber einer Art Stiftung als sinnvoll, notwendig und förderungswürdig erachtet wird. Zu deren Aufgaben sollten gehören:

- Anlegung einer Datenbank: Wer arbeitet zu welchen Konflikten?
- Manuale/Erfahrungsberichte/Fortbildungsangebote innerhalb des Landes und im Ausland;
- Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen zur praktischen Arbeit;
- Frühwarnung i.S. Beobachtung allgemeiner Tendenzen („observatorio de conflictos a nivel nacional y de departamentos“);
- Aufbau einer Supervisionsstruktur für Friedens- und Konfliktbearbeiter
- "Notdienst" bei strukturellen, besonders bedrohlichen Konfliktlagen.

Die Schaffung einer weiteren Plattform staatlicher Instanzen ist denkbar, jedoch wohl eher getrennt von der ersten. Es wäre zu eruieren, welche Vorstellungen die guatemaltekische Seite hat.

Wenn man - aus welchen Gründen auch immer - keine Möglichkeit einer Unterstützung auf nationaler Ebene sieht, wäre zu prüfen, ob in den Departamentos über die Projekte - besonders das Programm DDM - eine Förderung in Form einer Projektkomponente in Frage kommt.

In den Gesprächen wurde immer wieder die große Rolle der Medien für die Meinungsbildung hervorgehoben, ohne dass jedoch bisher stärker mit diesen zusammengearbeitet wurde. Berichterstattung zu Konflikten, ihren Akteuren und ihrer Dynamik (etwa auch zu Lynchjustiz) ist von großer Bedeutung.

Empfehlung 4: Medien

Durch eine Studie wäre zu klären, wie der Öffentlichkeit die wichtigsten Themen im Bereich Konfliktvermittlung durch eine adäquate Berichterstattung in den Medien nahe gebracht werden können. Es handelt sich hier nicht um Werbung für die deutsche EZ bzw. die einzelnen EZ-Vorhaben, sondern um die Fortbildung von Journalisten und Anregungen in den Medien, den Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Staat und auch innerhalb der Zivilgesellschaft voranzutreiben.

Die große Zahl unterschiedlicher lokaler Initiativen zur Konfliktbearbeitung ist sehr eindrucksvoll, vielfach ohne jede Unterstützung der EZ. Dennoch erscheint es sinnvoll und notwendig, einen flexiblen Fonds zur zeitnahen Unterstützung wichtiger Initiativen im Bereich Konfliktbearbeitung/ Friedensförderung zur Verfügung zu stellen.

Empfehlung 5: Fonds

Es wird empfohlen, den Projekten und dem GTZ-Büro einen Fonds für Initiativen zur Konfliktvermittlung zur Verfügung zu stellen (vgl. dazu die Konflikt-Studie zu Sri Lanka). Eine Beteiligung des ZFD und der KfW wäre wünschenswert. Darüber hinaus wäre die Arbeit der Projekte im Hinblick darauf zu überprüfen, ob sie damit flexibler, schneller und effizienter auf (neue) Konflikte und besonders länger währende Konflikte in ihrem Projektgebiet reagieren könnten.

Fast alle Gesprächspartner waren sich einig, dass das politische System des Landes in der gegenwärtigen Form ein erhebliches Hindernis für die EZ/TZ, Demokratisierung und Umsetzung der Friedensvereinbarungen darstellt. Tatsächlich arbeitet aber kaum jemand mit den politischen Parteien, weil Parteiarbeit in der EZ eher verpönt ist (Ausnahmen: KAS, FES; USAID hatte ein kleines Programm mit dem Parlament). Traditionell gehören Parteien und Gewerkschaften nicht zum Arbeitsgebiet der GTZ.

Empfehlung 6: Aus- und Fortbildung von PolitikerInnen und PolitikberaterInnen

Mit Blick auf die gesamte deutsche EZ/TZ sollte geprüft werden, wie junge, aber auch erfahrene PolitikerInnen/PolitikberaterInnen aus- und fortgebildet werden könnten.

- Im Falle der Parteien wären die politischen Stiftungen die Ansprechpartner (vielleicht in einigen Programmen - Dezentralisierung - in Kooperation mit der GTZ).
- Im Falle von Leitungspersonen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen wären EED, Misereor, DED und GTZ möglich, auf lokaler Ebene AVANZO.

Bei dieser Art von Aus- und Fortbildung sollte der Schwerpunkt auf das politische System gelegt werden (im Vergleich zur allgemeinen Organisations- und Management-Fortbildung) und darauf geachtet werden, dass der Personenkreis aus am Gemeinwohl interessierten und politisch aktiv am Aufbau demokratischer Strukturen beteiligten Führungspersönlichkeiten ausgewählt wird.

2.2 Bestandsaufnahme und Bewertung der Maßnahmen nationaler und internationaler Akteure im Bereich Frieden und Aussöhnung

2.2.1 Maßnahmen externer Akteure und Bedeutung der internationalen EZ

Im Gegensatz zur aktiven gestaltenden Rolle der Vereinten Nationen und der „Freunde des Friedensprozesses“³³ bei der Verhandlung und Unterzeichnung des Friedensabkommens, beschränken sich die externen Akteure seither auf eine *beobachtende Rolle*.

³³ Mexiko, Norwegen, Spanien, USA

1997 wurden die Vereinten Nationen durch die Einrichtung einer *Beobachterkommission MINUGUA* damit betraut, die Umsetzung der Vereinbarungen zu verfolgen und bei Bedarf zu moderieren. Das Mandat wurde trotz vehementer Proteste aus dem konservativen Lager gegen die „externe Einmischung“ mehrfach verlängert (zurzeit bis 2003, Jahr der Neuwahlen); jährlich wird über die Fortschritte des Friedensprozesses berichtet.

Seit Unterzeichnung der Friedensverträge haben zwei Treffen der *Konsultativgruppe* (Consultative Group Meeting, Oktober 1998 / Februar 2002) stattgefunden, bei denen ein Politikdialog zwischen Gebern und Regierung über die Umsetzung der Beschlüsse geführt werden sollte. Nach Einschätzung des BMZ und der Deutschen Botschaft wurde bei dieser Zusammenkunft in Brüssel zwar die ausstehende Steuerreform eingefordert; die guatemalteckische Regierung wurde aber mit Nachsicht behandelt. Im Abschlussprotokoll wurden ihr allgemeiner Reformwille und wahrnehmbare Fortschritte bescheinigt; über das Friedensabkommen hinausgehende konkrete Vereinbarungen wurden nicht getroffen.

Auf dem Konsultativgruppentreffen über Zentralamerika in Stockholm im Mai 1999 spielte Guatemala eine eher untergeordnete Rolle; die Regierung war nach dem gescheiterten Referendum (s.o.) um Schadensbegrenzung bemüht und kündigte ein Paket fiskalischer Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereinnahmen an. Dies wurde später wieder zurückgestellt.

Diese Hinhaltetaktik wurde zwar allgemein als Eingeständnis des Scheiterns gewertet, bislang hat aber kein Land verstärkt Druck auf die Regierung ausgeübt, um die Umsetzung der Vereinbarungen und die Erarbeitung von Lösungen für sozio-ökonomische Reformen zu beschleunigen. Insbesondere die USA haben die Regierung beinahe vorbehaltlos unterstützt; die lateinamerikanischen Regierungen stehen allen Versuchen, die Menschenrechte oder etwa Fragen von „good governance“ zu Kriterien für die Gewährung von EZ zu machen, grundsätzlich skeptisch gegenüber.

Der *Politikdialog der "internationalen Gemeinschaft"* wäre theoretisch ein Instrument, auf die Überwindung von Schwächen in den politischen Rahmenbedingungen zu drängen. Hierzu bedarf es freilich eines halbwegs kohärenten politischen Willens, eines Konzeptes und eines ständigen Monitorings, um die real erfolgten Schritte zu beobachten und nachzuhalten. Auch demokratietheoretische Probleme sind zu bedenken.³⁴

³⁴ Zu den offenen Fragen gehören Möglichkeiten und Grenzen, auf eine demokratisch gewählte Regierung politischen Druck auszuüben, zeitweiliges Ersetzen reformorientierter Politik durch den Druck der internationalen Gemeinschaft, deren Konsequenzen innenpolitisch legitimiert und weiter bearbeitet werden müssen sowie Gefahren einer nationalistischen Reaktion gegen ausländische Intervention in einem Land, in dem schon die Friedensabkommen vom politischen Mitte-Rechtsspektrum als international aufkotroyiert angesehen werden. Umgekehrt muss sich auch die deutsche EZ/TZ fragen, welche Sollbruchstellen erforderlich sind, um Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der eigenen Vorhaben sicherzustellen.

Im Fall Guatemalas hat sich nach dem Hurrikan Mitch 1998 eine Gebergruppe, die Gruppe der 5, gebildet, die unterdessen auf 13 angewachsen ist und heute alle großen Geber umfasst (G13-Gruppe). Sie arbeitet daran, durch Dialog die Fortschritte mit der Regierung zu diskutieren, wobei sie jedoch von Seiten dieser immer wieder auf Zurückhaltung und geringes Interesse stieß. Dennoch kam es 2000 und 2001 zu je einer großen Konferenz zwischen den Gebern, dem Präsidenten und dem Kabinett, die nach den erhaltenen Berichten eher formal (Erklärungen), wenig dialogorientiert und kritisch abliefen (einige EZ-Beobachter heben indessen solche Treffen als exemplarisch und positiv hervor).

Insgesamt zeigt sich ein deutlicher politischer Wille der großen multilateralen Geber und der USA, bei wirtschaftlichen und Finanzthemen wie dem Pacto Fiscal, der Zusammenlegung der Sozialfonds und der drohenden Unterminierung der unabhängigen Position des Zentralbankpräsidenten durch FRG-Kreise im Sommer 2001 **zu gemeinsamen Interventionen - und sie hatten damit auch Erfolg**. Dagegen kommt es bei den politischen Themen nur schwer zu kohärenten Positionen. Hier stehen sich häufiger die "Berufsoptimisten" der Weltbank, des BID und von USAID den eher kritischeren Europäern gegenüber. Im Ergebnis kommt es kaum zu Druck; eine Ausnahme im Jahr 2001 war wohl der misslungene Versuch der FRG-Mehrheit, auf die Ablösung des SAE-Direktors Gutiérrez und die Auflösung des SAE zu dringen. Dies konnte durch Reaktionen von Gebern und der Zivilgesellschaft - vorläufig - verhindert werden.

Insgesamt erschien die Nutzung des Instruments Politikdialog in Guatemala vielen Gesprächspartnern als nicht genügend konsequent. Versuche in diese Richtung seitens Deutschlands werden zwar anerkannt, allerdings wird angesichts starker Beharrungstendenzen in der guatemaltekischen Politik auf das Problem der Effektivität verwiesen. Offensichtlich behindern unterschiedliche Interessenlagen eine gemeinsame Position. Vom BMZ wurde in einem Auswertungsgespräch zur Länderstudie betont, aktive Ansätze würden mit der guatemaltekischen Regierung seit längerem verfolgt. Für die Gutachter ist eine Bewertung dieser Bemühungen kaum möglich, weil ihnen hierzu keine Unterlagen vorliegen und vom BMZ des Weiteren betont wurde, viele Gespräche würden informell am Rande der Verhandlungen geführt und fänden daher keinen Niederschlag in den offiziellen Protokollen. Für die politische Öffentlichkeit ist dieses Verfahren wenig transparent. In den Gesprächen in Guatemala sowohl mit lokaler Partnern wie mit Gebern herrschte der Eindruck mangelnden politischen Willens und nicht genügender Kohärenz in politisch schwierigen Zeiten vor.

Umfang und Struktur der EZ

Im Vergleich zu den Nachbarländern Nicaragua und Honduras ist die Abhängigkeit Guatemalas von ausländischer Hilfe relativ niedrig: Sie erreichte 1997 1,7% des BIP, 12,4% der Bruttoinvestitionen und 6,7% der Importe. Aufgrund der niedrigen Verschuldung und

der stabilen makroökonomischen Bedingungen waren multilaterale und bilaterale Geber in der zweiten Hälfte der 90er Jahre generell bereit, den Friedensprozess *finanziell großzügig und breit* zu unterstützen.

Nach Angaben der OECD (OECD 2000) erhielt Guatemala zwischen 1994 und 1998 jährlich zwischen 350 und 450 Mio. Dollar offizielle Entwicklungshilfe, insgesamt über 1,7 Mrd. Dollar (bezogen auf die Auszahlungen), über 40 Dollar pro Kopf und Jahr. Davon entfielen etwa zwei Drittel auf *multilaterale Geber* wie Weltbank, IDB oder EU und ein Drittel auf *bilaterale Geber*. Deutschland leistete knapp 18 % der bilateralen Entwicklungshilfe und gehörte damit hinter den USA und Japan zu den drei größten bilateralen Gebern (zu weiteren Einzelheiten über die relative Bedeutung der einzelnen Geber im Zeitraum 1996 – 2000 vgl. Anlage 10).

2.2.2 Politikdialog im Rahmen der deutschen EZ

Das zentrale Instrument des bilateralen Politikdialogs sind die **Regierungsverhandlungen**. Bei einem Vergleich der letzten drei Jahre (1998, 1999 und 2000) wird deutlich, dass die bilateralen Verhandlungen bisher nicht zu einer beschleunigten Umsetzung der Friedensvereinbarungen beigetragen haben.

Die Strategien der Verhandlungspartner variieren von Jahr zu Jahr nur graduell; es wurden keine deutlichen Akzente gesetzt. Die deutsche Seite hat die wichtigen Reformbereiche zwar regelmäßig angesprochen, aber nicht deutlich gemacht, ob es für die Bundesregierung eine „Schmerzgrenze“ in Sachen Untätigkeit gibt. Die guatemaltekische Regierung hat sich grundsätzlich zu Reformen bekannt, aber niemals konkrete Zusagen gemacht.

Die **deutsche Seite** hat in allen Jahren die Frage der Menschenrechte im Rahmen des allgemeinen Dialogs angesprochen und die Strafverfolgung der Täter sowie insbesondere die Aufklärung des Mordes an Bischof Gerardi deutlich eingefordert. Fiskalische und sozioökonomische Reformen (Steueraufkommen, Zugang zu Land) wurden im Rahmen des allgemeinen Dialoges 1998 und 1999 angesprochen. Die Hinweise waren allgemeiner Natur, es wurde aber keine Konditionalität zwischen Reformen und deutscher Förderung formuliert.

Im Jahr 2000 wurde dafür zum ersten Mal die Unterstützung des Friedens- und Versöhnungsprozesses zum expliziten Oberziel der gesamten deutschen EZ mit Guatemala erklärt. Es wurde dargelegt, wie einzelne Projekte dazu qualitativ beitragen sollten. Entscheidungen über die Umprogrammierung von Fördermitteln oder die Aussetzung von Programmen wurden aber nicht unter Bezug auf das Friedensziel begründet, sondern mit technischen Qualitätsmängeln in der Programmdurchführung.

Auf dieses vorsichtige Umkreisen heikler Fragen reagierte die **guatemaltekische Seite** mit derselben konsequenten Hinhaltenaktik wie in der Innenpolitik. Allgemeine Bekenntnisse zu den Menschenrechten und zur Reform staatlicher Institutionen („Nueva Institucionalidad“) wurden mit der Bitte um noch mehr Geduld hinsichtlich der Ausarbeitung von konkreten Reformen gekoppelt. Es wurden aber weder Ziele noch Summen, noch Termine genannt. 1998 wurde die deutsche Kritik durch Verweis auf das positive Abschlussprotokoll der Konsultativgruppe relativiert, in 2000 ein gemeinsames Vorgehen der zentralamerikanischen Länder beim Treffen in 2001 in Aussicht gestellt (in den Gesprächen wurde nichts darüber bekannt, dass die zentralamerikanischen Länder eine Rolle bei der Einforderung von Menschenrechten, Demokratie und der Umsetzung der Friedensverträgen spielen).

Im Frühjahr 2001 hat Deutschland die geplanten Regierungsverhandlungen mit Hinweis auf die schleppende Umsetzung der Friedensabkommen auf nächstes Jahr verschoben; entgegen einigen Erwartungen schloss sich kein weiteres EU-Land diesem Schritt an. Die für November 2001 vorgesehene Sitzung der Konsultativgruppe wurde von Seiten der guatemaltekischen Regierung auf Februar 2002 verschoben. Zuverlässige Beobachter gegen davon aus, dass die Regierung zu wenig bei der Umsetzung der Friedensabkommen (Gesetzesvorhaben) hätte vorzeigen können.

Im Dezember 2002 fanden Regierungsverhandlungen in Guatemala statt, in deren Verlauf die deutsche Seite deutlich die aus ihrer Sicht kritischen Aspekte ansprach³⁵.

