

Caritas, Fastenopfer, HEKS

Schweizer NGO-Programm zur Unterstützung des Friedensprozesses in Guatemala

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Einleitung	4
3. Ziele	8
3.1. Gesamtziele	8
3.2. Programmziele	8
3.2.1. Verbesserung des Zugangs zur Justiz	8
3.2.2. Förderung einer gewaltfreien, partizipativen Konfliktkultur	10
3.2.3. Wiederherstellung und Stärkung des sozialen Gewebes, Aufarbeitung der Vergangenheit	11
3.3. Transversale Ebene	12
4. Partner und begünstigte Bevölkerung	14
4.1. Partner	14
4.2. Begünstigte Bevölkerung	15
4.3. Allianzpartner	15
5. Ergebnisse, Arbeitsweisen und Aktivitäten des Programms	16
5.1. Ergebnisse	16
5.2. Arbeitsweisen und Aktivitäten des Programms	16
6. Programmorganisation, Programmsteuerung, Koordination	18
6.1. Programmorganisation und Steuerung	18
6.2. Programmsteuerung, Koordination und Informationsaustausch mit dem EDA	20
7. Mittel/Finanzierung/Budget	21
8. Monitoring und Evaluation	22
8.1. Einleitung	22
8.2. Monitoring	22
8.3. Evaluationen	23
9. Gesamteinschätzung, Stärken und Chancen, Schwächen und Risiken	24
9.1. Stärken und Chancen	24
9.2 Schwächen und Risiken	25
Karten des Programmgebietes	27

1. Zusammenfassung

Nach fast vierzigjährigem Bürgerkrieg wurde im Dezember 1996 das Friedensabkommen zwischen den beiden Konfliktparteien unterzeichnet. Für deren Umsetzung setzen sich seit da zahlreiche guatemaltekische Instanzen und Organisationen ein und werden dabei unterstützt von der internationalen Gemeinschaft.

Der Friedensprozess ist jedoch nach wie vor gefährdet, unter anderem durch die Zerrissenheit der Gesellschaft (Misstrauen, Hass und Angst) wie auch durch Straflosigkeit, Korruption, das Weiterbestehen der sogenannten „dunklen Kräfte“ und die erneute Häufung von Einschüchterungspraktiken.

Innerhalb dieses umfassenderen Kontextes des Friedensprozesses will das vorliegende Programm der drei Hilfswerke Caritas, Fastenopfer und HEKS, in Zusammenarbeit mit dem EDA, einen Beitrag dazu leisten, die Situation der gesellschaftlichen Zerrissenheit zu überwinden und Transformationsprozesse zu unterstützen, welche die Rechtssicherheit für alle Menschen herstellen, eine gewaltfreie und partizipative Konfliktkultur aufbauen und die Aufarbeitung der Vergangenheit und Versöhnung vorantreiben.

Das Programm konzentriert sich auf die Gegend Ixil (Departement Quiché), die äusserst stark vom Bürgerkrieg betroffen wurde, in welcher es aber auch verschiedene bemerkenswerte Erfahrungen zur Aufarbeitung der Vergangenheit und zur Stärkung einer gewaltfreien Konfliktkultur gibt. Das Programm ist ein Beitrag zur Stärkung dieser bestehenden lokalen Initiativen und zu ihrer Vernetzung untereinander.

Grundsätzlich soll das Programm der gesamten, vom Krieg betroffenen Bevölkerung Ixil zugute kommen. In seinen Projekten berücksichtigt es jedoch in erster Linie die ärmsten Bevölkerungsgruppen der Region. Ferner wird geschlechtsspezifisch differenziert, beispielsweise in Fragen wie der Betroffenheit durch den Krieg und der Aufarbeitung der Vergangenheit sowie der Rollen und Möglichkeiten als Akteure im Friedensprozess. Während der ersten, 6monatigen Pilotphase werden im Rahmen der vorgegebenen Zielsetzungen die Aktionslinien vor Ort überprüft und die nötige Priorisierung der Arbeitsbereiche vorgenommen.

Die Aktivitäten des Programms werden mit andern, in der Region tätigen Akteuren koordiniert. Insbesondere sollen Synergien zwischen dem vorliegenden Friedensprogramm und dem Programm vom EDA erzielt werden.

2. Einleitung

Das mittelamerikanische Land Guatemala befindet sich in einer entscheidenden Übergangsphase. Ende Dezember 1996 unterzeichneten die guatemalteckische Regierung und die Guerrilla (URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) ein Friedensabkommen. Damit konnte ein Schlussstrich gezogen werden unter die über 36 Jahre Bürgerkrieg. Dieser Bürgerkrieg war von schweren Menschenrechtsverletzungen und grausamer Gewalt gegen die Bevölkerung gekennzeichnet und kostete laut dem Bericht der „Comisión para el Esclarecimiento Histórico“ 200'000 Zivilpersonen das Leben. Im Friedensvertrag verpflichteten sich die beiden Parteien nicht nur, den Krieg zu beenden, sondern auch die Ursachen systematisch anzugehen, die zum Krieg geführt hatten. So stützt sich der Vertrag auf sieben Teilabkommen zu den folgenden Themen: Menschenrechte, Demokratisierung, Wiederansiedlung der vertriebenen Bevölkerung, Identität und Rechte der indigenen Bevölkerung, sozial-ökonomische Reformen und Agrarsituation, historische Aufklärung der Vergangenheit und Rolle der Armee in einer demokratischen Gesellschaft.

Die Unterzeichnung des Friedensvertrags stellt einen entscheidenden Schritt dar auf dem langen Weg hin zum Ziel einer demokratischen und gerechten Gesellschaft und dauerhaftem Frieden. Ebenso entscheidende Bedeutung kommt nun, in der Nachkriegszeit, der Konkretisierung und Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen in einem demokratischen Prozess zu. Dieser Prozess erweist sich jedoch als schwierig und in mehreren Bereichen blockiert. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Ein wesentlicher Faktor liegt in der nach wie vor ungebrochenen Macht derjenigen Personen und Instanzen, die für die Repression während der 80er Jahre verantwortlich waren. Das Desinteresse oder gar der Widerstand, geeignete Massnahmen gegen die Straflosigkeit umzusetzen und ein funktionierendes Justizsystem aufzubauen, sind logische Folgen dieser Machtkonstellation.

Die feststellbare Unfähigkeit der politischen Führung und der mangelnde politische Wille zur Einhaltung des Friedensvertrags seitens der beiden seit 1996 amtierenden Regierungen bewirken eine Stagnation des Friedensprozesses und stellen eine ernsthafte Bedrohung dar für die Zukunft des Landes: Die Bevölkerung zeigt sich zunehmend resigniert und verliert jegliche Hoffnung, auf demokratischem Weg Probleme lösen und Veränderungen bewirken zu können. Die Schlussfolgerung vieler ist, dass Gewalt das einzige wirksame Mittel ist, etwas zu erreichen. Die in alarmierender Häufigkeit auftretenden Fälle von Lynchjustiz (nach Aussagen der UN-Mission Minugua 482 Fälle seit der Unterzeichnung der Friedensabkommen) sind ein Ausdruck dafür, dass die Bevölkerung das Vertrauen in die Justiz verloren hat und vorzieht, in eigener Kompetenz und Willkür Recht zu sprechen.

Ebenso ist die zunehmende Gewalt Folge des zerstörten sozialen Gewebes, die während des Bürgerkrieges systematisch betrieben worden war. Auf engstem geographischem Raum leben Täter und Opfer (bzw. Angehörige der Opfer) nebeneinander, nur in seltenen Fällen konnte diese Vergangenheit in irgendeiner Weise individuell oder kollektiv aufgearbeitet werden. So erstaunen weder die durch Hass und Schmerz verursachte Gewaltbereitschaft noch das Misstrauen und die Angst, welche grosse Teile, vor allem der indigenen Bevölkerung lähmen und daran hindern, ihre zivilen und politischen Rechte wahrzunehmen. Verstärkt wird diese Problematik wiederum durch den Widerstand gegen die Entmilitarisierung und das faktische Weiterbestehen von Machtstrukturen, die für Repression und Massaker verantwortlich waren sowie durch die gezielte Einschüchterungspraxis gegenüber Frauen und Männern, die sich für Menschenrechte und für die Aufarbeitung der Vergangenheit einsetzen.

In diesem Kontext stellt die Umsetzung der Teilabkommen des Friedensvertrages sowie der Empfehlungen der Wahrheitskommission (CEH-Comisión de Esclarecimiento Histórico) eine ebenso schwierige wie dringende Herausforderung dar. In erster Linie sind es die offiziellen Instanzen und Organisationen der guatemalteckischen Zivilgesellschaft, die, zusammen mit den unmittelbar Betroffenen, die nötigen Schritte tun müssen. Dieses Engagement ist bei-

spielhaft und unvermindert vorhanden. Doch auch der internationalen Gemeinschaft, deren Präsenz und Vermittlung wesentlich zur Unterzeichnung des Friedensvertrags beigetragen hat, kommt weiterhin eine bedeutende Rolle zu. Ohne die aktive Präsenz der internationalen Gemeinschaft in Form einer kompetenten Begleitung der Akteure während der nächsten Jahre, besteht das Risiko, eine historische Chance zur Sicherung eines dauerhaften Friedens zu vergeben. Besondere Besorgnis erregen der geplante Weggang der UN-Mission für Guatemala (MINUGUA) in den nächsten zwei Jahren und das Machtvakuum, das dadurch entstehen wird.

Die kirchlichen Schweizer Hilfswerke Caritas, Fastenopfer und HEKS sind in Guatemala seit vielen Jahren auch im Bereich der Friedensförderung und des Schutzes der Menschenrechte tätig. Mit ihrer je spezifischen Ausrichtung und ihren langfristigen Partnerschaften zu kirchlichen und nichtkirchlichen Instanzen der Zivilgesellschaft, haben die drei Hilfswerke oft zusammengearbeitet und auch im Bereich der Friedensförderungen immer wieder gemeinsame Schritte unternommen. Zusammen mit anderen Gruppierungen in der Schweiz koordinierten sie z. B. Aktionen für die Förderung und Sicherung der Flüchtlingsrückkehr (1993-1997). Die Entwicklungen des guatemaltekischen Friedensprozesses in den letzten Jahren beobachteten die drei Hilfswerke mit grosser Sorge. Ausgehend von einer gemeinsamen Initiative mit weiteren in Guatemala tätigen Organisationen und Solidaritätsgruppen und im Wissen um das Interesse des EDA an der Thematik begannen sie deshalb 2001 mit der Planung eines Schweizer-NGO-Programmes zur Unterstützung des Friedensprozesses in Guatemala. Grundlage für die Planung des Programms bildeten einerseits die Konsultation von Schlüsselpersonen in Guatemala und der Schweiz sowie eine umfassende Bestandesaufnahme in Form von einer Studie zur Situation des Friedensprozesses in Guatemala (Creelman, Februar 2002) und einer zweiteiligen Studie zur Abklärung von Akteuren, bestehenden Initiativen, Bedürfnissen, Möglichkeiten und darausfolgenden Empfehlungen für das Gebiet Ixil (Azmitia, September 2002 und Duarte/Durocher, Oktober 2002). Aufgrund der Konsultationen und Bestandesaufnahme erfolgte schrittweise die geographische und thematische Fokussierung des Programms. Im Hinblick auf die angestrebte Koordination mit den direkten Interventionen des EDA und auf die bestmögliche Nutzung von Synergien fanden seit Beginn der Programmplanung immer wieder Rücksprachen mit dem EDA statt.

Die Region Ixil und ihre wichtigsten Akteure

Die wichtigsten Akteure der Ixil-Region sind ihre 135'000 Einwohner. Die Mehrheit der Ixil-Bevölkerung lebt in dieser abgeschiedenen Region von Guatemala, die Sierra de Cuchumatanes genannt wird. 90 % der Einwohner dieser Gegend gehören der Ethnie der Ixil an. Die restlichen 10% sind Dörfer mit Quiché und Ladino-Bevölkerung. Die Ixil-Region ist politisch und administrativ in drei Munizipien unterteilt, namentlich San Gaspar Chajul, San Juan Cotzal und Santa Maria Nebaj. Die drei Munizipien gehören zum Departement Quiché. In der Region findet man verschiedene klimatische Verhältnisse, was einen diversifizierten Anbau ermöglicht. Da ist einerseits die kalte Zone, „tierras frías“, auf zwischen 1500 und 3000 m Höhe über dem Meer, andererseits aber auch die warme Zone, „tierras calientes“, zwischen 800 und 1500 m. Die Ixil-Bevölkerung ist in erster Linie eine ländliche Bevölkerung und geht der Landwirtschaft nach.

52 % der Bevölkerung sind Analphabeten und unter den Frauen sind es sogar 70 %. Die Kindersterblichkeit steigt bis auf 76 pro Tausend Lebendgeborene. 1996 waren 50 % der Schüler unter- bzw. mangelernährt. Obwohl 72,6 % der Bevölkerung von der landwirtschaftlichen Produktion lebt, ist diese ungenügend, um die Ernährung aller zu sichern. Der Mangel an Land einerseits und die tiefe Produktivität dieser Grundstücke spitzen das Problem der ländlichen Entwicklung in der Region noch mehr zu. Um zu überleben, muss 40 % der Ixil-Bevölkerung vorübergehend oder definitiv ins Ausland oder in eine andere Region des Lan-

des migrieren. Ein grosser Teil verbringt sechs Monate des Jahres an der Südküste in unmenschlichen Arbeitsbedingungen (als Billigarbeitskräfte in grossen Landwirtschaftsbetrieben, in der Ernte von Kaffee, Zuckerrohr, etc.).

Die Armut und extreme Misere, die in der Ixil-Region festgestellt wird, geht zu einem grossen Teil auf die staatliche Politik Ende des letzten Jahrhunderts zurück, welche den Ixils nach und nach ihr Land enteignet und ihre Existenzgrundlage entzogen hat. Der interne bewaffnete Konflikt hat die Ixil-Region einschneidend geprägt und die Bevölkerung gehört zu den Gruppen in Guatemala, welche am stärksten betroffen wurden. Sie waren Grausamkeiten ausgesetzt wie Massentötungen, Folterungen, Zerstörung ganzer Dörfer, Vertreibungen oder Entführungen. Die Gewalt in der Region hat ein derartiges Ausmass erreicht, dass es nur sehr wenige Ixils gibt, die nicht eines oder mehrere Mitglieder der Familie im Konflikt verloren haben. Die Auswirkungen des Krieges sind heute noch sehr sichtbar und die Bevölkerung, die jahrelang diesen Terror erlebt hat, ist heute zutiefst traumatisiert.

Die Ixil sind der Auffassung, dass sie die historischen Rechte am Besitz und an der Nutzung des Landes von ihren Vorfahren geerbt haben. Das Territorium ist heilig als Raum für die Fortpflanzung ihrer soziokulturellen Eigenheit aber auch für das wirtschaftliche Fortbestehen. Das Sähen von Mais und das Begraben ihrer Toten in der gleichen Erde sind Teil des immerwährenden Zyklus von Leben und Tod. Die Massenermordungen, die Vielzahl von heimlichen Friedhöfe, die gebrannten Maisfelder kommen einer mehrfachen Schändung des Erneuerungszyklus des Lebens gleich.

Es wird lange brauchen, bis die Wunden geheilt und der Schmerz gelindert ist und insbesondere bis die jungen Ixils wieder Vertrauen in die Zukunft haben können. Die Aussichtslosigkeit und der Mangel an Arbeits- und Entwicklungsmöglichkeiten, mit denen die Nachkriegsgeneration konfrontiert ist, führt die Jugendlichen zwischen vierzehn und neunzehn Jahren zum Suizid oder in den Schoss von bewaffneten Banden, die Gewalt in der Region streuen. *(Auf der Grundlage des Textes "Diagnostico del programa suiza de apoyo a la paz", S. 5-8 von Rolando Duarte und Bettina Durocher).*

Neben der Bevölkerung als Hauptakteure, sind im Ixil auch verschiedene Organisationen vertreten, mit oder ohne eigene ausgebildete MitarbeiterInnen:

- MINUGUA, die Mission der UNO für Guatemala, die per 2004 ihren Auszug aus der Region nach 10jähriger Anwesenheit angekündigt hat.

Staatliche Institutionen

- Procuraduría de Derechos Humanos
- CAJ (Centros de Administración de Justicia)
- Fontierra
- Contierra
- Ministerio Público
- Gerichte, Rechtshilfedienste
- Fonapaz
- Eripaz (Encuentro Regional por la Paz)
- Die Munizipien mit ihren "Unidades Técnicas"

Zivilgesellschaftliche Institutionen

- Katholische Kirche
- "Movimiento de Desarraigados"
- Defensoría Maya
- Defensoría de la Mujer Indígena
- Las Tejedoras Ixiles
- Comité de Desarrollo Integral de la Juventud

- Asociación Kumool, Utzcaslemal (salud mental)
- Asociación Chajulence
- Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer
- Cooperativa Mal Koxh Kuvatz y otras Cooperativas
- Conavigua
- Fundación contra el hambre
- CIEDEG
- Niños Refugiados del Mundo Adejuc, Adjucai
- Kommunikationsmittel (Radios der drei Munizipien, Radio der Diözese).

Diese Organisationen führen diverse Programme durch mit dem Ziel, das soziale und menschliche Netz in der Region wieder aufzubauen. Sie suchen einen Weg, um die Konflikte zu bewältigen und ein Minimum an Vertrauen innerhalb der Bevölkerung einerseits und zwischen der Bevölkerung und den öffentlichen Institutionen und Instanzen andererseits, wiederherzustellen.

3. Ziele

3.1. Gesamtziele

Vision: Das schweizerische Friedensprogramm teilt mit zahlreichen guatemaltekischen und internationalen Organisationen die Vision einer guatemaltekischen Gesellschaft, die auf der Grundlage von sozialer Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit allen Bevölkerungsgruppen, insbesondere der bislang besonders benachteiligten indigenen Bevölkerung, einen rechtlich gesicherten Zugang zu den für eine würdige Existenz notwendigen materiellen Ressourcen und staatlichen Dienstleistungen sowie die Anerkennung ihrer kulturellen Identität gewährleistet.