Empfehlung 7: Politikdialog*

Das BMZ sollte darauf drängen, dass sich die EU im Vorfeld der nächsten Sitzung der Konsultativgruppe koordiniert und eine gemeinsame Position definiert, auch und gerade zu den politischen Fragen (Umsetzung der Friedensabkommen, Demokratieverlust, Korruption, etc.). Der Politikdialog sollte zunächst auf bilateraler Ebene mit präzisen Forderungen zur Umsetzung der Friedensverträge und der Förderung von Good Governance geführt werden. Darauf aufbauend sollte versucht werden, die EU-Positionen in diesem Sinn möglichst konkret auszugestalten (Priorität) und auch die multilateralen Geber zu klaren Botschaften zu ermuntern. Jede Möglichkeit - soweit erforderlich - politische Signale an diese und die nächste Regierung zu senden, sollte genutzt werden.

* Wesentliche Punkte dieser im Dez. 2001 formulierten Empfehlung wurden in einem Statement der G13-Gruppe (ein Zusammenschluss wichtiger Geber in Guatemala) aufgenommen.

³⁵ Vgl. dazu das Protokoll der Regierungsverhandlungen in Guatemala vom Dezember 2002.

3. Analyse des TZ-Länderprogramms

3.1 Struktur und Förderbereiche

Das TZ-Portfolio leistet insgesamt einen Beitrag zum Friedens- und Aussöhnungsprozess in Guatemala. Mit drei Querschnittsprojekten („Resarcimiento“, „FORIN“, „GENERO“) sowie drei zu Programmen konsolidierten Förderbereichen („Dezentralisierung und Gemeindeförderung“ - DDM, „KKMU-Förderung“, „Soziale Infrastruktur“) wird den Erfordernissen der Friedensabkommen auf folgende Weise Rechnung getragen:

- ❑ **Regionale Orientierung** auf jene Gebiete (Departamentos), die am stärksten unter dem Krieg gelitten haben und die gegenwärtig zu den Zonen mit der höchsten Konfliktintensität zählen (Petén, Las Verapaces, Quiché);
- ❑ **Institutionelle Unterstützung** jener staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen, die als wesentliche Träger des Friedensprozesses gelten können;
- ❑ Ausrichtung der Projekt- und Programmaktivitäten auf vom Krieg besonders betroffene, **benachteiligte und arme Bevölkerungsgruppen** (indigene Bevölkerung, Frauen/indigene Frauen, Jugendliche);
- ❑ **Förderung der Partizipation der Bevölkerung** an den Entscheidungsprozessen und der kollektiven Interessenvertretung benachteiligter Gruppen;
- ❑ **Bekämpfung der strukturellen Ursachen der Armut** über die Verbesserung der produktiven Grundlagen und der Versorgung mit sozialen Diensten.

Die Ausrichtung der Vorhaben des Portfolios auf den Friedens- und Aussöhnungsprozess kommt in den Oberzielen und teilweise auch in den Projektzielen zum Ausdruck (siehe Übersicht im folgenden Kapitel). Dabei lassen sich die Projekte/Programme einteilen nach der Art und dem Grad ihres Bezuges zum Thema Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung. Während die drei Programme eher als Vorhaben mit indirektem Bezug zu klassifizieren wären, gibt es in den Querschnittsprojekten sowie auch in dem – dem Förderbereich „Soziale Infrastruktur“ zugehörigen - Projekt „PROJOVEN“ zunehmend direkte Ansätze der KP/KB.

3.2 Projekt-/Programm-Beispiele: FORIN, GÉNERO, DDM

3.2.1 FORIN - Förderung der Zusammenarbeit von Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen

Über die Stärkung von Verfahren der friedlichen Konfliktlösung sowie die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, der multikulturellen Pluralität, der ethnischen Gleichberechtigung und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern leistet FORIN einen Beitrag zur demokratischen und friedlichen Entwicklung Guatemalas (Oberziel). Die wesentlichen Aktionsfelder werden durch zwei Projektziele zum Ausdruck gebracht: zum einen fördert das Projekt die Zusammenarbeit zwischen NRO und staatlichen Organisationen (horizontale Dimension); zum anderen erfolgt eine Unterstützung von NRO, damit diese den ihnen angeschlossenen Organisationen und Basisgruppen bessere Leistungen anbieten können.

Politischer Träger von FORIN ist SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia), während FORO, eine Koordinierungsinstanz von fünf NRO-Netzwerken als Durchführungsorganisation fungiert. Insgesamt bestehen in Guatemala zurzeit etwa – ohne Berücksichtigung der internationalen NRO - 410 NRO, die über jährliche Mittel in Höhe von durchschnittlich 100 Mio. US-\$ verfügen, etwa 8000 Personen Beschäftigung geben und mit unterschiedlicher regionaler Präsenz ein breites Spektrum an Leistungen anbieten in den Bereichen Gesundheit, Bildung/Ausbildung, Menschenrechte, Demokratisierung, Regierungsfähigkeit u.a.

	FORIN	GENERO	DDM
Oberziel	Verfahren der Beteiligung, des Dialogs und der Verhandlung (zentrale Prinzipien der friedlichen Konfliktlösung) sind gestärkt und fördern durch die Anerkennung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, der multikulturellen Pluralität, der ethnischen Gleichberechtigung und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern die demokratische und friedliche Entwicklung Guatemalas	Wirksame Mechanismen zum Schutz von Frauen vor Gewalt, Förderung ihrer Menschenrechte sowie die Stärkung ihrer staatsbürgerlichen Beteiligungsrechte leisten einen substantiellen Beitrag zum Friedensprozess, verbessern die gesellschaftliche Stellung von Frauen und führen zu einem Abbau männlicher Gewaltmuster	Mit der Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung wird ein Beitrag zum sozialen Frieden und zur Konsolidierung der Demokratie geleistet
Projekt-/ Programmziel	Ausgewählte Regierungsorganisationen und im FORO zusammengeschlossene Nichtregierungsorganisationen arbeiten auf dem Gebiet der Armuts- und Sozialpolitik zusammen (Ziel : aktive Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen, insbesondere die Mitwirkung von Indigenas und Frauen)	Aus dem Friedensprozess hervorgegangene Institutionen und Organisationen wenden Verfahren und Instrumente an, welche dem Prinzip der rechtlichen, sozialen und politischen Gleichstellung von Frauen, insbesondere von Indígena-Frauen, verpflichtet sind und eine Verringerung der Gewalt gegenüber Frauen bewirken	Nationale, regionale und lokale Entwicklungsträger und die meist arme Bevölkerung Guatemalas führen gemeinsame Maßnahmen zur besseren Grundbedürfnisbefriedigung durch
	Die im FORO zusammengeschlossenen NRO-Netzwerke und NRO haben gegenüber den Selbsthilfegruppen, mit denen sie zusammenarbeiten, die Qualität ihrer Arbeit als Vermittlungs- und Unterstützungsstruktur für Projekte der sozialen Entwicklung und der Armutsbekämpfung verbessert		
Ergebnisse/ Komponenten	Zusammenarbeit zwischen RO und NRO auf regionaler und lokaler Ebene	In ausgewählten Departamentos ist die Beteiligung von Frauen an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen gestiegen	Durchführungsorganisationen und andere beteiligte Institutionen arbeiten konstruktiv zusammen („Koordination und Dezentralisierung“)
	Einbeziehung der Konzepte der Interkulturalität und des Genero in die Arbeit der im FORO zusammengeschlossenen NRO	Rechts- und Sozialberatung in den Lokalsprachen durch DEMI ist gestärkt worden	Entwicklungsräte treffen demokratische Entscheidungen und tragen zur Entwicklung ihrer Region bei („Stärkung der Entwicklungsräte“)
	FORO und SEGEPLAN haben die Informationsbasis und den Informationsaustausch über Entwicklungsinvestitionen verbessert	Anerkennung der Rechte der Indígena-Frauen in der Politik	Die geförderten Gemeindeverwaltungen erbringen bessere Dienstleistungen („Stärkung der Gemeindeverwaltung“)
	Die NRO des FORO haben ihre technischen und administrativen Kapazitäten verbessert	Die PNC integriert das Konzept der Geschlechtergleichheit und der geschlechterspezifischen Gewaltprävention (im Zuge ihrer Modernisierung und bei Maßnahmen zur Verbesserung der persönlichen Sicherheit)	Lokale Entwicklungsträger in las Verapaces entwickeln und wenden Konzepte der nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung an („Entwicklungsförderung Las Verapaces“)
	FORO hat sich als Verbindungsinstanz zwischen Regierung, der internationalen Kooperation und der Zivilgesellschaft etabliert		

In diesem Kontext der sog. Entwicklungs-NRO haben sich unter dem Dach des FORO ungefähr ein Viertel dieser Organisationen zusammengeschlossen.

Im Hinblick auf eine Verbesserung der technischen Kapazitäten sowie der Managementfähigkeiten berät und fördert FORIN die dem FORO angeschlossenen Organisationen durch Programme zur Organisationsentwicklung, Handbücher und Handlungsanleitungen zur Institutionenförderung, etc. Durch Seminare und Beratung wird versucht die Themen Interkulturalität und Geschlechtergleichheit in die Strategien und Programme der angeschlossenen NRO zu integrieren. Die Zusammenarbeit zwischen FORO und SEGEPLAN wird unterstützt, dabei insbesondere die Schaffung von Basisinformationen über die NRO und der Austausch bzw. die Verbreitung des Dokumentationsmaterials. FORO sollte sich dabei zu einer Mittler- und Koordinierungsinstanz zwischen Regierung (öffentlichem Sektor), Organisationen der internationalen Zusammenarbeit sowie der Zivilgesellschaft entwickeln. Auf regionaler Ebene (Petén, Altiplano Occidental) richtet sich die Fördertätigkeit auf die interinstitutionelle Koordination und dabei insbesondere auf Kommissionen zur Erarbeitung sektoraler Programme/Vereinbarungen sowie kommunaler Entwicklungspläne. Ziel ist, die Querschnittsthemen „Interkulturalität“, „Geschlechtergleichheit“ und „institutionelle Stärkung“ in den Maßnahmen auf regionaler/lokaler Ebene zu verankern.

Die bisherigen Erfahrungen – nach einer zweijährigen Orientierungsphase und einer ersten, ebenfalls zweijährigen Durchführungsphase – deuten auf einige Schwierigkeiten bei der Trägerschaft des Vorhabens sowie auf gewisse strukturelle Probleme des NRO-Sektors hin. FORIN hat diese Erfahrungen aufgearbeitet und damit die Notwendigkeit von Anpassungen für eine weitere Projektphase identifiziert.

Das Verhältnis Durchführungsorganisation/FORO und Projekt/FORIN war von Missverständnissen über grundlegende Vorgehensweisen bei Projekten der Technischen Zusammenarbeit geprägt. Unabhängig von den formalen und organisatorischen Hindernissen stellte sich die „exklusive“ Anbindung von FORIN an das FORO als eine zu starke Einschränkung dar. FORO, mit einem Ansatz des „closed shop“, verhinderte zum einen die Kooperation mit weiteren Partnern des NRO-Subsektors, aber auch eine weitreichende Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und Organisationen der Zivilgesellschaft. Eine größere Zahl von Kooperationspartnern könnte die Breitenwirksamkeit von FORIN wesentlich erhöhen.

Eines der von FORIN unterstützten regionalen Programme zeigt den schwachen Unterbau einer der im FORO präsenten Organisation (CONGCOOP), die mit der Durchführung des Programms im Departamento Petén beauftragt war. In der Praxis musste die Aufgabe von einer von FORIN beauftragten Fachkraft wahrgenommen werden. Die Zusammenarbeit verlief direkt mit einigen Mitgliederorganisationen von CONGCOOP, ohne dass diese als „Zentralinstanz“ – wie ursprünglich geplant – auf regionaler Ebene Koordinationstätigkeiten durchführte. Die Mehrzahl der in den unterstützten Kommissionen und

Initiativen vertretenen NRO gehörten nicht CONGCOOP an. Die Maßnahmen waren nur teilweise erfolgreich, u.a. wegen der geringen Fähigkeit und/oder dem mangelnden Willen einer Reihe von Organisationen zur Zusammenarbeit.

Das andere von FORIN unterstützte regionale Programm zeichnet sich dagegen durch die Dominanz einer anderen im FORO vertretenen Organisation (Movimiento Tzuk Kim Pop) aus, was im Altiplano Occidental zu einer begrenzten Beteiligung seitens nicht dieser Bewegung angehöriger Organisationen führte. Staatliche Instanzen, die in Petén im Allgemeinen in den Kommissionen vertreten waren, zogen sich im Altiplano Occidental – wegen des rigiden Verständnisses von Kooperation - zunehmend aus der Mitarbeit zurück.

3.2.2 GENERO - Gender-Förderung im Friedensprozess

Über Mechanismen zum Schutz von Frauen vor Gewalt, Förderung ihrer Menschenrechte sowie die Stärkung ihrer staatsbürgerlichen Beteiligungsrechte leistet das GENERO-Projekt einen Beitrag zum Friedensprozess, zur Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung von Frauen und zum Abbau männlicher Gewaltmuster (Oberziel). Aus den Friedensverträgen hervorgegangene Organisationen sollen Verfahren und Instrumente anwenden, welche dem Prinzip der rechtlichen, sozialen und politischen Gleichstellung von Frauen, insbesondere von Indígena-Frauen, verpflichtet sind und eine Verringerung der Gewalt gegenüber Frauen bewirken.

Politischer Träger des Gender-Vorhabens ist SEPAZ. Auf der Durchführungsebene sind mit den drei Hauptpartnern „Foro Nacional de la Mujer“, der „Defensoría de la Mujer Indígena“, sowie den Frauen in der Nationalen Zivilpolizei die Voraussetzungen gegeben, dass die in den Friedensabkommen vereinbarten Maßnahmen zur Gleichstellung der Frauen institutionell verankert und erfolgreich umgesetzt werden können.

Ähnlich wie bei FORIN wird im GENERO-Projekt die Beratung der genannten Organisationen auf nationaler Ebene ergänzt durch ein Maßnahmenbündel auf regionaler und lokaler Ebene. In ausgewählten Gemeinden ist geplant, die Partizipation der Frauen in Planungs- und Entscheidungsprozessen sowie insgesamt bei der lokalen Entwicklung nachhaltig zu verbessern. Die mayasprachige Rechts- und Sozialberatung wird gefördert über Aus- und Fortbildungsprogramme sowie über einen erweiterten Zugang zu den Beratungsleistungen. Im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit sowie der Modernisierung der Polizei wird die Polizei dabei unterstützt, in den Fort- und Ausbildungen ein Konzept der Geschlechtergleichheit, der Vorbeugung und des Schutzes gegen sexuelle und innerfamiliäre Gewalt zu integrieren. Andere Maßnahmen zielen darauf ab, sicherzustellen dass die Rechte der indigenen Frauen in den verschiedenen Politikbereichen ausreichend berücksichtigt werden und damit dem bislang charakteristischen Vorgehen des „Ausschlusses“ zu begegnen.

3.2.3 DDM - Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und Gemeindeentwicklung

Das Programm leistet mit der Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung einen Beitrag zum sozialen Frieden und zur Konsolidierung der Demokratie (Oberziel). Die Projekte/Komponenten dieses Programms zur Dezentralisierung und Gemeindeförderung richten sich auf die Stärkung der departamentalen, munizipalen und lokalen/kommunalen Strukturen. Adressaten der Beratung und Förderung sind - neben den Träger- und Durchführungsorganisationen - die Entwicklungsräte, die Gemeindeverwaltungen und lokalen Entwicklungsträger. Die Maßnahmen zielen u.a. darauf ab, die Partizipation der Bevölkerung an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen zu stärken, die produktive und soziale Basis der Zielgruppe zu verbessern sowie gemeinsam vom privaten und öffentlichen Sektor getragene Vorhaben zu initiieren und zu fördern. Das Programm hat seine regionalen Aktionsfelder in den Departamentos „Las Verapaces“ sowie mit dem Ländlichen Regionalentwicklungsprojekt PRODEQ in Quiché und dem Ressourcenbewirtschaftungsprojekt PMS in Péten. Des Weiteren ist das Kataster-Projekt „Grundlagen für ein nationales Kataster“ - mit Piloterfahrungen auf der regionalen Ebene in „Las Verapaces“ - DDM zuzuordnen.

Im Bereich der Dezentralisierung fehlt es gegenwärtig noch an einer kohärenten politischen Orientierung, was sich nicht zuletzt in einer Vielzahl staatlicher, mit Dezentralisierung befasster Akteure niederschlägt sowie einer fehlenden klaren Arbeitsteilung und Zuweisung der Mandate. Insbesondere bestehen Spannungen zwischen den Leitinstanzen SCEP und COMODES, was in der Vergangenheit zu einer Verlangsamung des Dezentralisierungsprozesses geführt hat. Auf der anderen Seite verfolgen das Gesundheits- und das Erziehungsministerium ihre eigenen Projekte der Dezentralisierung und Dekonzentration. Die Sozialfonds operieren weitgehend innerhalb einer Parallelstruktur und unterstützen – zumindest bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt – nicht eine Stärkung der dezentralen Einheiten des Staates. Weitere Akteure – mit unterschiedlichen Kapazitäten und unterschiedlicher Präsenz auf regionaler Ebene - sind u.a.: RENICAM, INFOM, UTJ und ANAM.