Oberziel: Das Programm konzentriert seine Aktivitäten auf den Siedlungsraum der ethnischen Gruppe Ixil, welcher die drei Gemeinden San Gaspar Chajul, San Juan Cotzal und Santa Maria Nebaj umfasst (Departement Quiché). Für diese Region will das Programm einen Beitrag dazu leisten, die Situation der gesellschaftlichen Zerrissenheit zu überwinden und Transformationsprozesse zu unterstützen, welche die Rechtssicherheit für alle Menschen herstellen, eine gewaltfreie und partizipative Konfliktkultur aufbauen und die Aufarbeitung der Vergangenheit und Versöhnung vorantreiben.

3.2. Programmziele

Das Programm ist in drei Komponenten gegliedert. Die Wahl der drei Komponenten wurde bewusst im Hinblick auf die Ermöglichung von Synergien untereinander vorgenommen. Es handelt sich um Bereiche, bei denen es aufgrund der durchgeführten Abklärungen einen hohen Handlungsbedarf gibt.

Wie im Kapitel 5.2 noch detailliert dargelegt wird, können gegenwärtig die Ziele der einzelnen Programmkomponenten nur auf einer allgemeinen Ebene (Ebene Outcome) festgelegt und mögliche Aktionslinien identifiziert werden. In einer 6monatigen Pilotphase werden diese Aktionslinien von der Programmleitung vor Ort überprüft und gegebenenfalls angepasst oder ergänzt. Die konkreten Resultate und Leistungen des Programms (Ebene Outputs) ergeben sich aus den Einzelaktionen und Projekten, die im Verlaufe der Pilotphase festgelegt und initiiert werden.

3.2.1. Verbesserung des Zugangs zur Justiz

Ein funktionierendes Rechtswesen, das auf der Basis der Rechtsstaatlichkeit der Gesamtheit der Bevölkerung den Zugang zu den Instanzen der Justiz ermöglicht und damit die rechtmässige Regelung von Konflikten sicherstellt, ist nach übereinstimmender Auffassung der im Ixil präsenten lokalen und auswärtigen Organisationen eine unabdingbare Voraussetzung für die langfristige Friedenssicherung. Das Programm wird diejenigen lokalen und auswärtigen Akteure unterstützen, die sich darum bemühen, den Zugang der Bevölkerung zur Justiz langfristig und nachhaltig zu gewährleisten. Das Ziel dieser Programmkomponente kann wie folgt formuliert werden:

Die Bevölkerung und ihre Organisationen sind in ihrer Fähigkeit gestärkt, ihre Rechte vor den zuständigen Instanzen der staatlichen Verwaltung und der Justiz einzufordern und Konflikte rechtmässig zu regeln. Die gestärkte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in diesem Bereich unterstützt den Zugang der Bevölkerung zur Justiz.

Auf Grund der Vorabklärungen können die folgenden Prozesse und Initiativen in der Region Ixil identifiziert werden, welche Potenziale für die Zusammenarbeit und die Durchführung von konkreten Projekten bieten, welche zur Erreichung dieser Zielsetzung beitragen können. In dieser Programmkomponente soll eine möglichst intensive Zusammenarbeit mit dem sich in Erarbeitung befindenden Friedensprogramm vom EDA angestrebt werden.

Mögliche Aktionslinien

- Unterstützung von Beratungsarbeit, z. B. Aufbau und Stärkung von Rechtsberatungsstellen für die Bevölkerung:
 - Rechtsberatungsstelle der Gemeinde Nebaj: Rechtsberatungsdienst, der in die Gemeindeverwaltung von Nebaj (Unidad Técnica) integriert ist. Wichtige Herausforderungen sind die Erarbeitung eines nachhaltigen Finanzierungsmodells sowie die Ausdehnung auf die weiteren Gemeinden der Region Ixil.
 - Defensoría Maya: NGO auf nationaler Ebene von herausragender Bedeutung, die Rechtsberatung spezifisch für die Maya-Bevölkerung anbietet, die jedoch mangels Ressourcen nicht permanent in der Region Ixil präsent ist.
 - Rechtsberatungsdienst der "Asociación Chajulense"¹: offeriert einfache Rechtsberatung; komplexere Fälle werden an die Rechtsberatungsstelle des Bistums Quiché weitergeleitet.

Die Probleme aller drei Beratungsstellen sind ihre gegenüber der enormen Nachfrage beschränkten Kapazitäten, die institutionellen Schwächen der jeweiligen Trägerorganisationen, sowie das Fehlen eines nachhaltigen Finanzierungsmodells.

- Unterstützung von Initiativen, welche das Verständnis zwischen dem Maya Rechtssystem und dem offiziellen Rechtssystem fördern: Beide Rechtskulturen sind verfassungsmässig anerkannt. Da beide auf je eigenen Vorstellungen von Recht, Werten, Möglichkeiten der Konfliktlösung und sozialen Strukturen aufbauen, führt die Koexistenz dieser beiden Systeme in der Praxis, besonders in schwerwiegenden Fällen, zu widersprüchlichen Interventionen. Dadurch wird die tatsächliche Anerkennung des Mayarechtssystems in Frage gestellt und der Zugang der betroffenen Bevölkerung zur Justiz beeinträchtigt. Grundlage für ein besseres Zusammenwirken der beiden Rechtssysteme ist das gegenseitige Verständnis. Aktionen, die dazu beitragen, sind: Information, Sensibilisierung sowie die Übersetzung von wichtigen Dokumenten in die Sprachen der Region Ixil. Im Bereich des Strafrechts gibt es erste Schritte, in Fällen leichter Delikte, auch das Maya-Recht einzubeziehen, z. B. in den „Centros de Mediación“ der „Centros de Justicia“. Dadurch haben diese Instanzen ein wichtiges Potential, das Strafrecht in seiner Funktion der Konfliktlösung zu verstärken. Auch diese Stelle hat eine begrenzte Umsetzungskapazität. Durch strategische Unterstützung oder Zusammenarbeit kann ihr Bemühen, um eine komplementäre Anwendung beider Rechtssysteme, unterstützt werden.
- Unterstützung von Ausbildungsprogrammen, z. B. Ausbildung von "Promotores de Justicia": In der Region Ixil besitzen verschiedene Organisationen Erfahrungen in der Ausbildung und im Einsatz von sog. "Promotores de Justicia", Laienaktivisten aus den Dorfgemeinschaften (Comunidades), welche ihre MitbewohnerInnen über Rechtsfragen (allg. Bürgerrechte, Menschenrechte, Frauenrechte, Kinderrechte) informieren, soweit möglich, beraten und nach Bedarf mit zuständigen Instanzen in Verbindung bringen: die Asociación Chajulense, die katholische Kirche und das "Movimiento de Desarraigados"². Das Modell

¹ Die Asociación Chajulense ist eine von der katholischen Kirche unterstützte Vereinigung von Kleinkaffeeproduzenten und gilt als eine der wirtschaftlich erfolgreichsten Basisorganisationen Guatemalas

² Bewegung der Entwurzelten, Selbsthilfeorganisation der zurückgekehrten Bevölkerung, die in den 70-er und 80-er Jahren durch den Bürgerkrieg vertrieben worden war

der "Promotores" wird in anderen Sektoren (z.B. Landwirtschaft, Gesundheit) in Guatemala und Lateinamerika seit Jahrzehnten erfolgreich angewandt. Ob und wie diese positiven Erfahrungen auf den Rechtsbereich übertragbar sind, ist in der Pilotphase des Programms zu klären. Die Organisationen in der Region Ixil sind daran interessiert, flächendeckend in allen „Comunidades“ der drei Gemeinden solche Rechts- und Menschenrechtspromotoren einzusetzen, um den Lücken in der Informations- und Aufklärungsarbeit entgegenzuwirken, welche durch den Weggang von MINUGUA ab Ende 2003 entstehen wird. MINUGUA hat Interesse geäußert, diesbezügliche Anstrengungen zu unterstützen.

- Unterstützung von anderen Initiativen mit dem Ziel der Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zur Justiz: Die Trägerorganisationen ziehen die Möglichkeit in Betracht, innerhalb des Programms auch andere lokale Initiativen mit dem Ziel der Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zur Justiz zu unterstützen, wie beispielsweise Initiativen zur Dokumentation von Massentötungen, sofern diese Ausdruck von sozialen Prozessen sind. Bedarf und Inhalt einer solchen ergänzenden Aktionslinie können jedoch in der jetzigen Phase der Planung nicht konkretisiert werden. Die nötigen Elemente dafür wird eine weitere Annäherung an die lokale Situation innerhalb der Pilotphase des Programms ergeben.

3.2.2. Förderung einer gewaltfreien, partizipativen Konfliktkultur

In der Region Ixil wie auch in andern Gebieten Guatemalas sind in den Jahren seit der Beendigung des mehr als 40 Jahre dauernden Bürgerkrieges einige erfolgversprechenden Beispiele von gewaltfreien Konfliktlösungsverfahren festzustellen, denen allerdings eine sehr viel größere Zahl von gewalttätigen "Konfliktlösungen" gegenübersteht. Alternative Konfliktbearbeitungsansätze wie Runde Tische oder Mediationsverfahren, häufig unter der Moderation von MINUGUA und der katholischen Kirche, haben zumindest den Ausbruch von Gewalt teilweise verhindern können, wenn auch die strukturellen Ursachen der Konfliktsituation, z.B. Streitigkeiten um Bodenbesitz, bislang nicht gelöst werden konnten.