Innerhalb dieses institutionellen Kontexts arbeitet DDM mit einer diversifizierten Trägerstruktur. Während SCEP als Programmträger fungiert, wirken in der Durchführung der einzelnen Programmkomponenten SEGEPLAN und das Gemeindeförderungsinstitut INFOM (Instituto de Fomento Municipal) mit. Die Verabschiedung der notwendigen Gesetze wird erwartet („Ley de Consejos“, „Ley de Reforma al Código Municipal“, „Ley de Descentralización“, „Ley del Registro de la Información Catastral“), womit eine eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen wäre und ebenfalls eine Basis, um zu einer effektiveren Koordination zwischen den mit der Dezentralisierung befassten Organisationen zu gelangen.

3.3. Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung

Der neue Schwerpunkt wurde zwischen der deutschen und der guatemaltekischen Regierung Ende 2000 vereinbart. Bei den zuvor skizzierten Projekten/Programmen wird in den Planungs- und Berichtsdokumenten – mit Ausnahme der Oberziel- und teilweise der Projektzielebene – noch nicht explizit auf die Konfliktdimensionen Bezug genommen, und die Ausrichtung der Projekte zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung noch nicht ausreichend erkennbar thematisiert. Obwohl die Existenz einer Vielzahl von Konflikten unterschiedlichen Typs im Programm- und Projektumfeld konstatiert wird und mit Konflikten „umzugehen“ ist, schlägt sich dies nicht in den einschlägigen Dokumenten nieder (z.B. in der Planung im Bereich der Annahmen/Risiken, als qualitative Ausprägung bei Indikatoren der Ergebnisse und/oder in Form von explizit konfliktsensitiven Aktivitäten).

Die Programme und Projekte leisten jedoch nach ihrem Selbstverständnis einen wesentlichen Beitrag zur Krisenprävention. Wenn etwa in einem Umfeld, das durch Antagonismen und Dialogfeindlichkeit gekennzeichnet ist, Organisationen der Zivilgesellschaft und staatlichen Instanzen zusammengebracht werden, so wirkt eine derartige Schaffung bzw. Nutzung von Räumen zur Verhandlung und Konzertierung auf Konfliktminderung hin (FORIN). Oder wenn über die Einführung partizipativer Planungsverfahren und Vorgaben zur Rechenschaftspflicht mehr Transparenz und Effektivität bei lokalen Entwicklungsvorhaben geschaffen wird, ist mit einer geringeren Zahl von Konflikten auf Gemeindeebene zu rechnen (DDM). Die Erweiterung des Zugangs von Indígena-Frauen zur Sozial- und Rechtsberatung ist als eine Möglichkeit zu sehen, Problemlagen nicht zu Konflikten werden zu lassen (GENERO).

Krisenprävention/-vermittlung sollte also nicht ausschließlich auf den Bereich der Entwicklung und Anwendung von Konfliktlösungsmechanismen reduziert werden, sondern ein deutlich breiteres Aktivitätenspektrum umfassen. Darunter fallen Maßnahmen, die im Rahmen des PCON-Projekts geplant sind (Exhumierungen/Identifikation der Opfer, kulturelle Denkmäler, die an die Zeit von Krieg und Massakern erinnern, etc.), die Bearbeitung der Spätfolgen des Bürgerkrieges (Unterstützung für Witwen und Waisen; Priorisierung durch die TZ vor allem jener Gebiete, die von Krieg und Menschenrechtsverletzungen am stärksten betroffenen waren) sowie beschäftigungswirksame Infrastrukturprogramme, um der steigenden Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu begegnen. Verteilung/Umverteilung von Ressourcen (vor allem von Land) und das Ad-hoc-Ausfüllen eines Regelungsvakuums, in dem staatliche Institutionen (noch?) keine wirkungsvolle und legitime Rolle spielen, sind weitere Eingriffsbereiche, die der Krisenprävention zuzurechnen sind. Darüber hinaus ist eine kontinuierliche Abstimmung mit dem DED und dem ZFD vor Ort sinnvoll hinsichtlich möglicher Aktivitäten im Sinne einer Förderung von Synergieeffekten, als auch hinsichtlich einer komplementären Abgrenzung von Aktivitätsbereichen. Letzteres betrifft besonders den ZFD.

Die Bedeutung eines Programmes mit „indirektem“ Bezug – wie PROMOCAP/KKMU-Förderung – sollte dabei unterstrichen werden, da im ökonomischen Bereich wesentliche Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden geschaffen werden. Die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen in Guatemala haben noch einmal deutlich die Anfälligkeit der Volkswirtschaft unterstrichen und die damit verbundene Gefahr zunehmender Arbeits- und Hungerkonflikte. Die Daten über ein gewisses Maß an makroökonomischer Stabilität (relativ niedrige Inflation, keine übermäßige Staatsverschuldung, kein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht) können nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass das in den letzten Jahren zurückgehende volkswirtschaftliche Wachstum mit einem extrem hohen Niveau der Unterbeschäftigung einherging und in den letzten Monaten mit einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, verbunden mit einem weiteren Anstieg des informalen Sektors.

Empfehlung 8: Beschäftigung

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit wird kaum einen Beitrag zur kurzfristigen Lösung der Beschäftigungsproblematik leisten können. Bedeutsam ist jedoch – unter mittel- und langfristiger Perspektive - die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben sowie die Unterstützung lokaler Wirtschaftsinitiativen durch Programme wie PROMOCAP. Der Sektor der Klein- (formal und informal) und Mittelbetriebe absorbiert bereits gegenwärtig einen beträchtlichen Teil der ökonomisch aktiven Bevölkerung und wird zukünftig eine noch wichtigere Rolle als Anbieter von Arbeitsplätzen spielen müssen. Unter diesem Gesichtspunkt ist entscheidend, dass dieser Bereich als ein konstitutiver Bestandteil des Portfolios und als Beitrag für den Friedensprozess angesehen wird.

Hier hat bereits ein wichtiger erster Schritt stattgefunden, indem nach der Rückkehr der Mission eine lokale Komponente Wirtschaftsförderung im Projekt PROMOCAP eingeführt wurde.

Selbst wenn es in einigen Situationen zu akuten Konflikten kommt, sehen sich die Projekte nicht als Protagonisten der Konfliktlösung, da dann die Gefahr besteht, langfristig die Position eines neutralen Förderers zu verlieren. In einigen Fällen können Projektaktivitäten durchaus zum Auftreten oder zur Verschärfung von Konflikten beitragen, wenn nämlich durch bestimmte Förderungsmaßnahmen oppositionelle Organisationen gestärkt werden, die dann eine höhere Neigung haben könnten, ihre neue Stärke zu beweisen (FORIN). Die Förderung von Steuern und Abgaben im Rahmen der Gemeindeförderung ist ebenfalls ein Thema, das bei den Gemeinden und potentiellen Steuerschuldnern zu erheblichem Unmut, Widerstand und Konflikten führen kann. Entscheidend ist, vor Umsetzung solcher Maßnahmen die Öffentlichkeit ausreichend über die Thematik zu informieren und Vertrauen in die Maßnahme zu schaffen (DDM). Die Ausdehnung des Katasters, wenn nicht mit Beratungsmaßnahmen verbunden, kann ebenfalls Konflikte verursachen, wenn es von der Bevölkerung fälschlicherweise als Instrument zusätzlicher Besteuerung, Kontrolle und/oder Diskriminierung angesehen wird.

Konfliktivität kann sich aber auch aus schlechtem Projektmanagement und mangelhafter Projektdurchführung ergeben. Wenn beispielsweise Partizipation als Kernthema propa-

giert wird und Partizipationsansprüche nicht eingelöst oder Gestaltungs- und Entscheidungsräume nicht genutzt werden können, sind Frustration und zunehmende Konfliktbereitschaft bei den Zielgruppen die Folge. Das könnte u.a. auf unzureichende Beratungsleistungen des Projekts zurückgeführt werden, wenn versäumt wurde, die für Partizipation erforderlichen Kompetenzen (Techniken auf den Feldern der Konsensbildung, der Dialogbereitschaft und des Interessenausgleichs) zu entwickeln. Wegen der relativ geringen Mittel zur Finanzierung für Infrastruktur bei typischen TZ-Vorhaben, spielt jener Konfliktbereich eine geringe Rolle, die typisch für Förderung über Sozialfonds sind: Anklagen wegen Fehlverwendung von Fonds, Korruption, Bereicherung, nicht fertig oder unzureichend fertig gestellte Infrastrukturprojekte könnten nicht erwartete Folgen sein.

3.4 Einschätzung des GTZ Länderprogramms im Hinblick auf den Friedens- und Aussöhnungsprozess

Im Hinblick auf das Thema „Krisenprävention und Friedenssicherung“ sind für die Verzahnung zwischen den Projekten und Programmen erste Schritte eingeleitet worden. Sie erscheinen aber noch nicht ausreichend. Der entsprechende Austausch- und Abstimmungsprozess wird zielgerichtet vorangetrieben. Im Wesentlichen wird es darum gehen, bestimmte Informationskanäle zwischen den Projekten/Programmen zu etablieren und zentrale Themen von gegenseitigem Interesse und der Möglichkeit gegenseitiger Beratung zu identifizieren, wobei insbesondere die Querschnittsthemen der Projekte FORIN und GENERO in den Programmen verankert werden sollten. Ausdrücklich sollte betont werden, dass die allgemein etwas zu inflationär erhobene Forderung nach Vernetzung (innerhalb des Portfolios) nicht bedeutet, dass nun alle auf allen Feldern miteinander zu kommunizieren und zu koordinieren versuchen, sondern dass einige wenige Schlüsselthemen und/oder Kernkompetenzen (in dem Bereich von KP/KB) gemeinsam weiterentwickelt und umgesetzt werden.

Angesichts des Konfliktspektrums und der Vielfältigkeit der strukturellen und konjunkturellen Konfliktursachen hat sich das Länderprogramm notwendigerweise auf bestimmte Bereiche zu beschränken, kann also nicht alle in den Friedensverträgen genannten Reformbereiche abdecken. Bei der gegebenen Mittelausstattung entspricht das gegenwärtige Länderprogramm weitgehend den Erfordernissen, die sich aus der Konfliktlage ergeben und aus der Umsetzung der Friedensverträge ableiten lassen. Diese Entsprechung lässt sich sowohl in funktionaler als auch geografisch/regionaler Hinsicht festmachen.

Funktional oder thematisch haben die Projekte und Programme – in unterschiedlicher Intensität – Krisenprävention (in wenigen Fällen: Konfliktbearbeitung) zum Gegenstand. Die Wirkung des gesamten Länderprogramms auf den Friedens- und Aussöhnungsprozess ist an der Gesamtheit der Beiträge zur Konfliktvorbeugung und Konfliktminderung

der einzelnen Projekte und Programme festzumachen. Konfliktmindernde und friedensfördernde Wirkungen lassen sich u.a. ableiten aus

- einer erhöhten Partizipation der Zielgruppen an Entscheidungsprozessen;
- einer verbesserten Fähigkeit der Zielgruppen, Interessen zu artikulieren und kollektiv Interessen wahrzunehmen;
- einem Anstieg der Durchschnittseinkommen bei sich nicht verschlechternder lokaler Einkommensverteilung;
- einem verbesserten Zugang ethnischer Gruppen zu öffentlichen Leistungen;
- einer erhöhten Dialogfähigkeit staatlicher und nicht-staatlicher Gruppen;
- einer verstärkten Ausrichtung der geförderten Trägerorganisationen auf friedenspolitische Zielsetzungen;
- einer verbesserten Transparenz im Bereich der Aufbringung und Verwendung öffentlicher Mittel.

Zu messen sind diese friedensbezogenen Wirkungen über die „traditionellen“ Indikatoren, also jene, die für Vorhaben verwendet werden, deren Planung und Implementierung den Prinzipien der Armutsorientierung, der Partizipation und des Empowerments sowie der Verbesserung der Regierungsfähigkeit entsprechen. Auf der Oberziel- und Projektziel-ebene der Projekte und Programme ist eine derartige Wirkungsmessung vorgesehen.

In geographischer Hinsicht beziehen sich Programm- und Projektmaßnahmen sowohl auf die nationale als auch auf die regionale/lokale Ebene. Diese Kombination ermöglicht zum einen, dass strategische Beratung auf Hauptstadt- und Trägerorganisation-Ebene sich auf Kenntnisse und Erfahrungen des operativen Bereichs stützen kann, und zum anderen, die regionale Ebene als Pilotzone für das Testen bestimmter Konzepte genutzt werden kann. Die darüber hinausgehende Konzentration von Projektaktivitäten innerhalb des Portfolios auf bestimmte Zonen hat weitere Vorteile:

- lokalspezifische Erfahrungen und Informationen können gemeinsam genutzt werden
- erleichteter Zugang zu Zielgruppen und Organisationen aufgrund des „Bekanntseins“;
- gemeinsame Nutzung von Infrastruktur; kürzere Wege für Abstimmung und gemeinsame Maßnahmen.

3.5 Möglichkeiten stärkerer Fokussierung des Länderprogramms

3.5.1 Generelle Optionen

Obwohl das gegenwärtige Länderprogramm der TZ unter dem Aspekt der „Friedensförderung und Aussöhnung“ und unter der Prämisse des vorgegebenen Mittelrahmens als ausgewogen angesehen werden kann (was die fachliche und regionale Streuung der Projekte

und Programme sowie die grundsätzliche Ausrichtung betrifft), sollten einige Aspekte verstärkt berücksichtigt werden, um insgesamt das Profil zu schärfen. Die damit verbundenen Empfehlungen beziehen sich auf zusätzliche Maßnahmen oder Komponenten zu einigen Konfliktbereichen, die zuvor skizziert worden sind. Darüber hinaus wäre es notwendig, die Konfliktperspektive stärker in die Planung und das Monitoring der Projekte und Programme zu verankern. Die eventuelle Aufnahme dieser Vorschläge würde insgesamt den Umfang des Portfolios nicht wesentlich verändern, aber das Profil schärfen und damit die relative Bedeutung der deutschen Technischen Zusammenarbeit (innerhalb der Gebergemeinschaft) für den Friedens- und Aussöhnungsprozess möglicherweise erhöhen. Dies gilt natürlich auch für die FZ, den DED, die Aktivitäten der kirchlichen Hilfswerke und den ZFD.

Eine andere und darüber hinausgehende Frage wäre jedoch, ob die deutsche Seite über das gegenwärtige Maß hinaus den weiteren Friedensprozess in Guatemala und die Umsetzung der Friedensverträge mit stärkerem politischem Gewicht unterstützen sollte. Angesichts der Tatsache, dass das MINUGUA-Mandat Ende 2003 abläuft, und der Notwendigkeit, auch jenseits dieses Zeitpunktes die von MINUGUA verfolgten Themen weiter zu bearbeiten, stellt sich die Frage, ob nach Abstimmung mit der internationalen Gebergemeinschaft ein „Friedensthema“ von der deutschen Seite übernommen werden sollte. Dabei sollte ein Themenfeld gewählt werden, auf dem die GTZ über einschlägige Erfahrungen verfügt und konzeptionell komparative Vorteile aufweisen kann (so etwa in dem Bereich der Dezentralisierung, der ländlichen Entwicklung und Agrarfrage, der Wirtschaftsförderung, der Modernisierung des Staates und Verbesserung der Regierungsfähigkeit).

Empfehlung 9: Übernahme eines „Friedensthemas“

Für den weiteren Friedensprozess sollte das zukünftige Engagement der internationalen Gebergemeinschaft geprüft werden. Über die bisher eingegangenen Verpflichtungen hinaus sollte die Bereitschaft gesucht werden, ein bestimmtes - gegenwärtig von MINUGUA bearbeitetes - Themenfeld zu übernehmen und damit das Profil zu schärfen und den Umfang des Portfolios entscheidend auszuweiten. Auf deutscher Seite wären TZ, FZ und DED die Ansprechpartner.

3.5.2 Aufnahme weiterer Komponenten der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Landkonflikte und **Konflikte des Zugangs zu den natürlichen Ressourcen** stehen in Guatemala an vorderster Stelle. Dem Problem der Landbesitzverteilung kommt für die zukünftige Entwicklung eine entscheidende Rolle zu. Diese Einschätzung basiert zum einen auf der Konfliktwahrnehmung durch die Bevölkerung und wird zum anderen durch eine Vielzahl von Untersuchungen gestützt. Ausgehend von den Vereinbarungen in den Friedensverträgen zu diesem Thema sind bislang Maßnahmen vorgenommen worden, allerdings mit marginalen Effekten angesichts der Gesamtproblematik.