Die Zielsetzung dieser Komponente kann vorläufig wie folgt formuliert werden:

Die Bevölkerung und ihre Organisationen sowie die lokalen staatlichen Instanzen sind sensibilisiert bezüglich der Bedeutung einer gewaltfreien, partizipativen Konfliktkultur und wenden entsprechende Verfahren an.

Die drei Trägerorganisationen des Friedensprogramms sind überzeugt, dass die Sensibilisierung der Bevölkerung und ihrer Organisationen sowie der staatlichen Instanzen bezüglich der Bedeutung einer gewaltfreien, partizipativen Konfliktlösungskultur einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung des Friedens in Guatemala leisten wird. Ein solches Vorhaben könnte unter anderem folgende Elemente beinhalten:

Mögliche Aktionslinien:

- Unterstützung von gewaltfreien Konfliktbearbeitungsverfahren, z. B. durch Aufbau und Stärkung von Mediationsinstanzen, Ausbildung von Mediatoren
- Zusammenarbeit mit den Programmen der PDH („Procuraduría de Derechos Humanos“) im Schulsystem oder Einführung von Methoden gewaltfreier Konfliktbearbeitung in den Schulen (Peer Mediation)
- Sensibilisierungskampagnen zum Thema gewaltfreie Konfliktkultur, unter besonderer Berücksichtigung von geschlechterspezifischen Aspekten
- Ausbildung von Führungspersonlichkeiten in den lokalen Organisationen in gewaltfreier Konfliktbearbeitung

- Institutionelle Stärkung der Partnerorganisationen (von Projekten aus allen drei Komponenten), insbesondere in gewaltfreier Konfliktbearbeitung

Im Verlaufe der Pilotphase des Programms sollen die entsprechenden Abklärungen vorgenommen werden, geeignete Fachpersonen in Guatemala oder im benachbarten Ausland identifiziert werden und einzelne Pilotaktionen durchgeführt werden. Am Ende der Pilotphase soll ein umfassendes Konzept für diese Programmkomponente vorliegen.

3.2.3. Wiederherstellung und Stärkung des sozialen Gewebes³, Aufarbeitung der Vergangenheit

Die Region Ixil gehört zu den Gebieten, die am stärksten unter dem Bürgerkrieg gelitten hatten. In einigen Zonen, z.B. in der Gemeinde Nebaj, wurde praktisch die Gesamtheit der Bevölkerung gezwungen, infolge des Krieges ihren Wohnsitz zu verlassen. In der Folge der militärischen Strategie der verbrannten Erde wurden vielerorts sämtliche Siedlungen von der Armee zerstört. Praktisch jede Familie hat Tote zu beklagen, als Folge der Massaker der Armee an der Zivilbevölkerung, als Folge der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Armee, den paramilitärischen Verbänden (zivile Selbstverteidigungspatrouillen, PACs) und der Guerrilla. Mit einer Reihe von Massnahmen versuchte die Armee ganz gezielt die traditionellen sozialen und kulturellen Strukturen der indianischen Gesellschaft zu zerstören: Zwangsumsiedlungen in militärisch kontrollierte Wehrdörfer, Zwangsrekrutierung in die PACs, Indoktrinierung und ideologische Unterwanderung durch Missionierung vonseiten fundamentalistischer evangelischer Sekten.

Seit der Beendigung des Krieges sind in Guatemala einige Initiativen entstanden, die versuchen, in der zersplitterten indianischen Gesellschaft ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl entstehen zu lassen, das zerstörte Vertrauen wieder herzustellen. Die Vorabklärungen in der Region Ixil bezüglich des Schweizer Friedensprogramms haben grosse diesbezügliche Bedürfnisse und auch sehr konkrete Erwartungen der wichtigsten gesellschaftlichen Akteure der Region aufgezeigt.

Im vollen Bewusstsein der Schwierigkeiten, welche die Überprüfung der Zielerreichung mit sich bringen wird, soll die Zielsetzung dieser Programmkomponente folgendermassen definiert werden.

In der Wiederherstellung und Stärkung des sozialen Gewebes und in der Aufarbeitung der Vergangenheit sind als Folge des Programms bedeutsame Fortschritte erzielt worden.

Auf Grund des gegenwärtigen Standes der Planung können provisorisch folgende Arbeitsbereiche für diese Programmkomponente identifiziert werden:

Mögliche Aktionslinien

- Psychosoziale Betreuung von traumatisierten Kriegsopfern und Tätern: In den letzten Jahren gab es verschiedene diesbezügliche Initiativen in der Region Ixil, unter anderem Programme der katholischen Kirche. Gegenwärtig wird von UNICEF eine Analyse durchgeführt, deren Resultate aber noch nicht vorliegen. Aufbauend auf vorhandene Erfahrungen

³ Übersetzung des Begriffs "reconstrucción y fortalecimiento del tejido social", mit dem in Guatemala das Konzept psychosozialer Arbeit umschrieben wird, in der stark gespaltenen Gesellschaft ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl entstehen zu lassen, das zerstörte Vertrauen wieder herzustellen.

soll im Verlaufe der Pilotphase ein Konzept erarbeitet werden. Die Massnahmen sollen besonders der Problematik der Frauen als Kriegsoffer Rechnung tragen, denen vor allem durch Vergewaltigungen in ganz besonderer Weise Gewalt zugefügt wurde. Dass nun betroffene Frauen selbst über diese Traumatisierung zu sprechen beginnen, ist ein wichtiger Schritt zur Aufarbeitung ihrer individuellen und kollektiven Vergangenheit.

Ebenfalls soll eingehend abgeklärt werden, inwieweit es Möglichkeiten der Aufarbeitung der Vergangenheit mit den Tätern gibt, mit dem Ziel, die Gewaltbereitschaft der Täter zu vermindern. Es wird wichtig sein, Erfahrungen aus andern Gebieten Guatemalas (z.B. Ixcán) und aus zentralamerikanischen Nachbarländern (Nicaragua, El Salvador) in die Konzepterarbeitung einzubeziehen.

- Unterstützung von Prozessen zu Wiederaufbau und Stärkung des sozialen Gewebes („reconstrucción y fortalecimiento del tejido social“): Verschiedene lokale Initiativen und Organisationen haben in den letzten Jahren erfolgversprechende Schritte in dieser Richtung unternommen. Besonders zu erwähnen ist die Initiative ERIPAZ (Encuentro Regional Ixil por la Paz), die lokale NGO Movimiento de Desarraigados sowie die katholische Kirche und die mit ihr liierte Basisorganisation Asociación Chajulense. Auch hier wird es während der Pilotphase darum gehen, auf der Grundlage einer Bestandesaufnahme und den Erfahrungen von kleineren Pilotaktionen ein Konzept auszuarbeiten, das vom zweiten Semester an umgesetzt werden kann.
- Exhumierungen und Unterstützung der Dokumentation von Massentötungen: Wie in andern Regionen Guatemalas gibt es auch in der Region Ixil zahlreiche klandestine Massengräber, in welchen die Opfer von Massakern aus der Bürgerkriegszeit begraben liegen. In dieser Situation bilden Exhumierungen einen ersten Schritt zur Versöhnung, insbesondere weil in der indigenen Kultur Tod und Leben miteinander verbunden sind. Für die Angehörigen ist es von ausserordentlicher Wichtigkeit, Klarheit über das Schicksal ihrer damals ermordeten oder verschwundenen Familienangehörigen zu erhalten und deren sterbliche Überreste, soweit sie gefunden werden, in einem formellen und den traditionellen Ritualen entsprechenden Begräbnis zu bestatten. Das Exhumierungsprogramm in der Region Ixil, das unter der Initiative der katholischen Kirche in Koordination mit dem Movimiento de Desarraigados, dem Justizministerium und der (neuen) nationalen zivilen Polizei seit mehreren Jahren durchgeführt wird, hat nach der Einschätzung von MINUGUA Modellcharakter für das ganze Land. Es besteht ein grosses Interesse, dieses Programm auch nach dem Weggang von MINUGUA weiterzuführen. Eine mögliche Partnerorganisation ist die bekannte guatemalteckische NGO CAFCA (Centro de Antropología Forense y Ciencias Aplicadas), die Pionierarbeit auf diesem Gebiet geleistet hat. Insbesondere im Bereich der Dokumentation von Massentötungen ist die Zusammenarbeit mit dem Programm des EDA sehr wünschenswert.

3.3. Transversale Ebene

Die oben genannten Komponenten mit ihren jeweiligen Zielen und Aktivitäten überschneiden und ergänzen sich gegenseitig. In der Programmdurchführung wird daher darauf geachtet, dass die Initiativen und Prozesse der drei Komponenten wo immer möglich aufeinander abgestimmt sind und sich unterstützen. Die Anliegen der Förderung einer gewaltfreien, partizipativen Konfliktkultur sowie der Wiederherstellung und Stärkung des sozialen Gewebes ziehen sich durch alle Programmaktivitäten durch und stehen in Verbindung mit dem Transversalthema Versöhnung.

Weitere Transversalthemen sind:

- Institutionelle Stärkung

- Kulturelle Identität: Förderung von gegenseitigem Verständnis und Respekt
- „gender“: Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Perspektive in Planung, Ausführung und Evaluation des Programms und der Projekte.

4. Partner und begünstigte Bevölkerung

4.1. Partner

Wie unter Punkt 6 ausgeführt wird, wird das Programm vor Ort nur eine beschränkte eigene Durchführungskapazität haben. Seine Funktionen bestehen primär darin,

- lokale Initiativen, Prozesse und Projekte in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern (NGOs, Basisorganisationen, „Comunidades“, „Municipios“, Kirche, u.a.m.) finanziell und beratend zu unterstützen,
- die lokalen Partner nach Bedarf mit kompetenten Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene zu vernetzen,
- nach Bedarf fachliche Inputs entweder selbst zu leisten oder von Aussen heranzubringen.

In den Vorabklärungen sind eine Reihe von lokalen Partnerorganisationen identifiziert worden, die Potenziale für eine konstruktive Zusammenarbeit besitzen. Dazu gehören:

- Lokale NGOs und Basisorganisationen
- Dienstleistungsorganisationen mit ausgewiesenem Know how im entsprechenden thematischen Bereich
- Die Pfarreien der katholischen Kirche und nach Möglichkeit evangelische Kirchen
- Lokales Büro der PDH (Procuraduría de Derechos Humanos)
- Lokale Radiostationen

Zahlreiche dieser Organisationen haben im Verlaufe der Vorabklärung ihr Interesse geäußert, mit dem Programm zusammenzuarbeiten. Je nach Art der Zusammenarbeit werden gewisse Partnerorganisationen mit eigenen operationellen Kapazitäten Projekte implementieren können. Bei anderen Partnern wird die Zusammenarbeit vor allem aus verschiedensten Formen von Capacity Building bestehen, die von finanzieller Unterstützung und materieller Ausstattung bis zu technischer Beratung und Ausbildung reichen können.

Eine weitere Kategorie von möglichen Partnerorganisationen sind nationale guatemaltekeische NGOs, die in der Region Ixil bereits tätig sind oder unter Vermittlung des Programms tätig werden können.

Bereits in den Vorabklärungen leisteten die regionalen Verantwortlichen von MINUGUA wichtige Beiträge bei der Problemanalyse und Identifizierung von lokalen Initiativen und Partnern. Es bestehen Erwartungen, dass das Programm in gewissen Bereichen Lücken teilweise abdecken kann, welche durch den Weggang von MINUGUA Ende 2003 entstehen werden.

Daneben sucht das Programm strategische Zusammenarbeit mit weiteren lokalen Akteuren, insbesondere lokalen, staatlichen Stellen, mit dem Ziel, Interventionen zu koordinieren. Mögliche strategische Partner sind:

- die drei Gemeindebehörden von Nebaj, Cotzal und Chajul mit ihren im Rahmen der Dezentralisierung im Aufbau begriffenen Unidades Técnicas sowie die Autoritäten der Comunidades, die Alcaldes Auxiliares
- lokale Dienststellen der verschiedenen Ministerien und Regierungsprogramme
- die Schulen und Schulbehörden.

4.2. Begünstigte Bevölkerung

Das Programm soll grundsätzlich der gesamten, vom Krieg betroffenen Bevölkerung der Region Ixil zugute kommen. Es wird ausserordentlich wichtig sein, klar zu kommunizieren, dass das Programm sowohl politisch wie konfessionell Allparteilichkeit wahren wird. Hingegen sollen zwei Kriterien bezüglich der begünstigten Bevölkerungsgruppen bei der Auswahl von Projekten zur Anwendung gelangen:

- Das Programm begünstigt in erster Linie die ärmsten Bevölkerungsgruppen der Region.
- Die Zielbevölkerung ist geschlechtsspezifisch zu differenzieren sowohl bezüglich ihrer Traumatisierung als auch durch ihr Potential als Akteure im Friedensprozess: Als Kriegsoffer waren Frauen in spezieller Weise exponiert, nicht nur durch den Verlust von Familienangehörigen, sondern auch ganz besonders durch die Vergewaltigungen. Viele Männer waren sowohl Opfer als auch Täter. Entsprechend hat die Aufarbeitung der Traumata von Frauen und Männern zu erfolgen. Auch im Friedensprozess nehmen Frauen und Männer unterschiedliche Rollen ein. Dieser Situation trägt das Programm mittels spezifischer Aktivitäten Rechnung, denn beide sind unerlässliche Akteure für den Friedensprozess.

4.3. Allianzpartner

EDA - Programm

Es besteht die Erwartung, dass sich aus dem vom EDA geplanten Friedensprogramm, das auf nationaler Ebene tätig sein wird, Synergien und möglicherweise auch konkrete, koordinierte Aktivitäten und Projekte ergeben. Im Idealfall gelingt es, ein Programm auf nationaler Ebene so zu gestalten, dass sich das EDA-Programm und das NGO-Programm in der Region Ixil gegenseitig ergänzen.

Kirchen

Die gute Verankerung der drei Trägerorganisationen bei den schweizerischen Landeskirchen einerseits und, über ihre bisherigen guatemaltekischen Partner in der Entwicklungszusammenarbeit, in kirchlichen und kirchennahen Kreisen Guatemalas andererseits, ermöglicht es, Partnerschaften auf verschiedenen Ebenen aufzubauen.

- Die protagonistische Rolle, welche die katholische Kirche im Rahmen der Friedens- und Versöhnungsbemühungen in Guatemala im Allgemeinen und im Ixil im Besonderen bislang gespielt hat, legt es nahe, dass das Programm in erster Linie die Zusammenarbeit mit kirchlichen oder kirchennahen Organisationen sucht. Die bestehenden Beziehungen der Hilfswerke mit kirchlichen und kirchennahen Organisationen in Guatemala sind ein wertvoller Beitrag für das Gelingen dieser Zusammenarbeit.
- Das von den drei Schweizer Hilfswerken verantwortete Programm steht unter dem Patronat der katholischen und der evangelischen Landeskirchen der Schweiz. Die Schweizer Bischofskonferenz und der Schweizerische Evangelische Kirchenbund teilen die diesem Programm zugrundeliegende Vision und setzen die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente und Möglichkeiten zur Unterstützung des Programms ein. Die Mitgliedskirchen des Ökumenischen Rates der Kirchen haben sich verpflichtet, im Rahmen der Dekade 2000 – 2010 zur Überwindung der Gewalt zusätzliche Bemühungen zur Verminderung von gewalttätig ausgetragenen Konflikten zu unternehmen.

5. Ergebnisse, Arbeitsweisen und Aktivitäten des Programms

5.1. Ergebnisse

Die detaillierte Planung des Programms und seiner Komponenten erfolgt auf zwei Ebenen. Zum jetzigen Zeitpunkt der Eingabe des Programms an den Finanzgeber sind auf der Grundlage der Vorabklärungen die drei zentralen Themenbereiche, in welchen das Programm arbeiten wird, festgelegt und als Programmkomponenten mit allgemeinen Zielsetzungen festgelegt worden. Wie unter Punkt 4 ausgeführt, dient das erste Semester als Pilotphase, während welcher in den einzelnen Komponenten Detailplanungen durchgeführt werden müssen. Einerseits müssen zu den einzelnen Komponenten Konzepte erarbeitet werden, in denen die Zielsetzungen, Strategien, Partner und Projekte identifiziert und definiert werden. Diese Konzepte sowie die Erfahrungen aus Pilotaktionen dienen dann als Grundlage für die Implementierung im zweiten und dritten Jahr. Erst dann wird es möglich sein, die eigentlichen Outputs des Programms, d.h. die konkreten einzelnen Projekte und Aktionen mit ihren jeweiligen konkreten Aktivitäten, Leistungen und Resultaten festzulegen. Ein erwartetes Resultat der Pilotphase ist der Operativplan mit den Aktionen, erwarteten Resultaten und Indikatoren für das zweite Semester.

5.2. Arbeitsweisen und Aktivitäten des Programms

Die vorgesehenen Arbeitsweisen des Programms können wie folgt umschrieben werden.

Projektfinanzierung: Die Finanzierung von Projekten ist die hauptsächliche Aufgabe des Programms. Dabei handelt es sich um Projekte, die auf der Grundlage eines Vertrages von Partnerorganisationen (lokale oder nationale NGOs, Konsulenten, Basisgruppen, Kirchgemeinden oder Pfarreien) durchgeführt werden. Die Aufgabe der Programmleitung besteht in der Begleitung und ev. Beratung des Planungsprozesses, der Vertragsverhandlung, der Abwicklung der Finanzierung, und des Monitoring. Nach Bedarf und in Übereinkunft mit der Partnerorganisation kann das Programm zusätzliche Massnahmen zur Verbesserung des Projektes (z.B. Beratung, Ausbildung oder andere Massnahmen des Capacity Building) durchführen oder veranlassen. Die Aufgaben der Programmleitung werden in separaten Richtlinien zur Projektfinanzierung geregelt.