Von der gegenwärtigen Regierung sind wesentliche Initiativen zu diesem Thema nicht zu erwarten. Das jüngst veröffentlichte regierungsamtliche Dokument zur Armutsbekämpfung umgeht die Landfrage und reduziert die Armutsstrategie auf die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für die Sektoren Bildung und Gesundheit. Solange der nationale Wille fehlt, Reformen bzgl. der Landfrage einzuleiten, werden auch internationale Geberaktivitäten nur in beschränktem Maße zu Veränderungen führen. Überdies misst die internationale Gebergemeinschaft der Landproblematik nicht die Bedeutung zu, die ihr zukommen müsste. Die GTZ-Projekte auf der departamentalen und kommunalen Ebene weisen ebenfalls keine Komponenten auf, die sich als ein direkter Beitrag zur Lösung der Landfrage werten lassen. Allerdings leistet das Katasterprojekt (zusammen mit einigen weiteren, von anderen Geberorganisationen geförderten Katastervorhaben) einen wichtigen Beitrag zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Legalisierung der Eigentumsverhältnisse und möglicherweise für die Schlichtung von Streitfällen. Eine Verbesserung des Katasterwesens kann zu einer Verminderung des Konfliktpotentials führen, wenn die technischen Maßnahmen von Beratung und Vertrauensbildung konflikt sensitiv begleitet werden.

Empfehlung 10: Landfrage

Angesichts der Bedeutung der Landfrage für den weiteren Friedensprozess sollte das Thema weiterhin und in verstärktem Maße von der deutschen Seite aufgegriffen werden. Die folgenden Vorschläge unterscheiden sich dabei nach dem Grad der Intervention und demzufolge nach dem Mitteleinsatz. Während die ersten beiden Vorschläge innerhalb des bestehenden Portfolios zu realisieren sind, wäre der dritte Vorschlag mit der Schaffung einer weiteren Programmkomponente verbunden.

- Die Frage der Landverteilung sollte im größeren Zusammenhang mit der Agrarpolitik im Politikdialog aufgegriffen werden. Die Vereinbarungen in den Friedensverträgen bedürfen einer Fortschreibung und klarer Aussagen über die zukünftige Gestaltung dieses Politikbereichs.
- Die verschiedenen Gruppen und Initiativen der außergerichtlichen Konfliktschlichtung, die sich auf Ebene der Departamentos und Gemeinden gebildet haben, werden von den bestehenden Projekten in ihren jeweiligen Einzugsgebieten unterstützt. Das bedeutet nicht eine Förderung in Richtung Institutionalisierung dieser Gruppen und Initiativen. Vielmehr ist Unterstützung geboten in dem Bereich der Dokumentation der Konfliktfälle und des Konfliktverlaufs, der Systematisierung und Analyse der Erfahrungen sowie des Informationsaustausches zwischen den mit Konfliktschlichtung befassten Akteuren.
- CONTIERRA als maßgebliche staatliche Instanz wird unterstützt mit dem Ziel, die Mediationsfähigkeit dieser Organisation zu verbessern, ihre Präsenz in für Landkonflikte kritischen Gebieten zu erhöhen sowie das Leistungsangebot zu erweitern (da auf viele – kleinbäuerliche – Nutznießer erhebliche Probleme nach der Konfliktschlichtung und Legalisierung der Eigentumsverhältnisse zukommen). Die Beratung/Unterstützung von CONTIERRA sollte verbunden werden mit Fonds aus der Finanziellen Zusammenarbeit (KfW und/oder anderer Finanzinstitutionen), um einen merklichen Beitrag zur Lösung der hohen Zahl anhängiger Fälle zu leisten. Verbunden werden sollte ein derartiges „Paket“ mit abgestimmten, vereinheitlichten und vereinfachten Vorgehensweisen bei der Lösung von Konfliktfällen. Die gegenwärtige Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit der Rechtsvorschriften ist nicht zuletzt ein entscheidender Faktor für die hohe Zahl nicht gelöster Konfliktfälle.

Korruption nimmt an Bedeutung zu und wirkt konfliktverschärfend. Während die internationalen Finanzinstitutionen das Thema insgesamt nicht für prioritär ansehen und in erster Linie solche Maßnahmen unterstützen, die auf die nachvollziehbare und effektive Abwicklung ihrer Mittel abzielen, beabsichtigt USAID sich dieses Themenfeldes anzunehmen. Von deutscher Seite wurden seitens des BMZ mehrfach Aktivitäten auf diesem Gebiet angeregt, die aber bisher an mangelndem politischem Willen in Guatemala scheiterten. In dem Maße, wie sich die internationale Gebergemeinschaft bestimmten Standards und Normen verpflichtet fühlt, sollten diese Normen auch für die Empfängerländer geltend gemacht werden. Alle Sektoren, d.h. der Staat, der Privatsektor und die Zivilgesellschaft sollten in ihren Aktionen Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherstellen und sich Verhaltensweisen zu eigen machen, die den rechtlichen und ethischen nationalen und internationalen Normen entsprechen.

Empfehlung 11: Korruption

Korruption sollte auch in der täglichen Projektarbeit als Problem gesehen werden und nicht als eine exogene Größe. Korruptionsbekämpfung, wenn auch nicht als explizites Maßnahmenbündel, sollte immer eine Leitlinie bei der Projektplanung und –implementierung sein. Da insbesondere DDM und FORIN - aber auch das Wirtschaftsförderungsprogramm PROMOCAP – sektorübergreifend tätig sind und eine verbesserte Vertrauensbasis zwischen den Akteuren der verschiedenen Sektoren anstreben, ließen sich von diesen Projekten/Programmen ausgehende Initiativen auf nationaler und/oder departamentaler Ebene denken, etwa Kampagnen unter dem Motto „Korruptionsfreies Departamento XXX“ oder „Keine Macht den Verschwendern“. Es handelt sich dabei weniger um konkrete Aktivitäten als darum, einen gewissen „mind-set“ zu schaffen, der über die Projekte in die jeweilige Zusammenarbeit eingebracht werden sollte.

Daher wird empfohlen, das Thema Korruption prioritär sowohl auf der bilateralen wie multilateralen Ebene anzusprechen.

3.5.3 Anpassung von Planung und Monitoring

In die bestehende Planung und das Monitoring sollte die Konfliktperspektive explizit eingeführt werden. Es handelt sich dabei nicht um einen alternativen Ansatz, sondern um die Berücksichtigung einer zusätzlichen Perspektive mit dem Ziel, die Risiken (positive und negative Effekte) der Implementierung systematisch aufzunehmen und die Wirkung hinsichtlich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung im Umfeld der Projekte und Programme einzuschätzen. Die notwendigen Anpassungen beziehen sich auf das Länderprogramm insgesamt wie auch auf die einzelnen Projekte/Programme.

Empfehlung 12: Planung und Monitoring

Unter Beibehaltung der existierenden Planungs- und Monitoring-Ansätze muss bei Projekten und Programmen die Konfliktperspektive über die Einbeziehung entsprechender Indikatoren auf der Ziel-/Ergebnis- und Annahmenebene explizit berücksichtigt werden. Für die weitere Planung sowie das Monitoring des Länderprogramms ist die Angemessenheit des von MINUGUA etablierten Beobachtungssystem zu prüfen, und auch, ob diese Aufgabe von deutscher oder anderer Seite übernommen werden kann, z.B. durch UNDP. Konfliktanalysen müssen zum integralen Element bei der Identifizierung und Planung von Neuvorhaben gemacht werden.

Da MINUGUA bereits ein System der Konfliktbeobachtung entwickelt und eine reguläre Berichterstattung etabliert hat, wird unter pragmatischen Gesichtspunkten empfohlen, anhand dieser Daten Tendenzen und Intensitäten von Konflikten – disaggregiert nach Konflikttypen und geografischem Auftreten – in ihren Auswirkungen auf das Gesamtportfolio zu bewerten. Ziel ist es, in quantitativer Hinsicht Veränderungen von Konflikten zu beurteilen und periodisch die Angemessenheit des Portfolios und seiner Elemente zu überprüfen. Eine obere Grenze der Konfliktintensität sollte als kritisches Maximum definiert werden, bei dessen Erreichen die Grundlagen weiterer Zusammenarbeit gefährdet sind. Das Konfliktmuster, die bisherige Auftretenshäufigkeit sowie die gegenwärtige Konfliktintensität lassen eine Datenerhebung im halbjährlichen Turnus zweckmäßig erscheinen, wobei man sich den Veröffentlichungsintervallen von MINUGUA anschließen sollte. Dem GTZ-Büro käme die Aufgabe zu, die Daten in systematischer Form zu präsentieren, den Projekten und Programmen zugänglich zu machen und in regelmäßigen Abständen mit allen Programm-/Projektverantwortlichen zu analysieren.

In den vorliegenden Planungen und Monitoringsystemen auf Projekt- und Programmebene liegen kaum explizite Bezüge zur Konfliktthematik vor. Das heißt nicht, dass keine Kenntnisse und kein Problembewusstsein für diesen Themenbereich vorhanden sind. Die Antworten in den Fragebögen belegen sehr wohl ein hohes Maß an Sensibilität für KP/KB. Es kommt jedoch darauf an, in kohärenter Form Indikatoren zu benennen und zum Gegenstand des Monitoring zu machen, die die jeweils wichtigen Konfliktdimensionen abdecken.

Bei Resultaten, die einen Bezug zu Konfliktbearbeitung und -lösung haben, sollte zumindest ein Ergebnisindikator die Konfliktdimension abdecken. Wenn beispielsweise das Ergebnis lautet „Die Kapazität der Zielgruppen bei Verhandlungen mit staatlichen Autoritäten und Vertretern der Zivilgesellschaft gestärkt“, wäre ein möglicher Indikator für die Konfliktdimension „Anteil der Verhandlungen, die mit beiderseitig zufrieden stellenden Ergebnissen endeten“.

Beim Projektziel und bei Ergebnissen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Konfliktbearbeitung haben, sollten zumindest Indikatoren für die Annahmen formuliert werden. Wenn sich grundsätzlich alle Programme und Projekte in einem konfliktiven Umfeld bewegen,

sind die damit verbundenen Risiken zu antizipieren und zu benennen. Wenn beispielsweise ein Resultat formuliert ist als „Die Entwicklungsräte entsprechen in demokratischer Form den Wünschen der Bevölkerung und tragen zur Entwicklung der Region bei“, könnte eine für die Erreichung dieses Ergebnisses notwendige Annahme sein, dass der Staat keine Parallelstrukturen bei der Abwicklung von Investitionsfonds etabliert (und somit einen potentiellen Konflikt aufbaut).

Sollten bei der regelmäßigen Überprüfung der Annahmen bestimmte Risiken der Konfliktverschärfung deutlich werden, müssten ggf. in die Planung zusätzliche Maßnahmen aufgenommen werden. Wenn sich beispielsweise - im Zusammenhang mit der Unterstützung von Gemeindeverwaltungen - beobachten lässt, dass lokale Partikularinteressen wesentliche Teile öffentlicher Mittel den legitimierten Entscheidungsträgern vorenthalten und damit eine Konfliktverschärfung wahrscheinlich wird, könnten über die Projekte und Programme „Antikorruptionsmaßnahmen“ eingeführt werden. Dabei sollte allerdings beachtet werden, dass derartige Eingriffe durchaus ambivalente Wirkungen haben können.

Beratungs- und Fortbildungsbedarf der GTZ-Mitarbeiter

Da insgesamt die Umsetzung von Themen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in Programmen und Projekten eine relativ neue Entwicklung darstellt, kann nicht erwartet werden, dass die Mitarbeiter ausreichend über die diesbezüglichen Ansätze informiert sind und bereits über einschlägige Kenntnisse verfügen. Zwischenzeitlich stehen jedoch eine Reihe von Konzepten und Handlungsanleitungen zur Verfügung, die im Rahmen des Sektorberatungsvorhabens Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entwickelt wurden. Darüber hinaus bietet insbesondere der ZFD aufgrund der speziell auf Krisenprävention ausgerichteten Arbeit Anknüpfungspunkte zum Erfahrungsaustausch.

Empfehlung 13: Beratung

Über das GTZ-Büro Guatemala werden den Mitarbeitern die vom Sektorberatungsvorhaben hergestellten Dokumente zugänglich gemacht.

Der Zugang sollte durch (a) eine Basisdokumentation für alle Mitarbeiter und (b) eine Auswahl von Dokumenten entsprechend den Projektschwerpunkten erleichtert werden (inkl. schnellen elektronischen Zugriff auf der Basis von Stichworten). Es könnte eine Clearingstelle im GTZ-Büro oder einem Projekt eingerichtet werden, die den Zugang zu Dokumenten erleichtert und fördert.

Alle Auslandsmitarbeiter sollten einen Basis- Workshop in Methoden und Instrumenten der Friedensentwicklung und KP erhalten. Weitere Fortbildungsmaßnahmen zu bestimmten Themen sollten entsprechend Bedarf und Projektschwerpunkten ausgewählt werden. Ziel sollte sein, den GTZ-MitarbeiterInnen die erforderliche Grundkompetenz in diesem Bereich zu vermitteln und sie regelmäßig fortzubilden.

4. Empfehlungen im Überblick

Die GTZ hat im Auftrag des BMZ diese Länderstudie erstellt. Die Ergebnisse der Länderstudie verweisen immer wieder auf die äußerst enge Verknüpfung der Arbeit der TZ in Guatemala mit Problemen, die in erster Linie auf der politischen Ebene zu behandeln und zu verhandeln sind. Diese Handlungsebenen müssen gerade im guatemaltekischen Kontext eng verknüpft werden. Deshalb gliedern wir unsere Empfehlungen in drei Ebenen:

- die politische Entscheidungsebene
- die Ebene der Durchführungsinstitutionen der deutschen EZ
- die Ebene des Länderprogramms der GTZ

4.1 Politische Ebene

4.1.1 Stärkeres Engagement in multi- und bilateralen Geberdialogen und Politikdialog

Das BMZ sollte in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt darauf drängen, dass sich die EU für Sitzungen der Konsultativgruppe zielführend mit Blick auf eine gemeinsame Position koordiniert, insbesondere zu den Fragen der politischen Rahmenbedingungen (Umsetzung der Friedensabkommen, Demokratieentwicklung, Korruption, etc.). Diese Bemühungen sollten kontinuierlich fortgeführt werden. Die EZ- Institutionen sollten dazu im Vorfeld der Sitzungen einen an Konfliktfragen orientierten Input liefern.

Der Politikdialog sollte zunächst auf bilateraler Ebene mit präzisen Forderungen zur Umsetzung der Friedensverträge und der Förderung von good governance geführt werden. Darauf aufbauend sollte versucht werden, die EU-Positionen in diesem Sinn möglichst konkret auszugestalten (Priorität) und auch die multilateralen Geber zu klaren Botschaften zu ermuntern. Jede Möglichkeit, politische Signale an die Regierung zu senden, sollte genutzt werden.

Entscheidende Grundvoraussetzungen für eine wirkungsvollere friedensfördernde EZ sind die Bündelung von Maßnahmen, eine kontinuierliche Auswertung, ein gemeinsames konflikt- bzw. friedensbezogenes Monitoring und, auf dieser Basis, eine „Re-Fokussierung“ von geplanten und neuen Projektansätzen. Damit sind zukünftig auch Projektansätze gefordert, die ein flexibles Eingehen auf eine sich verändernde innenpolitische Situation ermöglichen.

Von den vorgeschlagenen Themen sollte besonders die Frage der Landverteilung - im Zusammenhang mit der Agrarpolitik - im Politikdialog aufgegriffen werden. Die Vereinbarungen in den Friedensverträgen bedürfen einer Fortschreibung und klarer Aussagen über die zukünftige Gestaltung dieses Politikbereichs.

4.2 EZ –Ebene (staatliche und nichtstaatliche)

Voraussetzung für bessere Projekt- und Synergiewirkungen wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen den deutschen EZ-Organisationen, die eine gemeinsame Perspektive der Hauptkonflikte in Guatemala, der relevanten Akteurskonstellationen und Überwindungsstrategien (Landproblematik, Menschenrechte) im Rahmen einer mehrteiligen Workshopserie erarbeiten könnten. Im Rahmen einer solchen Workshopserie sollten auch Grundelemente eines gemeinsamen konflikt- bzw. friedensfördernden Monitoring (Peace and Conflict Impact Assessment) und Prüfkriterien für Neuprojekte entwickelt werden. Dabei ist keine "Gleichmacherei" gefragt, sondern die Entwicklung und Festlegung gemeinsamer Qualitätskriterien. Es liegt auf der Hand, dass man hier auch Erfahrungen anderer relevanter Geber berücksichtigen sollte.³⁶

Im Folgenden werden die Empfehlungen daher unter die Untertitel EZ und TZ gegliedert, ohne freilich zu verkennen, dass bei vielen Themen eine stärkere Verknüpfung durch TZ, politische Stiftungen und NRO notwendig, sinnvoll und möglich ist.