Projektdurchführung: Das Programm kann auch Projekte in eigener Verantwortung durchführen. Das betrifft einerseits kleinere Vorhaben wie Studien, Beratungen unter Beizug von Konsulenten, Ausbildungen, Workshops, etc.. Diese Vorhaben werden aus methodischen Gründen als Projekte oder Kleinprojekte formuliert. Andererseits kann das Programm auch wenige grössere Projekte selbst durchführen, sofern kein geeigneter Partner identifiziert werden kann. In diesem Fall wird das Programm selbst ein Projektteam einstellen, das der Programmleitung unterstellt wird.

Konzepterarbeitung, Studien, Detailplanungen: Wie unter Punkt 3 bereits erwähnt, müssen für einige Bereiche des Programms noch mehr oder weniger umfangreiche Konzepterarbeitungen und Detailplanungen durchgeführt werden. Ziel ist es, dass bis am Ende der Pilotphase diese Konzepte vorliegen, sodass mit der Implementierung spätestens zu Beginn des zweiten Jahres begonnen werden kann. Die Konzepte werden der Programmkoordination und den Trägerorganisationen zur Genehmigung vorgelegt. Die Details sind im Operationsplan des ersten Semesters enthalten.

Beratungen, Ausbildung, Capacity Building: Neben der Finanzierung von Projekten ist die Beratung und Ausbildung zum Zwecke des Capacity Building die zweite Hauptaufgabe des Programms. Dies kann einerseits von der für die Programmleitung zuständigen Person, andererseits aber auch durch beigezogene Konsulenten oder Partnerorganisationen durchgeführt werden. Im Normalfall sind diese Massnahmen des Capacity Building eingebettet in Projekte, sei es als Begleitmassnahme neben der Projektdurchführung (Capacity Building mit der Projektorganisation), sei es als Inhalt des Projektes (Capacity Building für Zielgruppen).

Vernetzung, Koordination, Information: Vernetzung- und Koordinationstätigkeit mit den verschiedenen am Programm beteiligten Akteuren ist die dritte Hauptaufgabe der Programmleitung. Dazu gehört auch der Auftrag, die Akteure des Programms (einerseits die lokalen Partner, andererseits auch das EDA und die Trägerorganisationen) mit relevanten Informationen zu beliefern. Diese Informationstätigkeit kann möglicherweise auch in Form von spezifischen Projekten erfolgen.

Zeitlicher Ablauf:

- Erstes Jahr: Da die konkrete Konzepterarbeitung und (partizipative) Detailplanung von Projekten erst beginnen kann, wenn die Finanzierung gesichert ist, sind die ersten sechs Monate als Pilotphase konzipiert, für welche neben den Abklärungen vor Ort auch die Durchführung von Pilotprojekten vorgesehen ist. Eine detaillierte Operationsplanung für das erste Semester findet sich in Anhang 5.
- Im zweiten und dritten Jahr der Programmdurchführung findet die Berichterstattung und Planung im Halbjahresrhythmus statt.

6. Programmorganisation, Programmsteuerung, Koordination

6.1. Programmorganisation und Steuerung

Die Aufgaben, Pflichten und Entscheidungsbefugnisse der verschiedenen Programminstanzen werden in separaten Pflichtenheften detailliert geregelt (siehe Anhang 3).

Programmleitung

Das Programm wird von einer Fachperson (100 %-Stelle) geleitet, die den grössten Teil ihrer Arbeitszeit in der Region verbringen wird. Primärer Arbeitsort wird das Programmbüro sein, das in einer der drei Gemeinden eingerichtet wird. Das Programmbüro wird mit einer angemessenen Infrastruktur ausgestattet (Telefon, Computer, ev. Kopierer, Sitzungsraum, Fahrzeug) und verfügt über ein Sekretariat (ev. Teilzeit).

Die Programmleitung ist zuständig für die operationelle Durchführung des Programms gemäss dem Programmdokument sowie den entsprechenden Richtlinien. Sie pflegt den direkten Kontakt mit den Partnern und Zielgruppen. Sie identifiziert Projektmöglichkeiten und beteiligt sich an der Planung der Projekte (siehe Leitlinien für die Durchführung von Projekten im Anhang 4). Sie ist verantwortlich für das Monitoring der einzelnen Projekte und schlägt den Partnern Massnahmen zu deren Verbesserung vor. Die Programmleitung wird von den Vertretungen der drei Trägerorganisationen in Guatemala Stadt begleitet.

Im ersten Jahr stellt die Programmleitung der Programmkoordination jeden Monat einen Monatsbericht, eine operationelle Monatsplanung sowie die aktuellen Projektanträge zu und erstellt für die operationelle Planung und das detaillierte Budget für das zweite Semester. Im zweiten und dritten Jahr erstellt die Programmleitung halbjährliche Berichte und Operationspläne. Die Programmleitung trifft sich zu regelmässigen Sitzungen mit der Programmkoordination, an welchen die Berichte, Pläne und Anträge diskutiert und Empfehlungen zuhanden der Programmsteuerung in der Schweiz formuliert werden.

Programmberatung ("Asesoría")

Zur Stärkung und Unterstützung der Programmleitung, vor allem in fachlichen und strategischen Fragen, kann eine Fachperson beauftragt werden.

Programmkoordination in Guatemala

bestehend aus:

- Vertretungen der drei Trägerorganisationen in Guatemala Stadt
- Vertretung des EDA
- Programmleitung
- Programmberatung

Die Programmkoordination begleitet und berät die operationelle Planung der Programmleitung (eine ausführlichere Beschreibung der Funktionen findet sich im Pflichtenheft, Anhang 3). Ihre Empfehlungen sind Grundlage für die Entscheidungen der Programmsteuerung in der Schweiz. Zur breiteren institutionellen Abstützung der Programmkoordination nimmt der Finanzgeber (EDA) beratend an den Koordinationssitzungen teil.

Während der Pilotphase finden monatliche Koordinationssitzungen zur Konsultation unter den Beteiligten, mit folgenden Inhalten statt:

- Präsentation der Monatsberichte durch Programmleitung
- Präsentation der Monatsplanungen des Folgemonats

- Austausch über Aktuelles in der übrigen Programmtätigkeit der drei Schweizer Hilfswerke in Guatemala
- Kontinuierliche Berichterstattung der Vertretung des EDA über die Planungsarbeiten für das EDA-Friedensprogramm

Die Sitzungen werden protokolliert und der Programmsteuerung in der Schweiz mit den entsprechenden Anträgen zur Bewilligung zugestellt. Im Falle von eventuellen Meinungsverschiedenheiten wird im Protokoll auch die Minderheitenmeinung zum Ausdruck gebracht. Die Programmleitung schickt alle Berichte, Pläne, Projektanträge sowie weitere relevante Dokumente zur Information an die für die operationellen Belange zuständige Trägerorganisation (Programmsteuerung) in der Schweiz. Die Schweizer Trägerorganisationen entscheiden letztinstanzlich im Falle von Uneinigkeiten innerhalb der Programmkoordination oder mit der Programmleitung.

Die beiden guatemaltekischen Vertretungen der Trägerorganisationen unterstützen die Programmleitung mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln in den folgenden Bereichen:

- Kommunikation
- Informationsfluss zur Programmsteuerung in der Schweiz
- Administration und Finanzverwaltung
- Logistik, Materialkäufe, etc.
- Verkehr mit Behörden
- Koordination: CH Botschaft, andere NGOs, etc.

Fachbeirat ("Consejo Consultivo"): Nach Bedarf kann lokal ein Fachbeirat als Konsultativorgan die Programmentwicklung begleiten. Dieser Fachbeirat kann aus ausgewählten Persönlichkeiten und VertreterInnen von Organisationen oder aus VertreterInnen von Partnerorganisationen bestehen.

Programmsteuerung Schweiz: Die drei Trägerorganisationen, die gemeinsam dem Finanzgeber gegenüber die Verantwortung für die Durchführung des Programms tragen, treffen sich mindestens einmal alle sechs Monate zur Kenntnisnahme der von der Programmkoordination diskutierten und empfohlenen Berichte und Operationspläne. Sie entscheiden letztinstanzlich über Projektanträge, Budgets und Operationspläne. Es ist wünschenswert, dass ein Vertreter des Finanzgebers (EDA) an den halbjährlichen Programmsteuerungs-Sitzungen teilnimmt.

Die Trägerorganisationen in der Schweiz bestimmen, welche Organisationen als Ansprechpartner für die Programmkoordination in Guatemala und für den Geldgeber dienen. Die "Lead Agency" ist verantwortlich für

- die Kommunikation zwischen den Trägerorganisation und im Verkehr mit Guatemala und dem Geldgeber
- die Abwicklung der Finanzflüsse und der Abrechnungen
- die Einberufung von Sitzungen zur Programmsteuerung
- die Einreichung der vereinbarten Berichte und Abrechnungen an den Finanzgeber
- Vernetzungsarbeit in der Schweiz, Kommunikation mit Solidaritätsbewegungen und weiteren interessierten Personen und Organisationen.
- Prüfung und Entscheid von Finanzierungsanträgen gemäss Kompetenzregelung zwischen den Trägerorganisationen und der „Lead Agency“.

Programmrat oder Forum: Nach Bedarf kann in der Schweiz ein Programmrat zur Begleitung des Programms gebildet werden. Eine andere Möglichkeit ist die periodische (z.B. einmal jährliche) Durchführung einer Forumsveranstaltung, an welcher interessierte Personen und

Organisationen über den Programmverlauf informiert werden (Anknüpfung an den Workshop vom 25. März 2002; ev. auch Veranstaltungen im Rahmen von KOFF).