Bei aller Kritik an Regierung und am Staat Guatemalas wird man nicht umhin kommen, weiter auf Reformen, Korruptionskontrolle und zunehmende Unabhängigkeit von Machtkonstellationen zu drängen, um langfristig auf eine zunehmende Autonomie des Staates von wechselnden Regierungen hinzuarbeiten. Hierzu dienen die Vorschläge, dass deutsche EZ komplementär zu anderen Gebern tätig wird, dies vor allem dort, wo sie wirklich einen komparativen Vorteil hat und Chancen für nachhaltige Wirkungen bestehen. Das sind die Bereiche Justiz, innere Sicherheit und Korruptionskontrolle. Dies verlangt nach einer kontinuierlichen, genauen Beobachtung der innenpolitischen Entwicklung.

4.2.1 Fortbildung von Aus- und PolitikerInnen und PolitikberaterInnen

Mit Blick auf die gesamte deutsche EZ/TZ sollte geprüft werden, wie junge, aber auch erfahrene PolitikerInnen/PolitikberaterInnen aus- und fortgebildet werden könnten.

- ❑ Im Falle der Parteien wären die politischen Stiftungen die Ansprechpartner (vielleicht in einigen Programmen – z.B. Dezentralisierung - in Kooperation mit der GTZ).
- ❑ Im Falle von Leitungspersonen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen ist an EED, Misereor, DED und auch die GTZ zu denken.

Bei dieser Art von Aus- und Fortbildung wäre ein sehr viel deutlicherer Schwerpunkt auf das politische System zu legen (im Vergleich zur allgemeinen Organisations- und Management-Fortbildung) und der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es sich bei diesem Personenkreis um am Gemeinwohl interessierte und politisch aktiv am Aufbau demokra-

³⁶ Hier wird besonders auf die konstruktiven und erfolgsversprechenden Ansätze und Erfahrungen in den letzten 3 Jahren in Sri Lanka und Nepal zwischen GTZ und DEZA (schweizerische EZ) bzw. GTZ und DFID (britische EZ) verwiesen.

tischer Strukturen beteiligte Führungspersönlichkeiten handelt. Anti-Korruptionsansätze spielen in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle.

NRO spielen im Rahmen von Projekten zur Verbesserung der politischen Teilhabe, besonders im Kontext Menschenrechte und Dezentralisierung, eine wichtige Rolle.

4.2.2 Stärkung zivilgesellschaftlicher Ansätze zur KP/KB bei Beachtung der Erfahrungen mit FORIN

Für den weiteren Friedensprozess sollte das zukünftige Engagement angesichts des auslaufenden Mandats von MINUGUA überprüft werden. Über die bisher eingegangenen Verpflichtungen hinaus sollte die Bereitschaft untersucht werden, ein bestimmtes - gegenwärtig von MINUGUA bearbeitetes - Themenfeld zu übernehmen und damit das Profil zu schärfen und den Umfang des Länderprogramms entscheidend auszuweiten. Andere Geber müssen dabei einbezogen werden, damit die bisher von Minugua übernommenen Beobachtungsfelder weiter auf gutem qualitativen Niveau fortgeführt werden und dadurch Ansätze in Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Staat und Gebergemeinschaft erleichtern.

4.2.3 Unterstützung des Schwerpunktes Krisenprävention und Friedensentwicklung

Das BMZ sollte prüfen, wieweit innerhalb des Schwerpunktes Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung die Schaffung einer nationalen NRO-Instanz oder aber einer Art Stiftung als sinnvoll, notwendig und förderungswürdig erachtet wird. Zu deren Aufgaben könnten gehören

- Anlegen einer Datenbank: Wer arbeitet zu welchen Konflikten? Verfügbarmachung von Manualen/ Erfahrungsberichten/Fortbildungsangeboten innerhalb des Landes und im Ausland;
- Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen zur praktischen Arbeit;
- Frühwarnung i.S. einer Beobachtung allgemeiner Tendenzen („observatorio de conflictos a nivel nacional y de departamentos“);
- Aufbau einer Supervisionsstruktur für Friedens- und Konfliktbearbeiter;
- "Notdienst" bei strukturellen, besonders bedrohlichen Konfliktlagen;

Wenn man - aus welchen Gründen auch immer - keine Möglichkeit einer Unterstützung auf nationaler Ebene sieht, sollte geprüft werden, ob in den Departamentos über die Projekte - besonders das Programm DDM - eine Förderung in Form einer Projektkomponente in Frage kommt.

4.2.4 Schaffung einer flexiblen Fondstruktur zur Unterstützung wichtiger Friedensinitiativen

Die große Zahl unterschiedlicher lokaler Initiativen zur Konfliktbearbeitung ist sehr eindrucksvoll, vielfach ohne jede Unterstützung der EZ. Dennoch erscheint es notwendig und sinnvoll, einen flexiblen Fond zur zeitnahen Unterstützung wichtiger Initiativen im Bereich Konfliktbearbeitung/ Friedensförderung aufzulegen.

Deshalb wird empfohlen, den Programmen, Projekten und dem GTZ-Büro einen Fonds für Initiativen zur Konfliktbearbeitung und Friedensförderung zur Verfügung zu stellen (vgl. dazu die Konflikt-Studie zu Sri Lanka). Eine Beteiligung des ZFD und der KfW wäre wünschenswert. Die Arbeit der Programme und Projekte sollte darauf überprüft werden, ob sie damit eher in der Lage sind, flexibler, schneller und effizienter auf neue Konflikte und besonders länger währende Konflikte in ihrem Projektgebiet reagieren zu können.

4.2.5 Medien

Durch eine Studie sollte geklärt werden, wie der Öffentlichkeit die wichtigsten Themen im Bereich Konfliktbearbeitung durch eine adäquate Berichterstattung in den Medien nahe gebracht werden können. Es handelt sich hier nicht um Werbung für die deutsche EZ bzw. die einzelnen EZ-Vorhaben, sondern um die Fortbildung von Journalisten und Anregungen in den Medien, den Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Staat und auch innerhalb der Zivilgesellschaft voranzutreiben.

4.2.6 Stärkung des Justizbereiches

Die Aufgabe der Justiz, friedensstiftend zu wirken, ist zentral für die Legitimität von Staat und Regierung. Deshalb sollte dieser Sektor auch weiterhin auf sinnvolle Möglichkeiten für ein Engagement beobachtet werden, auch wenn die letzten GTZ-Prüfungen von einem gegenwärtigen Engagement abraten.

Im Bereich der Justiz sind seit Jahren die finanzstärksten Geber - Weltbank, BID und US-AID - tätig, mit einigen Erfolgen, vor allem bei einer transparenteren Bestellung von Richtern. Insgesamt erscheinen die Erfolge jedoch noch recht begrenzt.

Die Friedensrichter und deren Verwaltungspersonal sollte daraufhin geprüft werden, ob ihre Unterstützung effektiv und sichtbar zu Konfliktlösung- und Friedensentwicklung beitragen kann. Sie sind landesweit tätig, sollen nahe an der Bevölkerung arbeiten, möglichst auch zweisprachig in den entsprechenden Gebieten. Zu ihren Aufgaben gehören Beiträge zur Konfliktschlichtung sowohl im innerfamiliären Bereich als auch zwischen Personen/Gemeinden. Auch wäre interessant, ob sie in Zukunft von den Gemeinden selbst berufen werden könnten, wie z.B. in Peru.

Die Unterstützung könnte sich auf Aus- und Fortbildung konzentrieren. Dabei ließe sich an ein gemeinsames Programm zwischen GTZ (Ausbildung, Beratung und Unterstützung in Vermittlungskompetenzen) und der KfW (Errichtung von Amtshäusern und Ausrüstung) denken, ggf. unter Einbeziehung der politischen Stiftungen und INWENT.

Eine kontinuierliche Beobachtung der Anstrengungen um Justizreform von USAID sollte zur Ermittlung eventueller deutscher komplementärer Ansätze erfolgen.

4.2.7 Innere Sicherheit

Im Bereich der Polizeifortbildung und -ausrüstung ist bereits die EU mit einem großen Projekt vertreten. Die GTZ hat bisher keine spezifischen Erfahrungen, ein Sektorberatungsvorhaben der GTZ zur Sicherheitssektorreform hat vor kurzem seine Arbeit aufgenommen.

Im Rahmen der Arbeit des GENERO-Projektes, das auch in der Nationalen Polizeiakademie tätig ist, sollte geprüft werden, ob die bisher knapp bemessene Ausbildung im Bereich KP/KB besonders für den mittleren und höheren Polizeidienst erweitert werden könnte. Sowohl der erste Stellvertretende Innenminister als auch der Direktor der Polizeiakademie zeigten sich an dem Thema interessiert.

Dabei sollten die Anstrengungen um Polizeireform von Seiten der EU beobachtet werden, um eventuelle deutsche komplementäre Ansätze zu identifizieren. Die Wirkungen könnten von anderen EZ-Organisationen wie ZFD, Misereor, im Rahmen ihrer Förderung von Menschenrechtsarbeit, und von den Stiftungen durch begleitende Studien beobachtet werden.

4.2.8 Korruptionsbekämpfung

Korruption sollte auch in der täglichen Projektarbeit als Problem gesehen werden und nicht als eine exogene Größe. Korruptionsbekämpfung, wenn auch nicht als explizites Maßnahmenbündel, sollte immer eine Leitlinie bei der Projektplanung und –implementierung sein. Da insbesondere DDM und FORIN - aber auch das Wirtschaftsförderungsprogramm PROMOCAP – sektorübergreifend tätig sind und eine verbesserte Vertrauensbasis zwischen den Akteuren der verschiedenen Sektoren anstreben, ließen sich von diesen Projekten/Programmen ausgehende Initiativen auf nationaler und/oder departamentaler Ebene denken, etwa Kampagnen unter dem Motto „Korruptionsfreies Departamento XXX“ oder „Keine Macht den Verschwendern“. Es handelt sich dabei weniger um konkrete Aktivitäten als darum, einen gewissen „mind-set“ zu schaffen, der über die Projekte in die jeweilige Zusammenarbeit eingebracht wird.

Krisenprävention sollte also nicht ausschließlich auf den Bereich der Entwicklung und Anwendung von Konfliktlösungsmechanismen reduziert werden, sondern sollte ein deutlich breiteres Aktivitätenspektrum umfassen. Darunter fallen auch Maßnahmen, die im

Rahmen des PCON-Projekts geplant sind (Exhumierungen/Identifikation der Opfer, kulturelle Denkmäler, die an die Zeit von Krieg und Massakern erinnern, etc.), die Bearbeitung der Spätfolgen des Bürgerkrieges (Unterstützung für Witwen und Waisen; Priorisierung durch die TZ vor allem jener Gebiete, die von Krieg und Menschenrechtsverletzungen am stärksten betroffenen waren) sowie beschäftigungswirksame Infrastrukturprogramme, um der steigenden Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu begegnen. Verteilung /Umverteilung von Ressourcen (vor allem von Land) und das Ad-hoc-Ausfüllen eines Regelungsvakuums, in dem staatliche Institutionen noch keine wirkungsvolle und legitime Rolle spielen, wären weitere Eingriffsbereiche, die der Krisenprävention zuzurechnen wären.

Die Bedeutung eines Programms mit „indirektem“ Bezug – wie PROMOCAP (KKMU-Förderung) – sollte dabei unterstrichen werden, da im ökonomischen Bereich wesentliche Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden geschaffen werden. Die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen in Guatemala haben noch einmal deutlich die Anfälligkeit der Volkswirtschaft unterstrichen und die damit verbundene Gefahr zunehmender Arbeits- und Hungerkonflikte. Die Daten über ein gewisses Maß makroökonomischer Stabilität (relativ niedrige Inflation, keine übermäßige Staatsverschuldung, kein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht) können nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass das in den letzten Jahren zurückgehende volkswirtschaftliche Wachstum mit einem extrem hohen Niveau der Unterbeschäftigung einherging und in den letzten Monaten mit einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, verbunden mit einem weiteren Anstieg des informalen Sektors.

4.2.9 Beschäftigung

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit wird kaum einen Beitrag zur kurzfristigen Lösung der Beschäftigungsproblematik leisten können. Bedeutsam ist jedoch – mittel- und langfristig - die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben sowie die Unterstützung lokaler Wirtschaftsinitiativen durch Programme wie PROMOCAP. Der Sektor der Klein- (formal und informal) und Mittelbetriebe absorbiert bereits gegenwärtig einen beträchtlichen Teil der ökonomisch aktiven Bevölkerung und wird zukünftig eine noch wichtigere Rolle als Anbieter von Arbeitsplätzen spielen müssen. Unter diesem Gesichtspunkt ist entscheidend, dass dieser Aktionsbereich als ein konstitutiver Bestandteil des Portfolios und als Beitrag für den Friedensprozess angesehen wird.

4.2.10 Landfrage

Angesichts der Bedeutung der Landfrage für den weiteren Friedensprozess sollte das Thema von der deutschen Seite, möglichst im Verbund mit anderen Gebern, aufgegriffen werden. Die folgenden Vorschläge unterscheiden sich dabei nach dem Grad der Intervention und dementsprechend dem Mitteleinsatz. Während die ersten beiden Vorschläge innerhalb des bestehenden GTZ-Portfolios zu realisieren sind, wäre der dritte Vorschlag mit der Schaffung einer weiteren Programmkomponente verbunden.

Die Frage der Landverteilung sollte im größeren Zusammenhang mit der Agrarpolitik im Politikdialog aufgegriffen werden. Die Vereinbarungen in den Friedensverträgen bedürfen einer Fortschreibung und klarer Aussagen über die zukünftige Gestaltung dieses Politikbereichs.

Die verschiedenen Gruppen und Initiativen der außergerichtlichen Konflikterschlichtung, die sich auf Ebene der Departamentos und Gemeinden gebildet haben, werden von den bestehenden Projekten in ihren jeweiligen Einzugsgebieten unterstützt. Das bedeutet nicht eine möglicherweise zu schnelle Förderung in Richtung Institutionalisierung dieser Gruppen und Initiativen. Vielmehr ist Unterstützung im Bereich der Dokumentation der Konfliktfälle und des Konfliktverlaufs notwendig, der Systematisierung und Analyse der Erfahrungen sowie des Informationsaustausches zwischen den mit Konflikterschlichtung befassten Akteuren.

CONTIERRA als maßgebliche staatliche Instanz sollte unterstützt werden, mit dem Ziel, die Mediationsfähigkeit dieser Organisation zu verbessern, ihre Präsenz in für Landkonflikte kritischen Gebieten zu erhöhen sowie das Leistungsangebot zu erweitern, da auf viele kleinbäuerliche Nutznießer erhebliche Probleme nach der Konflikterschlichtung und Legalisierung der Eigentumsverhältnisse zukommen. Die Beratung/Unterstützung von CONTIERRA sollte verbunden werden mit Fonds aus der Finanziellen Zusammenarbeit (KfW und/oder anderer Finanzinstitutionen), um einen merklichen Beitrag zur Lösung der hohen Zahl anhängiger Fälle zu leisten. Verbunden werden sollte ein derartiges „Paket“ mit abgestimmten, vereinheitlichten und vereinfachten Vorgehensweisen bei der Lösung von Konfliktfällen. Die gegenwärtige Unübersichtlichkeit und Widersprüchlichkeit der Rechtsvorschriften ist nicht zuletzt ein entscheidender Faktor für die hohe Zahl nicht gelöster Konfliktfälle.

4.3 TZ-Ebene

4.3.1 Beratung und Fortbildung

Über das GTZ-Büro Guatemala sollten den MitarbeiterInnen die vom Sektorberatungsvorhaben entwickelten Dokumente zugänglich gemacht werden.

Der Zugang sollte durch (a) eine Basisdokumentation für alle MitarbeiterInnen und (b) eine Auswahl von Dokumenten entsprechend Projektschwerpunkten erleichtert werden. Hierzu gehören auch Workshops, die Instrumente der KP/KB vermitteln und damit Teil des Projektmonitorings und der Vorbereitung neuer Projekte werden. Es könnte eine Clearingstelle im GTZ-Büro oder einem Projekt eingerichtet werden, die den Zugang zu Dokumenten erleichtert und fördert.

Alle AMAs und gegebenenfalls weitere ausgewählte Mitarbeiter sollten einen Basis-workshop in Methoden und Instrumenten der Friedensentwicklung und KP erhalten. Weitere Fortbildungsmaßnahmen zu spezifischen Themen sollten entsprechend Bedarf und Projektschwerpunkten identifiziert werden. Ziel sollte sein, den GTZ-MitarbeiterInnen die erforderliche Grundkompetenz in diesem Bereich zu vermitteln und sie regelmäßig projektbezogen fortzubilden.

4.3.2 Planung und Monitoring

Unter Beibehaltung der existierenden Planungs- und Monitoring-Ansätze sollte bei Projekten und Programmen die Konfliktperspektive über die Einbeziehung entsprechender Indikatoren auf der Ziel/ Ergebnis- und Annahmenebene explizit berücksichtigt werden. Für die weitere Planung sowie das Monitoring des Gesamtportfolios sollte das von MINUGUA etablierte Beobachtungssystem übernommen werden. Konfliktanalysen sollten integraler Bestandteil bei der Identifizierung und Planung von Neuvorhaben sein.

Entscheidend ist es, den *Lerntransfer aus den Querschnittsprojekten* in die sektoralen Programme und Projekte sicherzustellen. Hierbei sind verschiedene Kanäle denkbar wie Berichterstattung, Intranet, vor allem aber eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aller Programme und Projekte - eine Art Steering Group Frieden und KP/KB - , die kontinuierlich an der Weiterentwicklung arbeitet. Ziel sollte dabei mittelfristig sein, eine konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung für alle Programme und Projekte aufzubauen und zu institutionalisieren.

In diesem Zusammenhang sollte die Möglichkeit einer Prozessberatung überlegt werden, für die allerdings ein klares Commitment in den GTZ-Projekten Voraussetzung ist.

4.3.3 Trägerstrukturen

Für die Gutachter war es im Rahmen der Länderstudie nicht möglich, eingehende Modelle für Trägerstrukturen zu entwerfen, die offensichtlich erheblich diversifiziert sein müssen, um Wirkungen zu entfalten. Man sollte vorsichtig sein, von Beginn an mit einer größeren Institution als repräsentativem Vertreter eines Sektors zusammenarbeiten, die sich nur allzu schnell als "Gatekeeper" versteht und damit Probleme mit anderen, kleineren Partnern vorprogrammiert.

Vielmehr empfehlen sich flexible Partnerschaften mit staatlichen und nicht-staatlichen Partnern, auch der Wirtschaft, die um Themen herum aufgebaut werden. Sie sollten aber auf klare Ziele bezogen sein. Der Tendenz von "Endlosprozessen", die in der Ausgestaltung von "interinstitucionalidad" bestehen, sollte entgegengewirkt werden.

4.3.4 Monitoring der Performance staatlicher Institutionen

Wie in der TZ-Länderstudie Kolumbien empfohlen, könnte auch für Guatemala ein Monitoring der Performance staatlicher Institutionen (observatorio de desempeño estatal) hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Legitimität und Möglichkeiten der Kontrolle durch zivilgesellschaftliche Kräfte durch mehrere Geber sinnvoll sein. Vor allem im Bereich von „good governance“ sind die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen staatlichen Institutionen zu groß. Ein Programm zur Korruptionsbekämpfung kann bei Versagen der Justiz ebenso wenig greifen wie eine Justizreform ohne Abstützung durch ein halbwegs rationales Regierungs- und parlamentarisches Handeln.

Für ein solches Monitoring könnten folgende Kriterien sinnvoll sein:

- Grad der Politisierung und Instrumentalisierung von Institutionen und Organisationen durch sachfremde Intervention
- Positiv: der Beitrag von staatlichen Programmen zur Transformation von sozialen Konflikten
- Qualifikation, Unabhängigkeit und Kontinuität des Personals
- Partizipative Arbeitsweise (sofern sachlich geboten), Legitimität und Akzeptanz institutionellen Handelns in der Wahrnehmung von Zielgruppen und Öffentlichkeit
- Transparenz administrativer Abläufe und des Finanzgebarens
- Rechenschaftslegung und Mechanismen der Kontrolle

Die Aufgabe eines solchen Monitorings darf, bei aller Notwendigkeit, nicht unterschätzt werden. Es greift tief in oft als domaines réservés betrachtete Bereiche hoheitlichen staatlichen Handelns ein. Konflikte sind, sobald ein solches Monitoring Folgen zeigt, zu erwarten. Insofern sind als Mindestvoraussetzungen für ein solches Institutionenmonitoring zu nennen:

- klare Absprachen auf Regierungsebene zwischen Geberland und Guatemala;
- klare Absicherung der beteiligten Institutionen aus der EZ durch die Regierung des Geberlands;
- Koordination des Vorgehens zwischen den wichtigsten europäischen und like-minded-Geberstaaten, möglichst auch unter Einbeziehung multinationaler Institutionen wie UNHCHR, UNDP oder Weltbank.

Alle Geber- und Finanzierungsinstitutionen stehen vor dem gleichen Problem und könnten, bei effizienter Koordination und Abstimmung, wirksamere Ergebnisse als bisher für die Friedensentwicklung in Guatemala erzielen.

5. Anhang

1. Literaturverzeichnis

Allgemeine Literatur zu konfliktbezogener Forschung und Interkulturalität

BMZ: Ziviler Friedensdienst, Bonn 1999

- , Krisenprävention und Konfliktbeilegung: Gesamtkonzept der Bundesregierung vom 07.04.2000, Bonn 2000
- , Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Konzeptentwurf, 19.09.2001)

Bonacker, Thorsten; Imbusch, Peter: Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden, in: Peter Imbusch/Ralf Zoll (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 75, 81.

Fahrenhorst, Brigitte: Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten, Dokumentation einer Fachtagung an der TU Berlin vom 3. – 5. 12.1999

Gratius, Susanne: Ansätze ausgewählter bilateraler und multilateraler Geber bei der Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen zur Förderung von Demokratie und Good Governance in ihren Partnerländern, Hamburg 2001 (Gutachten für die GTZ)

Heckt, Meike: Interkulturelle Bildung in einer ethnisch gespaltenen Gesellschaft, Hamburg 1999 (Diss. an der Univers. Hamburg, auf CD; als Buch im Verlag Waxmann 2000 erschienen)

Klingebiel, Stefan: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen – Querschnittsbericht zu Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Ländern, Berlin 1999

Kreditanstalt für Wiederaufbau, Auslandssekretariat b: Beiträge der FZ zur Krisenprävention und Krisennachsorge in Entwicklungsländern, Frankfurt/Main 1999

Leonhardt, Manuela: Improving Capacities and Procedures for Formulating and Implementing Effective Conflict Prevention Strategies – An Overview of Recent Donor Initiatives, in: Lund et al. 2000, S. 89ff.

- , Konfliktanalyse für die Projektplanung und -steuerung. Eine praktische Handreichung, Eschborn 2001
- , Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung von Entwicklungsvorhaben. Eine praktische Handreichung, Eschborn 2001

Lund, Michael: Improving Conflict Prevention by Learning from Experience: Issues, Approaches and Results, in: Lund et al. 2000

- /Rasamoelina, Guenola (Hrsg.): The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments. Yearbook 1999/2000, Baden-Baden 2000

Matthies, Volker: Krisenprävention als Friedenspolitik. Zur Entstehung und Entwicklung eines neuen politischen Konzepts, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Bd. 40, Nr. 4, S. 103-106

- Krisenprävention, Opladen 2000

Mehler, Andreas / Ribaux: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion. Wiesbaden 2000

Miall, Hugh: Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of „Light“ and „Deep“ Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans, in: Lund et al. 2000, S. 23

Nolte, Detlef Der verunsicherte Jaguar. Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Optimismus und politischer Skepsis, in: Bodemer, Klaus/Krumwiede, Heinrich-W./Nolte, Detlef/Sangmeister, Hartmut (Hg.), Lateinamerika Jahrbuch 1997, Hamburg 1997, S. 37-57

Spelten, Angelika: Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotentialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik, Bonn 1999

Allgemeines Material zu Guatemala/Zentralamerika

Amnesty international: Jahresbericht 1999-2001, Frankfurt/M. 1999-2001

ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales): Evaluación del proceso de fortalecimiento de la justicia en Guatemala en el año 2000, Guatemala-Stadt julio de 2001a

- , : Evaluación del proceso de fortalecimiento de la justicia en Guatemala en el año 2001 , Guatemala-Stadt octubre de 2001b

- , : Informe de los principales resultados de la X encuesta empresarial, Guatemala, Septiembre de 2001c

Banco Central: En cifras – Guatemala, 1999

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) : Guatemala. De los Acuerdos de Paz a la Consolidación Económica y Social. Documento de Diálogo. Febrero de 2000
- Bendel, Petra: Zivilgesellschaftliche Organisation und Partizipation jenseits des Anti-Parteien-Effekts? Zur Aufrechterhaltung und Konsolidierung von Demokratien in Zentralamerika, Hengstenberg, Peter u.a. (Hrsg.), Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt a.M. 2000, S. 127-140
- Bodemer, Klaus/Krumwiede, Heinrich-W./Nolte, Detlef/Sangmeister, Hartmut (Hg.): Lateinamerika Jahrbuch 1999-2001, Hamburg 1999-2001
- Bonacker, Thorsten/Imbusch, Peter: Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden, in: Peter Imbusch/Ralf Zoll (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 73-85
- Boschmann, Niña/Heinz, Wolfgang: Der Beitrag der Finanziellen Zusammenarbeit zur Friedenssicherung und Konfliktprävention - dargestellt am Beispiel der Programme PRONADE und FONAPAZ in Guatemala. Pilotstudie im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/M., Dezember 2000
- Bulmer-Thomas, Victor/Kincaid: A. Douglas, Central America 2020: Towards a New Regional Development Model (Internet: Institut für Iberoamerika-Kunde, Projekt Zentralamerika 2020)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Länderkonzept Guatemala, Bonn, 1.10.1999
- CACIF 2000 : Guatemala. Plan de desarrollo económico y social. Visión y propuesta del sector privado organizado. Guatemala, 1 de junio de 2000
- Call, Charles T.: Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Justice and Insecurity (Internet: Institut für Iberoamerika-Kunde, Projekt Zentralamerika 2020)
- CEH: Memoria del Silencio, 12 Bde, Guatemala 1999
- CONTIERRA (Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra) : Memoria de Labores, Julio 1999 - Diciembre 2000
- , : Marco Estratégico de Gestión. (Período 2000 - 2003), Guatemala, Junio de 2001

Córdova, Ricardo/Maihold, Günther: Democracia y Ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020 (Internet: Institut für Iberoamerika-Kunde, Projekt Zentralamerika 2020)

DANIDA: Evaluation of Danish Support to Promotion of Human Rights and Democratisation 1990 – 1998, Guatemala, Februar 2000

Deutsche Botschaft Guatemala: Entwicklungspolitischer Zweijahresbericht, 24.4.1999

Foro Guatemala: Propuesta para la reactivación económica, Guatemala 2001

Foro Nacional de la Mujer 1999: Propuesta Nacional de Participación Cívica-Política de la Mujer, Guatemala

Fundación Centroamerica de Desarrollo (FUNCEDE) u.a.: Los conflictos municipales en el período post acuerdos de paz, Guatemala 1997

Gandara & As. : Evaluación del proyecto "Mujeres y Acuerdos de Paz (PNUD)". Informe Final, 2000

Garbers, Frank / Heckt, Meike : Die soziale Konstruktion der Maya : Comunidad, Ethnizität und neue politische Akteure im Guatemala des 20. Jahrhunderts. In : Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, Nr. 44, 2000, S. 71-81

Gobierno de la República : El drama de la pobreza en Guatemala. Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad (versión preliminar para su discusión), Guatemala, Febrero 2001a

- , :Estrategia de reducción de la pobreza, un camino para la paz (propuesta para discusión). Guatemala, Agosto 2001b

- , : Acción intensiva en los municipios en situación de pobreza y alta vulnerabilidad (documento revisado con entes rectores). Guatemala, Octubre 2001c

Gómez, Ricardo u.a., Pacto de Gobernabilidad, Eschborn 2001

Hengstenberg, Peter u.a. (Hrsg.): Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt a.M. 2000

Grupo Barómetro : Diálogo por la Gobernabilidad. Guatemala Julio 25, 2001

Grupo Mega : Estudio sobre la participación del sector privado de Guatemala en el proceso de conciliación, Guatemala, Octubre 2001

- Hoegen, Miguel van: Los Pobres explican la Pobreza – el caso de Guatemala, Guatemala 1999
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA: Democracia e Guatemala – La misión de un pueblo entero, Informe de la misión, Stockholm/Bogotá 1998
- Jonas, Susanne: Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process, Boulder, Co. 2000
- Joras, Ulrike : Privatising Peace ? Strategies and Motives of the Private Sector in Conflict Zones. A case Study for Guatemala. Draft paper o.J.
- Klemp, Ludgera: Prüfgutachten Gendervorhaben Guatemala, Rom, Dezember 1999
- Klemp, Ludgera: Friedensprozess und Geschlechterbeziehungen in Guatemala : Frauen brechen auf gegen Diskriminierung und Männergewalt, Manuskript, November 2001
- Kreditanstalt für Wiederaufbau: Sozioökonomische Kurzanalyse Guatemala, Juni 1998
- , : Beiträge der FZ zur Krisenprävention und Krisennachsorge in Entwicklungsländern, Frankfurt, Oktober 1999
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Der Beitrag der Finanziellen Zusammenarbeit zu Friedenssicherung und Konfliktprävention: Dargestellt am Beispiel der Programme PRONADE und FONAPAZ in Guatemala, 2000.
- Kurtenbach, Sabine: Guatemala, München 1998
- , Politik in Zentralamerika zwischen Apathie und traditionellem Personalismus, Brennpunkt Lateinamerika Nr. 12 (Hamburg), 29.6.1999
- , Zivilgesellschaft und zivile Konfliktregelung. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Beendigung bewaffneter Konflikte, in: Hengstenberg, Peter u.a. (Hrsg.), Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt a. M. 2000, S. 221-236
- Lent, Tom: Blessed are the Spacemakers. Construction Peace Processes in Conflictual Situations. A Case Study of Guatemala 1976-1996 (Local Capacities for Peace Project) Internet:www.cdainc.com/pubs/case15.htm

Milián, Bayron / Grünberg, Georg / Cho B., Mateo : La conflictividad Agraria en las Tierras Majas del Norte de Guatemala: Petén y la Franja Transversal del Norte, Manuskript, 2001

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación : Política Agropecuaria 2000 - 2004. Gobierno de Guatemala, Abril de 2000

- , Estructura Orgánica y Funcional. Guatemala o.J.

Ministerio de Educación: Plan de Gobierno Sector de Educación 2000-2004. Ultimo Borrador de Trabajo, Guatemala, Junio de 1999

MINUGUA: Suplemento al cuarto informe sobre la verificación de los acuerdos de paz de Guatemala (1 de agosto – 31 de octubre 1999). Observaciones y Recomendaciones relativas a la Agenda de Paz pendiente. Síntesis del estado de cumplimiento de los compromisos calendarizados en el Acuerdo sobre Cronograma, Ciudad de Guatemala, Noviembre de 1999

- , La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, November 1998

- , La situación penitenciaria en Guatemala (informe de verificación), Abril de 2000a

- , La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz (informe de verificación), Mayo de 2000b

- , Procedimientos de Exhumación en Guatemala (1997-2000), Septiembre de 2000c

- , Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales, Noviembre de 2000d

- , Los linchamientos: Un flagelo contra la dignidad humana (informe de verificación), Guatemala 2001a

- , Los conflictos en Guatemala: un reto para la sociedad y el estado (informe de verificación), Febrero de 2001b

- , La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción (informe de verificación), Abril de 2001c

- , Los pueblos indígenas de Guatemala : la superación de la discriminación en el marco de los acuerdos de paz (informe de verificación), Septiembre 2001d

- , Agenda Legislativa de La Paz. Resumen ejecutivo de la Gestión Parlamentaria del Organismo Legislativo (período 1996-2001), Guatemala 2001e (ausführlicher Überblick, Kurzbeschreibung der Gesetzentwürfe)

- , Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas (informe de verificación), 2001f

- , Información Estadística (última versión, 25 Octubre de 2001) : No de conflictos por tipo, por departamento, por municipio ; descripción de conflictos

- Molkentin, Gudrun: Ansatzpunkte für Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung auf der lokalen Ebene in Guatemala – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Mai 2000 (Langfassung und Internes Kurzpapier)
- ODHA: Memoria del Primer Encuentro sobre Resolución de Conflicto y Jóvenes en el Contexto de Paz. Guatemala, 2-5 de Noviembre 1997, Guatemala 1998
- , “Cambiar el Rumbo....“ Experiencias de Mediación en Conflictos de Tierra, Guatemala 1998
 - , Primer Seminario Internacional. La Sociedad Civil y la Resolución Alternativa de Conflictos, Guatemala 1998.
- OEA : Un camino hacia la tolerancia y reconciliación comunitaria. Guatemala 2000a
- , Un camino hacia la tolerancia y la reconciliación comunitaria. Herramientas técnicas. Guatemala 2000b
 - , Foro Democrático. Un camino hacia la tolerancia y reconciliación comunitaria. Guatemala 2001
 - , Propaz. Contribuyendo a la construcción de la paz en Guatemala, Guatemala o.J.
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD: Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients (Guatemala), Paris 2000
- Policía Nacional Civil (PNC), III Encuentro de mujeres policías de alto rango de Centro América, Belice, Panama y República Dominicana. Informe P.N.C, de Guatemala, 2001
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH), Informe Anual Circunstanciado 2000, Guatemala 2001
- , I Congreso de los Derechos de la Mujer. Guatemala 2000
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo: Guatemala - Los contrastes del desarrollo humano, Guatemala 1998
- Reyes Calderón, José Adolfo : Mecanismos alternativos de justicia, Guatemala Ciudad 1998
- Schirmer, Jennifer: The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy, Philadelphia 1998.
- Schlenker, Ulrich : Indigene Organisationen in Zentralamerika. In : Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, Nr. 44, 2000 , S. 98-106 (Kurzbeschreibungen)
- Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN): Planificación y Programación. Balance de la Cooperación Internacional al 31 de Diciembre de 2000, mimeo o.J.
- , Matriz de Política Social 2000 - 2004 ("Un Gobierno que trabaja con Usted")

- , Matriz de Política Económica 2000 - 2004. Guatemala, 8 de Mayo de 2000
- , Estrategia de Reducción de la Pobreza. Un camino para la paz. Presentación, mimeo, Guatemala 2001

Secretaría Presidencial de la Mujer: Situación de las mujeres guatemaltecas. Una lectura en cifras, Guatemala 2000

Secretaría de la Paz (SEPAZ) : Resarcimiento. Un camino a la reconciliación, Guatemala o.J.