6.2. Programmsteuerung, Koordination und Informationsaustausch mit dem EDA

Die gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen dem EDA als Finanzgeber und den Trägerorganisationen als Programmverantwortliche sind vertraglich vereinbart. Das EDA erhält halbjährlich einen Rechenschaftsbericht über den Verlauf des Programms. Die Berichte enthalten einen operationellen und einen finanziellen Teil. Nach Abschluss der Drei-Jahres-Phase erhält das EDA einen ausführlichen Schlussbericht. Die Mitsprache des EDA an der Programmsteuerung ist durch folgende Mechanismen gewährleistet:

- Teilnahme des EDA an den halbjährlichen Programmsteuerungs-Sitzungen mit den Trägerorganisationen in der Schweiz
- Regelmässiger Austausch der Programmleitung des NGO-Programms mit der Vertretung des EDA in Guatemala
- Teilnahme an der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Programmevaluation im dritten Jahr.

Darüber hinaus suchen alle beteiligten Organisationen eine möglichst weitgehende Transparenz und pro-aktiven Informationsaustausch. Dies gilt insbesondere für die Koordination und eventuelle Zusammenarbeit mit einem Friedensprogramm, das das EDA in eigener Verantwortung in Guatemala planen und durchführen wird.

Im weiteren wird sich das Programm aktiv um Koordination und Informationsaustausch mit anderen Projekten und Programmen sowie nationalen und internationalen Organisationen bemühen, die in den gleichen Bereichen tätig sind.

7. Mittel/Finanzierung/Budget

Ist noch Gegenstand von Verhandlungen.

8. Monitoring und Evaluation

8.1. Einleitung

Monitoring und Evaluation von Massnahmen im Bereiche der Friedensförderung stellen besondere methodische Herausforderungen dar. Einerseits handelt es sich bei den angestrebten Veränderungen um die Überwindung von Verhaltensweisen und Wertsystemen, deren Wurzeln weit in die Geschichte, ja in die eigentlichen Entstehungsprozesse der betroffenen Gesellschaft zurückreichen (Stichwort: "sociedad de conquista"). Solche Veränderungen sind langfristige Prozesse und vielleicht sogar nur im Wechsel der Generationen zu erreichen.

Andererseits beruhen die Wirkungszusammenhänge zwischen den in solchen Programmen ergriffenen Massnahmen und den angestrebten Wirkungen auf weitgehend unbewiesenen Hypothesen. Zusammen mit der Tatsache, dass solche Programme ja nur einen Teil der Veränderungsfaktoren darstellen, die auf die Bevölkerung einwirken, ergibt sich das Problem, dass es schwierig sein wird, einen direkten und eindeutigen ursächlichen Zusammenhang zwischen allenfalls feststellbaren Veränderungen auf der Ebene von Verhaltensweisen oder anderer beobachtbarer Indikatoren (z.B. Anzahl Gewaltereignisse) und solchen Programmen herzustellen.

Deshalb ist es den Trägerorganisationen bewusst, dass es auf der Programmebene teilweise schwierig sein wird, die Erreichung von Programmzielen oder gar einen Impact auf der Ebene von Strukturveränderungen mittels objektiv überprüfbarer Indikatoren nachzuweisen. Geeignete Indikatoren für die Evaluation werden während der Pilotphase festgelegt. Zudem wird das Schwergewicht auf ein methodisch gut strukturiertes Monitoring und periodische Evaluationen der einzelnen Projekte gelegt, was wiederum eine klare Projektplanung voraussetzt.

8.2. Monitoring

Das zentrale Steuerungsinstrument des Programms sind die anfänglich (Pilotphase) monatlichen und später (Implementierungsphase) halbjährlichen Operationspläne der Programmleitung, die in erster Instanz der Programmkoordination in Guatemala zur Konsultation präsentiert und in zweiter Instanz von den Trägerorganisationen in der Schweiz genehmigt werden. Das gleiche Verfahren gilt auch für die Genehmigung der Projektanträge, die entweder separat oder als Beilage zu den Operationspläne vorgelegt werden.

Die Programmleitung ist primär für das Monitoring der einzelnen Projekte und Aktionen zuständig und berichtet darüber in den Monats- und Halbjahresberichten. Voraussetzung dafür ist die (möglichst) eindeutige Festlegung der Projektziele und der von den Projekten erbrachten Leistungen und Ergebnissen, und die Entwicklung von geeigneten Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung. Jeder Projektantrag enthält eine genaue Beschreibung des vorgesehenen Monitoring und der geplanten Evaluationen.

Der Programmkoordination in Guatemala, zusammen mit den **verantwortlichen Trägerorganisationen** in der Schweiz obliegen die Verantwortung für das Monitoring des Gesamtverlaufes des Programms anhand der im Programmdokument und in den Operationsplänen festgehaltenen Ziele. Die Trägerorganisationen verpflichten sich, das Programm zumindest einmal jährlich auf einer Dienstreise nach Guatemala zu besuchen, sich vor Ort ein Bild über den Verlauf zu machen und die Ergebnisse der Beobachtungen in einem schriftlichen Bericht festzuhalten.

8.3. Evaluationen

Das Programm wird vor der zweiten Teilphase eine begleitete Selbstevaluation durchführen mit dem Ziel einer Überprüfung der Wirksamkeit der durchgeführten Aktionen sowie des Monitorings des Gesamtprogramms in Guatemala und in der Schweiz. Im Verlaufe des dritten Jahres wird das Programm einer unabhängigen externen Evaluation unterzogen, die von den Trägerorganisationen und des EDA gemeinsam in Auftrag gegeben wird. Ein entsprechendes Budget ist von Beginn des Programms an eingeplant. Ziele dieser Evaluation sind die folgenden:

- Überprüfung von Wirksamkeit, Impact und Signifikanz des Programms in seiner Gesamtheit
- Abklärung der Zukunftsperspektiven des Programms und Formulierung von Empfehlungen bezüglich einer allfälligen zweiten Programmphase.

9. Gesamtschätzung, Stärken und Chancen, Schwächen und Risiken

Im Verlauf der Programmdurchführung wird die Analyse der Chancen und Risiken kontinuierlich überprüft und präzisiert. Diese Aktualisierung ist Bestandteil der Semesterberichte.

9.1. Stärken und Chancen

Potenziale in der Region Ixil

Wie die Vorabklärungen in der Region Ixil ergaben, gibt es in den Bereichen, in welchen das Programm aktiv werden wird, zahlreiche vorhandene Initiativen, Prozesse und Organisationen, an welche das Programm anknüpfen kann und wo konkrete Zusammenarbeiten aufgebaut werden können. Insbesondere der auf Ende 2003 geplante Wegzug von MINUGUA hinterlässt Lücken, welche zum Teil vom Programm gefüllt werden können.

Lokale Akteure

- Aufgrund der systematisch ausgeführten Grausamkeiten während des Bürgerkrieges ist das Volk der Ixil in psychosozialer, kultureller und religiöser Hinsicht verletzt. Gleichzeitig sind die Tatsache, dass dieses Volk mit seiner eigenen starken Kosmvision weiter besteht sowie die individuellen Überlebenserfahrungen grundlegende Potentiale für die Erreichung der mittels dieses Programms angestrebten Ziele.
- Die lokalen Organisationen haben Kenntnisse und Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Ixil-Bevölkerung im Rahmen dieser kulturellen Parameter. Es gibt eine Anzahl kompetenter Leute in der Diözese Quiché, in den regionalen und lokalen Volksbewegungen und -gruppen.
- Die stetige diskrete Präsenz der katholischen Kirche in der Ixil-Bevölkerung vor, während und nach dem Konflikt hat eine Vertrauensbasis geschaffen.
- Das Programm ermöglicht es, individuelle und gemeinschaftliche Rehabilitationsaktivitäten durchzuführen, eingebettet in der Kosmvision der Maya und in einem multi-kulturellen Guatemala.
- Das Programm bietet zudem die Möglichkeit gleichzeitig auf der Ebene der staatlichen Institutionen durch bilaterale Aktionen der Regierungen sowie auf der Ebene der lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft im Ixil zu intervenieren.
- Die potentiellen Partnerorganisationen des Programms sind selbst Teil der Konflikte. Dies stellt eine spezifische Herausforderung für das Programm dar, ist aber gleichzeitig auch eine Chance, da die Zusammenarbeit - z. B. in Form von Multipartnerschaften - bereits ein Ansatz der Konfliktbearbeitung darstellt.

Schweizer Trägerorganisationen

Wie unter Punkt 4 ausgeführt, stellen die Beziehungen der Trägerorganisationen zu kirchlichen Kreisen in der Schweiz und in Guatemala, die auf einer Jahrzehnte langen Präsenz in der Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala gründen, zweifellos ein grosses Potenzial für dieses Programm dar. Die Trägerorganisationen sind über die Beziehungen mit ihren guatemalteckischen Partnern seit vielen Jahren in der ländlichen Entwicklung Guatemala engagiert und verfügen über eine solide methodische Erfahrung und über differenzierte Landeskenntnisse.