Simon, Jan-Michael: Wahlen 99 in Guatemala: Ein Schritt vorwärts? Annäherung an einen neuen Weg in Zentralamerika, Freiburg 2000

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala : Guatemala - la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano 2000. Guatemala 2000

Snodgrass Godoy, Angelina: Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala: Implications für Human Rights (Internet)

Sojo, Carlos: El traje nuevo del emperador: la modernización del estado en Centroamérica (Internet: Institut für Iberoamerika-Kunde, Projekt Zentralamerika 2020)

- , Sector Educación, Dezember 1999

Treacy, Brian : Guatemala's Justice Sector. In: Peace in Action, Fall 2000, S. 31-35

UNDP: UNDP Role in Decentralization and Local Governance, UNDP/BMZ 2000

UNICEF 1998 : Síntesis de la Situación de las Mujeres y las Ninas Guatemaltecas, Guatemala 1998

Unión Europea: Programa de apoyo a la política nacional de seguridad ciudadana - Imágen de la PNC, informe final, 2 Bde., Guatemala Ciudad 2001a.b

Universidad Rafael Landívar u.a. (Hg.) : Acuerdos de Paz, Guatemala 1998

USAID, Programa de Justicia, Guatemala-Stadt 2000

- , Diagnóstico sobre acceso de las mujeres a la justicia (síntesis del informe), Guatemala-Stadt 2000
- , Worksheet: Performance Indicator Reference Sheet , 2001
- , Diagnóstico comunal e institucional sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos, 2001
- , Centros de justicia Información General, noviembre de 2000
- , La Violencia Intrafamiliar, Guatemala 2000

USAID/PNUD/Secretaria de Paz. Actividades de reconciliación en zonas de conflicto, "ARZOC", informe final, 2 Bde. Guatemala-Stadt 2001
 USAID: Program and Operations Assessment Report No. 24: Promoting Social Reconciliation in Post-conflict Societies – Selected Lessons from USAID's Experience, Januar 1999

Visión Guatemala, Guatemala hacia el nuevo milenio. Los escenarios del futuro. Guatemala 1999

World Bank: World Development Report 1997. The State in a Changing World, Washington, D.C. 1997

- (Autor: Carlos Ralón, CIEN): Revisión del Programa de Inversión Pública

Zinecker, Heidrun: Unvollendete Transitionen und violente Zivilgesellschaften, in: Hengstenberg, Peter u.a. (Hrsg.), Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt a. M. 2000, S. 207-220

Unterlagen zu Portfolio, Programmen und Projekten der GTZ in Guatemala

Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.
 Eschborn2001(Entwurf)

Zusammenarbeit mit Guatemala. Auftrag und Management durch die GTZ im Jahr 2001, Guatemala Ciudad 2001

FORIN

- Matriz de planificación del proyecto (Versión modificada noviembre de 2000)
- Plan orientador de operaciones 2001
- Informe operativo de ejecución. Enero a Septiembre de 2001-10-17
- Informe final de Petén. Noviembre 1999 – Junio 2001
- Informe trimestral Petén. Julio – Septiembre 2001
- Informe de actividades no incluidas en los informes de programas. Noviembre 1999 a Septiembre 2001
- Plan Operativo 2001 del FORO
- Propuesta del Equipo Técnico del FORIN sobre objetivo, resultados y estructura de ejecución para el período 2003 – 2005
- Método FORIN de coordinación regional
- La sociedad civil en Guatemala – conceptos, estructuras, prpuestas. FORIN, Octubre de 2001

DDM

- Aportes de los proyectos de la cooperación técnica alemana a la descentralización de Guatemala. GTZ
- Bericht über den Beratungseinsatz zur Planung des "Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Municipal (DDM)" in Guatemala URBAN, KLAUS/FRITZ, JOACHIM. Mayo 2000. Doc.No. : Plv-c97
- Angebot "Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und Gemeindeentwicklung" vom 29. September 2000
- Angebot "Ländliche Regionalentwicklung El Quiché" vom 8. Dezember 1998
- Ländliches Entwicklungsprojekt El Quiché. Projektbericht des Auftragnehmers Nr. 6, 01.01.01 – 30.06.01
- Ländliches Entwicklungsprojekt El Quiché. Fortschrittsbericht an das BMZ Nr. 5, 01.01.00– 31.12.00
- Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de Petén (Schaubilder)

GENERO

- Prüfgutachten Gendervorhaben Guatemala, Dezember 1999 (L.Klemp)
- Angebot zum Vorhaben „Genderförderung im Friedensprozess“, 21.09.00
- Matriz de la Planificación
- Diverse Unterlagen zu Struktur und Organisation des Projektes sowie zu den Durchführungsorganisationen

Statistiken

- Kriminalität (in: PNC, III Encuentro de mujeres policías de alto rango de Centro América, Belice, Panama y República Dominicana. Informe P.N.C, de Guatemala, 2001)
- Konflikte (Minugua 2001)
- Landkonflikte im Petén

2. Terms of Reference

I. Hintergrund

Die Länderstudie wird untersuchen, wie Friedensentwicklung und Krisenprävention im Portfolio der TZ umgesetzt wird, zukünftig umgesetzt werden könnte und worauf bei einer Anpassung des TZ Portfolios auf den Schwerpunkt Friedensförderung und Aussöhnung zukünftig zu achten wäre.

II. Zielsetzung der Studie

Ziel ist die Erarbeitung von Empfehlungen und Vorschlägen für eine stärkere inhaltlicher Kohärenz des GTZ-Portfolios im Hinblick auf den Frieden- und Aussöhnungsprozess.

Analyse der Nachkriegssituation sowie der Rolle der nationalen/internationalen Akteure

- Bestandsaufnahme und Bewertung der Nachkriegssituation in Guatemala (Umsetzung des Friedensabkommens von 1996)
- Bestandsaufnahme und Bewertung der Maßnahmen nationaler/internationaler Akteure in Guatemala im Bereich der Friedensförderung und Konfliktbearbeitung

Portfolio-Analyse der GTZ und Empfehlungen

- Analyse des derzeitigen GTZ-Portfolios in Guatemala im Hinblick auf die Relevanz von Konfliktbearbeitung/ -minderung und Friedensförderung.
- Identifikation von Lücken und möglichen neuen Handlungsfeldern im Hinblick auf die Verbesserung der inhaltlichen Kohärenz und Vernetzung des deutschen Beitrags untereinander und mit anderen Akteuren
- Erarbeitung von Empfehlungen zur spezifischen Berücksichtigung von konfliktbearbeitenden bzw. friedensfördernden Maßnahmen in ausgewählten Vorhaben des aktuellen TZ-Portfolios (einschließlich der Zusammenarbeit mit ZFD und CIM) sowie zu möglichen Neuvorhaben in diesem Bereich

Konzeptionelle Aufarbeitung

- Erarbeitung und Abstimmung von Textbausteinen für das zukünftige „Schwerpunktstrategiepapier Friedensförderung“

III. Leistungen der Gutachter

Die Gutachter werden folgende Leistungen erbringen:

1. Analyse der Nachkriegssituation sowie der Rolle der nationalen/internationalen Akteure

1.1 Bestandsaufnahme und Bewertung der Nachkriegssituation in Guatemala

- Stand und Bewertung der Umsetzung des Friedensabkommens
- Strukturelle Konfliktursachen
- Entstehung, Verlauf und Lösung (oder fehlende Lösung) aktueller Konflikte
- Konfliktakteure/Friedensakteure
- Wirkungen des Friedensabkommens auf die Zivilbevölkerung
- Aktuelle Entwicklungen und Friedensinitiativen
- Priorisierung von Handlungsfeldern für die GTZ

Bei der Länderstudie sollen die vom Sektorvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entwickelten Analysemethoden (Konfliktanalyse; Portfolioanalyse; Konfliktbezogene Wirkungsanalyse), soweit sie zu diesem Zeitpunkt vorliegen, angewandt werden.

1.2 Bestandsaufnahme und Bewertung der Maßnahmen nationaler/internationaler Akteure im Bereich Frieden und Aussöhnung

- Interventionen externer Akteure und Bedeutung der internationalen EZ
- Politikdialog im Rahmen der internationalen und der dt. EZ

Dabei soll folgendes erreicht werden:

- Bestandsaufnahme bestehender Ansätze im Friedens- und Aussöhnungsprozess in Guatemala sowie der wichtigsten dabei gemachten Erfahrungen
- Identifikation potentieller Kooperationspartner und –initiativen/-projekte

Informationsgespräche sollen auf folgenden Ebenen geführt werden:

- Vertreter der guatemaltekischen Regierung, Opposition und Zivilgesellschaft
- Vertreter wichtiger staatlicher Stellen (Verfassungsgericht, Oberster Gerichtshof, PDH)
- Vertreter internationaler Geber und NRO
- Ausgewählte Botschaften (USA, dt., skandinav. Land, Kanada)
- Deutsche EZ (Ziviler Friedensdienst, DED, politische Stiftungen, NRO)
- Guatemaltekische NRO's

2. Portfolio-Analyse der GTZ und Empfehlungen

2.1 Bestandsaufnahme des GTZ-Portfolios

Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Portfolios der GTZ unter Berücksichtigung der folgenden Fragestellungen:

Portfolio:

Wo ist die GTZ tätig? Auf welchen Ebenen? In welchen Regionen? Mit welchen Trägern? Mit welchen Zielgruppen? Wie verhalten sich diese Konstellationen im Rahmen der Umsetzung des Friedensabkommens? Welche Wirkungen haben diese Konstellationen für die Umsetzung des Friedensabkommens?

Was sind die bisherigen Erfahrungen der GTZ mit dem Thema Frieden und Aussöhnung? Was sind die Risiken und Chancen?

Wie ist das Thema in ausgewählten Förderbereichen (Dezentralisierung und Gemeindeförderung oder KKMU-Förderung und/oder soziale Infrastruktur) verankert?

Welches sind die strukturellen Hemmnisfaktoren? Wie spiegeln sich diese im Portfeuille der GTZ bzw. in den bisherigen Förderbereichen wieder? Wie wird darauf reagiert?

Welche sind die absehbaren Wirkungen der bisherigen Aktivitäten auf den Friedens- und Aussöhnungsprozess?

Konfliktprävention und Friedensförderung im Projektzyklus

Zusammenfassende Bewertung der konfliktrelevanten Wirkungen

Vernetzung auf TZ-Ebene

Wie weit ist der Prozeß der Vernetzung zwischen den Projekten der drei Förderbereiche und den Querschnittsprojekten? Welche Ergebnisse hat der bisherige Vernetzungsprozeß? Welches sind die konkreten Mechanismen der Vernetzung? Welches sind die hauptsächlichen Probleme?

Abstimmung und Verknüpfung auf deutscher EZ Ebene

Wie weit ist die Abstimmung und Verknüpfung/ Vernetzung mit anderen Akteuren der EZ gediehen? Welches sind die operativen Mechanismen und Instanzen der Abstimmung und Verknüpfung? Welches sind die hauptsächlichen Probleme? (Komplementarität/ Kompatibilität der Ansätze/ Kohärenz)

Abstimmung und Verknüpfung auf internationaler Ebene

Wie weit ist die Abstimmung mit anderen relevanten Akteuren auf internationaler Ebene gediehen? Welches sind die operativen Mechanismen und Instanzen der

Abstimmung und Verknüpfung? Welches sind die hauptsächlichen Probleme?
(Komplementarität/ Kompatibilität der Ansätze/ Kohärenz)

Worin besteht der „comparative advantage“ der GTZ in Guatemala? Wie könnte dieser noch stärker genutzt werden?

Zur Bearbeitung dieser Fragestellungen sollen intensive Gespräche mit Mitarbeitern und Partnern der GTZ in Guatemala geführt werden. Anhand von Fallbeispielen/ Projekten/Programmen sollen außerdem die unmittelbaren konfliktrelevanten wie auch strukturbildende Wirkungen untersucht werden.

Schlussteil: Konfliktprävention und Friedensförderung in Guatemala

Kurz- und mittelfristige Ziele der dt. EZ

Geeignete Träger und strategisch wichtige Zielgruppen

Politische Risiken

Geberkohärenz

Instrumentelle Ansatzpunkte zur Überwindung der Konfliktursachen

Weitere allgemeine Erkenntnisse zu EZ-Wirkungen und Geberkoordination

Konzeptionelle Aufarbeitung

Erarbeitung und Abstimmung von Textbausteinen für das Schwerpunktstrategiepapier Friedensförderung, die mit dem Länderteam und dem Büroleiter abgestimmt werden. Die Abstimmung soll anlässlich des Auswertungsworkshops, an dem die Gutachter die wichtigsten Arbeitsergebnisse vorstellen und diskutieren, stattfinden.

IV. Zeitlicher Rahmen

Die Länderstudie soll zwischen dem 13.10. und dem 3.11. durchgeführt werden. Ihr Umfang soll nicht mehr als max. 40 Seiten betragen (ohne Anhänge).

Bei Abschluß der Länderstudie sollte in Guatemala ein Kurzbericht von nicht mehr als 10 Seiten vorgestellt werden, der die wesentlichen Schlußfolgerungen und Empfehlungen enthält.

Der Gesamtumfang der Länderstudie soll nicht mehr als maximal 40 Seiten betragen, davon sind für ein ‚Executive summary‘ 4 Seiten vorzusehen, 3 Seiten für Strategische Empfehlungen. Executive Summary und Strategische Empfehlungen sollen in Spanisch und Deutsch erstellt werden. Der Gesamtbericht sollte in Deutsch verfasst werden.

Abgabetermin für die Fertigstellung des Gesamtberichtes ist der 30.11.2001.

Die Länderstudie wird durch ein Gutachterteam erstellt, von denen möglichst einer ein lokaler Gutachter sein sollte.