Die drei Schweizer Hilfswerke verfügen über institutionelle Beziehungen zu international tätigen Netzwerken. Es bestehen intensive Arbeitskontakte zu CIDSE, Caritas Internationalis, OeRK und APRODEV. Die im Rahmen dieses Programms gemachten Erfahrungen, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen können in diese Netzwerke eingebracht und damit wichtige Impulse gesetzt werden.

Synergien mit dem EDA – Programm

Das geplante Programm des EDA bietet Möglichkeiten für Synergien, die beiden Programmen zugute kommen werden. Die Trägerorganisationen sind an engen Kooperations- und Koordinationsbeziehungen mit der Botschaft und der Zentrale interessiert.

9.2 Schwächen und Risiken

Nationaler Kontext

Basierend auf den Informationen, die wir aus Guatemala haben (MINUGUA, Oficina de Derechos Humanos, Grupo de Apoyo Mutuo, Analysen unserer Partnerorganisationen, etc.) haben wir ein paar Schwächen und Risiken aufgedeckt, welche Einfluss auf die in Konfliktlösungs- und Friedensförderungsaktivitäten involvierten Akteure haben könnten.

Die Friedensvereinbarung wurde zwischen den Hauptakteuren des Krieges unterzeichnet; die Feindseligkeiten haben ein Ende gefunden.

Im Unterschied zur Friedensvereinbarung zwischen der Zapatistenbewegung und der Regierung Mexikos, schliesst der Friedensprozess in Guatemala nicht automatisch das Binom "Frieden und Gerechtigkeit" mit ein. Aus diesem Grund ist der Friedensprozess auf halber Strecke stehen geblieben. Deshalb beinhalten Bemühungen, den Friedensprozess mit Gerechtigkeit in der Region Ixil umzusetzen, nebst den aufgeführten Stärken und Potentialen auch eine Anzahl von Risiken und Schwächen:

- 2003 ist Wahljahr für das Präsidentenamt sowie für das Parlament. Der Ausgang dieser Wahlen ist noch unsicher und könnte einen direkten Einfluss auf den Friedensprozess haben.
- Je nach Wahlergebnis können sich die Thema der Einschüchterung, Straffreiheit, grössere Handlungsfreiheit von dunklen Kräften verschärfen.
- Der Konkurrenzkampf zwischen den politischen Parteien konzentriert sich auf den Zugang zur Macht und nicht auf den Dienst am gesamten Volk.
- Der Staat ist wenig gewillt die gewohnheitsmässigen Besitz- und Nutzungsrechte der indigenen Gemeinschaften zu verstehen oder zu respektieren.
- Von Seiten der Militärs wird jegliche Verantwortung aberkannt für die Verbrechen und Exzesse während Operationen, welche zu Genoziden, Massakern, Folter, Verschwundenen, aussergerichtlichen Hinrichtungen und Verfolgungen geführt haben.
- Der staatliche Etat privilegiert Ausgaben für die eigenen Funktionäre und die nationale Verteidigung, zum Nachteil der Gesundheitsversorgung, der Bildung und des Justizsystems.
- Die relative Ineffizienz und Wirkungslosigkeit sowie der Mangel an Ressourcen der Institutionen, die für die Implementierung der Begleitmassnahmen der Friedensvereinbarung kreiert wurden.

In der Region des Ixil

- Die Frustration von Organisationen und Gemeinden angesichts der geringen Antwort von Seite des Staates beeinträchtigt das Interesse an Vernetzung und gemeinsamen Initiativen.
- Das allgemeine Desinteresse der indigenen Bevölkerung für die Politik im Land und ihr Misstrauen gegenüber den öffentlichen Institutionen aufgrund deren Ineffizienz.
- Die von „dunklen Kräften“ (fuerzas obscuras) diskret gesteuerte Zunahme der Unsicherheit zugunsten der Protagonisten eines Rechtsstaates, der ihren eigenen Interessen dient.
- Die möglichen repressiven Taten der „dunklen Kräfte“, die von denjenigen ausgehen, die um eine Aufhebung der Straflosigkeit fürchten, die sie sich während des bisherigen Friedensprozesses gewährt haben.
- Eine diskrete Politik der Zentralregierung (Personal und Finanzierungen), die klar zum Ziel hat, die Überwachung und die Verteidigung der Menschenrechte zu schwächen.

- Ineffiziente und wirkungslose Menschenrechtsstellen.
- Mangels ausreichender Finanzierung, sind staatliche Institutionen im Bereich der Justiz schwach, ohne genügend Handlungsmöglichkeit und ineffizient.
- Das Ausgehen der Geduld der Bevölkerung gegenüber der Ineffizienz des Justizsystems und der Zunahmen der Lynchjustiztaten und/oder Selbstmorde.
- Die Leere nach dem Rückzug der MINUGUA.
- Direkte und indirekte Anzeigen und/oder Drohungen von Seiten von „dunklen Kräften“.
- Gewaltsame Reaktionen von Grossgrundbesitzern und den Armeeangehörigen, die für Vertreibungen und Massaker verantwortlich sind.
- Die Unterordnung des Menschenrechtsbüros unter das Militär und/oder die Polizei
- Mögliche Desinformationskampagnen, welche die Friedensförderungsaktionen als subversive Massnahmen verurteilen.

Karten des Programmgebietes

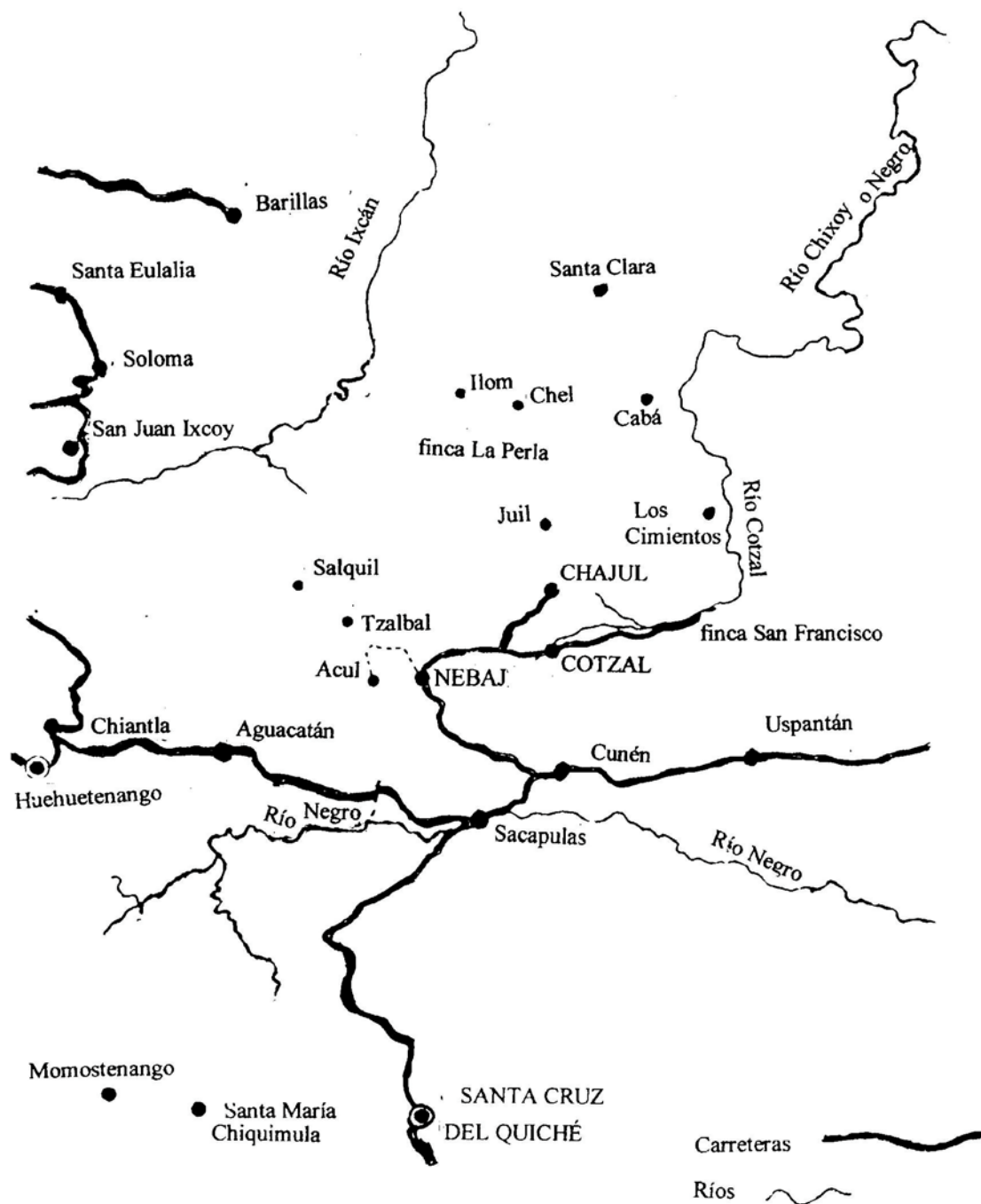
Mapa 1

Los tres municipios ixiles



Mapa 2

El área ixil y municipios vecinos



(Quelle: Bettina Durocher, *Los dos derechos de la tierra: La cuestión agraria en el país Ixil*)