Aktivität	
Akten- und Literaturstudium, Vorgespräche (in Deutschland)	5 Tage
Analyse der Nachkriegssituation, internationale Akteure (in Guatemala)	4 Tage
Portfolioanalyse (Interviews GTZ-Mitarbeiter, Projektbesuche)	10 Tage
Erstellung von Textbausteinen für Schwerpunktstrategiepapier Auswertungsworkshop mit Vorbereitung	4 Tage
	2 Tage
Fertigstellung des Endberichts	5 Tage
Gesamt	30 Tage

Katharina Hübner-Schmid, 22.10.2001

3. Bedeutung Bilateraler und Multilateraler Geber in Guatemala (Auszahlungen '000 US-\$, 1996 – 2000)

Fuente	Desembolso					Desembolso Acumulado (1996 – 2000)
	1996	1997	1998	1999	2000	
BILATERAL	13.750	35.037	70.075	111.929	154.099	384.890
* USA	2.079	17.318	33.967	45.574	67.167	166.105
* JAPON	2.893	2.625	14.944	35.482	45.979	101.923
* ALEMANIA	7.435	4.972	6.970	12.837	13.852	46.066
* SUECIA	0	5.877	3.723	6.102	10.247	25.949
* CANADA	.243	.863	4.166	1.797	6.126	13.195
* OTRAS	1.100	3.382	6.305	10.137	10.728	31.652
MULTILATER.	26.173	124.420	209.135	260.613	198.739	819.080
* BID	10.171	100.083	127.786	125.732	44.598	408.370
* BCIE	1.248	7.099	50.509	58.467	43.630	160.953
* BIRF	5.112	4.204	14.036	49.873	73.104	146.329
* UE	4.000	1.231	3.767	5.064	18.030	32.092
* UNICEF	1.239	8.580	4.099	4.786	4.625	23.329
* OTRAS	4.403	3.223	8.938	16.691	14.752	48.007
SUMA TOTAL	39.923	159.457	279.210	372.542	352.838	1'203.970

FUENTE: SEGEPLAN, Planificación y Programación. Balance de la Cooperación Internacional al 31 de diciembre de 2000. 10 de Septiembre de 2001

4. Kernbereiche der Friedensvereinbarungen

Das im Dezember 1996 unterzeichnete Friedensabkommen deckt nahezu alle Bereiche der Sozialpolitik und die wichtigsten Konfliktursachen ab: Demokratisierung und partizipative Entwicklung, Beteiligung der Frauen, Gestaltung des Staatshaushaltes, Sozialversicherung, Zugang zu Land und Beschäftigung. Im Vorfeld des endgültigen Abkommens wurden folgende Vereinbarungen getroffen:

- ❑ Das **Abkommen über Menschenrechte** (1994) definierte Menschenrechtsverletzungen als Verbrechen, verpflichtete Regierung und Militär zur Einhaltung der Grundrechte und wies NGOs sowie der UNO eine aktive Rolle bei der Überwachung des Abkommens zu. Im gleichen Jahr wurde von den UN eine Kommission zur Aufklärung vergangener Menschenrechtsverletzungen und Gewalttaten (unter Leitung des deutschen Professors Christian Tomuschat) eingerichtet (CEH).
- ❑ Das **Abkommen über die Rückkehr Vertriebener** (1994) regelte die geordnete Rückkehr und Reintegration von Kriegsflüchtlingen, die außerhalb ihrer Herkunftsgebiete Zuflucht gesucht hatten.
- ❑ Im **Abkommen über die Identität und Rechte der indigenen Bevölkerung** (1995) wurde erstmals das Leitbild eines multiethnischen, multikulturellen und vielsprachigen Staates formuliert. Die politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte der Maya-Bevölkerung wurden erstmals explizit anerkannt. Die Anwendung der indigenen Sprachen im Bildungssystem sollte gefördert werden, um den Kinder das Lesen und Schreiben in ihrer Muttersprache zu ermöglichen und damit einen Beitrag zur interkulturellen Erziehung zu leisten.
- ❑ Im Abkommen über **sozioökonomische Aspekte und die Agrarsituation** (1996) wurden die unter 1.2 genannten strukturellen Konfliktursachen von der Regierung grundsätzlich als Entwicklungshemmnisse anerkannt. Es wurde vereinbart, der Armutsbekämpfung höheres Gewicht beizumessen, die Sozialausgaben signifikant zu steigern, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren, die Steuereinnahmen zu erhöhen, die ländliche Entwicklung zu fördern, den Zugang zu Land zu erleichtern und der Integration von Frauen stärkeres Gewicht beizumessen.
- ❑ Das letzte Abkommen³⁷ behandelte die **Stärkung der Zivilgesellschaft und die Rolle der Armee** in einem demokratischen Staatswesen (1996). Es sah die Reform von Militär und Polizei sowie die Stärkung rechtsstaatlicher Instanzen und Kontrollmechanismen auf verschiedenen Ebenen vor.

³⁷ Diese strukturellen Abkommen wurden 1996 durch eine Reihe prozeduraler Vereinbarungen ergänzt, in denen u.a. der Waffenstillstand, Verfassungsreformen und Wahlsystem, die Eingliederung von URNG-Angehörigen sowie die weitere Umsetzung geregelt wurden.

Als Folge der Friedensverträge wurde ein umfassendes Netz an Institutionen geschaffen. Im Staat liegt der Hauptverantwortung beim Friedenssekretariat (SEPAZ), eine Einrichtung des Präsidialamtes), das mit acht Friedenskommissionen zusammenarbeitet. Diese sind die Kommissionen zur Stärkung der Justiz, zur Umsetzung des Abkommens zur Eingliederung der URNG in die Legalität, technische Kommission für die Umsetzung des Übereinkommens über die Wiedereingliederung der vertriebenen Bevölkerung, Nationales Frauenforum (Partner des GTZ-Genderprojektes), Kommission für Reform und Partizipation, Kommission zu Heiligen Orten, Paritätische Kommission zu den relativen Landrechten der indigenen Völkern und die Konsultative Kommission für Bildungsreform. Im Bereiche der notwendige neuen Gesetze bzw. Verordnungen alter Gesetze (wozu mindestens 46 als direkte Folge der Friedensabkommen gerechnet wurden), kommt MINUGUA zu dem Schluss, dass man erheblich vorangekommen ist. Indessen hat man noch kaum hat man bei die den Rechten der indigenen Völker, der Menschenrechte und der Armee erreichen können; hier gäbe es sogar Rückschritte (MINUGUA 2001e).

Fortschritte und Grenzen in der Umsetzung

Der in den Friedensverträgen festgeschriebene Minimalkonsens wurde in den vergangenen vier Jahren insgesamt eher schleppend umgesetzt. Zwar wurden die bewaffneten Auseinandersetzungen nicht wieder aufgenommen, jedoch hat Guatemala in seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung noch gravierende Defizite und ist in vielerlei Hinsicht von einer gefestigten Demokratie noch entfernt. Die Gewalt hat in einigen Lebensbereichen abgenommen, ist in anderen jedoch unvermindert virulent.

Eindeutige Fortschritte wurden in nur in zwei Bereichen erzielt:

❑ Demilitarisierung

Die UNRG gab die Waffen ab und wandelte sich in politische Parteien um, die Stärke der Streitkräfte wurde reduziert, die paramilitärischen PAC wurden aufgelöst, eine Reform der Polizei und des bisher ausschließlich vom Militär kontrollierten Geheimdienstes wurden zumindest begonnen. Dieser Prozeß verlief trotz erheblicher Widerstände aus dem konservativen Lager weitgehend reibungslos. Risiken liegen im Verzicht auf eine Reform des Militärs selbst. Des weiteren werden die Streitkräfte – auch angesichts der anhaltenden Inkompetenz der Polizei immer wieder zur Verbrechensbekämpfung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingesetzt, was gegen die Friedensverträge verstößt.

❑ Achtung der Menschenrechte

Die Zahl der Menschenrechtsverletzungen hat drastisch abgenommen; wo sie stattfinden, werden sie nicht mehr staatlich legitimiert. Mit der „Procuraduria de los Derechos Humanos“, dem Verfassungsgericht, dem Wahlgericht und dem Friedenssekretariat sind entscheidende Fortschritte bei der Schaffung von Kontrollinstanzen erzielt worden. Die Schlagkraft dieser Institutionen wird jedoch beeinträchtigt durch sich überschneidende Zuständigkeiten, unzureichende Ausstattung und fehlende mittel-

fristige Absicherung. Übergriffe der Polizei sind trotz Reformansätzen in Aus- und Fortbildung weiter verbreitet, vor allem Misshandlungen und Folter. Einige politisch aktive Menschen "verschwanden" unter unklaren Umständen³⁸. Die Todesstrafe existiert, wird aber selten ausgeführt.

Aufarbeitung der Vergangenheit

Vor allem Hilfen für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und damit einhergehend die Strafverfolgung der Täter stellen ausgesprochene Tabuthemen für die Regierung dar: Die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen stand im Mittelpunkt des Abkommens über die Einrichtung der CEH. Obwohl das Mandat der Kommission auf die reine Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen beschränkt wurde und keine individuellen Verantwortlichkeiten genannt werden durften, (wie dies etwa der salvadorianischen Wahrheitskommission möglich war), wurden die Ermittlungen durch Regierung und Militär erschwert; es wurde kaum Einsicht in Archive gewährt; aus beiden Gruppen wollten sich kaum Zeugen zur Verfügung stellen.³⁹

Angesichts der fehlenden Kompetenzen der CEH rief die katholische Bischofskonferenz ein ergänzendes Projekt zur "Wiedererlangung der historischen Erinnerung" (REMHI) ins Leben, indem ebenfalls Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Gewalt gesammelt und ausgewertet wurden.

Beide Berichte haben das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkrieges sehr gut dokumentiert, bisher aber nicht zu strafrechtlichen Konsequenzen geführt. Dies gilt auch für Fälle, die international großes Aufsehen erregt haben, wie der Mord an Weihbischof Gerardi vom April 1998⁴⁰.

Die Regierung hat im Rahmen der Friedensverhandlungen ein **Amnestiegesetz** für Taten erlassen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Kampfhandlungen standen. Völkermord ist nicht straffrei gestellt und kann - theoretisch - geahndet werden. De facto hat die guatemaltekeische Staatsanwaltschaft aber keine derartigen Schritte unternommen. Entschädigungen wurden bisher nicht gezahlt; Hilfen für Opfer oder Familienangehörige werden in erster Linie von nationalen und internationalen NGOs organisiert. Zwar sind jetzt

³⁸ Dies betraf Mayra Angelina Gutierrez Hernández, eine Dozentin an der Universität Rafael Landívar. Opfer politischer Morde wurden u.a. 1998 Weihbischof Gerardi, 1999 der Gewerkschafter Robinson Manolo und der FDNG-Politier Roberto González.

³⁹ Vgl. Christian Tomuschat, Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung. Die Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala, in: Vereinte Nationen, (1999) 6, S. 192-199.

⁴⁰ Angesichts der fehlenden Möglichkeiten, Menschenrechtsverletzungen in Guatemala selbst vor Gericht zu bringen, hat die Friedensnobelpreisträgerin Rigoberta Menchú Ende November 1999 in Spanien Anzeige gegen zahlreiche guatemaltekeische Militärs erstattet. Darunter befand sich auch General Efraín Ríos Montt, unter dessen 15monatiger Militärherrschaft der staatliche Terror im Hochland nach Aussagen der Aufklärungskommission das Ausmaß eines Genozids erreicht hatte. Anwälte des Militärs haben daraufhin unverzüglich die Einleitung eines Strafverfahrens gegen Rigoberta Menchú wegen Landesverrats verlangt.

materielle Täter des Mordes an Bischof Gerardi verurteilt worden (nicht die Anstifter, die unbekannt sind). Aber in der großen Zahl der Ermittlungsfälle durch das Forschungsteam von Anthropologen (Guatemalan Forensic Foundation), das unterdessen mehr als 140 Verschwundene identifiziert hat, ist es bisher kaum zu Anklagen und nur zu drei Verurteilungen gekommen.

Rechte der Indígenas

Die Regierung Portillo bekennt sich auch hier verbal zu einer weiteren Umsetzung des Friedensabkommens. Die Operationalisierung der Rechte der indigenen Völker im Rahmen des Grundsatzes „Einheit in der Vielfalt“ stößt auf vielfältige Widerstände und Schwierigkeiten:

- ❑ In der *Sprachenpolitik* wurden durch die Initiierung von Übersetzungsdiensten für Indígenas bei Gerichten und Ämtern kleine Verbesserungen erzielt. Die Bedeutung der Maya-Sprachen wurde durch kulturpolitische Maßnahmen aufgewertet. Die Ausweitung der zweisprachigen Alphabetisierung in den Grundschulen wird aber durch die Vielzahl der Sprachen sowie den Mangel an Schriftgut und ausgebildeten Lehrern behindert.
- ❑ Der für viele Maya-Führer essentielle Grundsatz der *territorialen Autonomie* ist durch die Durchmischung vieler Siedlungsgebiete (die durch die Flüchtlingsbewegungen noch verstärkt wird) nur schwer in Verwaltungshandeln umsetzbar. Darüber hinaus bestehen in vielen indigenen Dörfern parallele Führungsstrukturen aus traditionellen, mehr spirituellen Autoritäten und entwicklungsbezogenen „comités“.
- ❑ Die Erhaltung *heiliger Stätten der Mayas* als nationale Kulturgüter ist grundsätzlich anerkannt, auch hier sind Verwaltung und Kontrolle aber strittig.

Einen besonderen Rückschlag stellt das Ergebnis des **Referendums vom Mai 1999** dar, durch das die Stellung der indigenen Völker gestärkt werden sollte. Mit dem Votum scheiterte die verfassungsmäßige Verankerung indigener Rechte, welche durch die Friedensverträge vorgesehen war. Bei einer Wahlbeteiligung von insgesamt nur 18 % stimmten die am schwersten vom Krieg betroffenen Landesteile für die Inhalte des Referendums, während die weiße, ladinische Bevölkerung dagegen votierte (56% zu 44%, wobei der reale Unterschied aufgrund der geringen Wahlbeteiligung nur knapp 38.000 Stimmen betrug; siehe Kurtenbach 1999: 97).

Die geringe Wahlbeteiligung und das Resultat lassen sich durchaus unterschiedlich interpretieren. Auf der einen Seite steht die Ansicht, das Referendum habe klar gezeigt, dass die Bevölkerung (einschließlich vieler Indígenas) die angestrebten Reformen ablehne, andererseits wurde darauf verwiesen, dass das Referendum fehlerhaft einberufen worden sei, die Wähler durch zu viele Abstimmungspunkte verwirrt gewesen seien und die Bevölkerung insgesamt über die Folgen des Referendums nur mangelhaft informiert worden sei. In jedem Fall deutet das Ergebnis aber – ebenso wie diverse Meinungsumfragen jüngerer Datums – darauf hin, daß das Vertrauen in die Reformfähigkeit staatlicher Instanzen noch nicht sehr verbreitet ist.

5. Konflikt-Typologie nach MINUGUA

TIPO	DESCRIPCION
Conflictos de tierras	Se da diversos tipos de conflictos de tierras. Disputas de derechos por la posesión o propiedad. En ocasiones uno de los actores tiene título de propiedad y el otro tiene la posesión del bien desde varias generaciones atrás. En otras, existen dos o más títulos cuando una propiedad se halla inscrita más de una vez.
Conflictos medio ambientales	El esquema clásico de estos conflictos son las disputas entre las comunidades asentadas en áreas protegidas, enfrentadas con las ONG administradoras de dichas áreas. No obstante se incluyen otros actores como ser las agencias ambientales del gobierno (CONAP, INAB, etc.), Ejército, Policía, grupos dedicados a tráficos ilícitos (narco, madera).
Conflictos Municipales o Departamentales	Esta categoría responde a disputas en las relaciones entre diversas entidades institucionales y territoriales. Se agrupan diversos tipos. Conflictos inter municipales : Municipios linderos conteniendo por aspectos diversos : límites, acceso a recursos naturales, enfrentamientos históricos, etc.
Conflictos Laborales	Disputas entre un conjunto de trabajadores y el titular de la empresa en la que laboran. Se consideran aquellos casos en que las características de dicha relación y el comportamiento de los actores involucrados determinan consecuencias asociadas a formas de inestabilidad social y política.
Dualidad Institucional	Disputas originadas por la creación de institucionalidad paralela por parte de las autoridades en comunidades donde pre existían organizaciones representativas de la población. La canalización de fondos públicos a través de las nuevas organizaciones, han originado enfrentamientos al interior de las comunidades y las aldeas.
Reorganización de PAC	Reorganización formal o de hecho de los ex integrantes de las patrullas de Autodefensa Civil, en los casos en que hayan realizando acciones de amedrentamiento, hostigamiento, u agresiones en perjuicio de la población, etc.
Linchamientos	A los efectos del análisis de la conflictividad y posibles situaciones de crisis, se consideran dentro de esta categoría exclusivamente situaciones en las que se realice la ejecución de una o varias personas por parte de una muchedumbre.

Grupos Armados	Presencia o denuncias de presencia de grupos armados apelando a discurso político. Se excluyen los casos de grupos armados con notorios meros fines delectivos. En algunos casos, aunque la presencia del grupo armado no se halle verificada, la mera denuncia puede constituir un factor de inestabilidad y condición de conflictividad.
Deficiencias en servicios o políticas públicas	Situaciones sociales inestables como producto de la no prestación o prestación deficiente de servicios sociales por parte del estado, no atención de necesidades sociales básicas que pueda desembochar en conflictos. Se incluye dentro de esta categoría los conflictos por acceso a la vivienda.
Desafío a la autoridad	Grupos de población realizando actos hostiles y violentos en perjuicio de las autoridades, sean en la persona física de los funcionarios o de bienes públicos (policía, alcaldías, etc.). En algunos casos, estos conflictos ponen de manifiesto una suerte de colisión entre derecho estatal y prácticas comunitarias.
Inercias del conflicto armado	Grupos de población que se hallaron enfrentados durante la guerra, continúan entablando disputas por motivos supervinientes. Contiendas en las que se detecta una fuerte incidencia de las inercias de la contienda bélica en la conducta de las partes.
Conflictos en torno a población desarraigada	Estos conflictos suelen tener como contexto la ausencia de condiciones adecuadas para asegurar la reinserción de las poblaciones desarraigadas. Los mismos pueden ser de diverso tipo.
Conflictos políticos inter partidarios	Disputadas originadas en luchas de poder entre los partidos, o los liderazgos locales de los mismos.