

Guatemala

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,8 / Marktwirtschaft: 2,6)		5,4	Ergebnis Management-Index		3,6
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	11,7 Mio.	
Wahlbeteiligung	53,75 (1999) ^b		BIP p. c. (\$, PPP)	4.400	
Frauenanteil im Parlament	8,8 % (2003)		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	2,6 %		HDI	0,652	
Größte ethnische Minderheit	39,2 %		UN-Education Index	0,65	
			Gini-Index	0,558 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} 1. Wahlgang November 1999. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Am 29. Dezember 1996 unterzeichneten die Regierung Guatemalas und die Guerillaorganisation URNG einen Friedensvertrag, der den 36-jährigen internen Krieg beendete. Das Abkommen sah neben einer Vertiefung der Demokratisierung auch zahlreiche wirtschaftliche Reformen in Richtung auf eine soziale Marktwirtschaft vor. Seither hat es zwar in einzelnen Bereichen Fortschritte gegeben, die Guerilla ist demobilisiert und staatliche Repression hat abgenommen. Allerdings ist es weder der Regierung Arzú (bis Januar 2000) noch der seither amtierenden Regierung Portillo (seit 2000) gelungen, zentrale Teile dieser Abkommen umzusetzen.

Politische Formen der Gewalt nehmen wieder zu, das politische System ist aufgrund von Personalismus, Korruption und mangelnder Problemlösungskapazität diskreditiert, die soziale und wirtschaftliche Situation der Bevölkerungsmehrheit ist gleichbleibend schlecht. Auch wenn die Transformation in Guatemala sicherlich zumindest teilweise unter schwierigen Rahmenbedingungen stattfand, sind die Transformationsleistungen im Zeitraum des Gutachtens als eher gering einzustufen. Insbesondere die Regierung Portillo hat es versäumt, ihre eigenen Ankündigungen umzusetzen. Vor allem im Bereich der Demokratie mehren sich die regressiven Tendenzen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die Transformationsgeschichte Guatemalas ist durch den engen Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Krieg geprägt. Die erste Phase der demokratischen Öffnung des Militärregimes fand mitten im Krieg statt. 1984 leiteten die Streitkräfte einen Öffnungsprozess ein, in dessen Rahmen zunächst Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung, 1986 dann Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stattfanden. Das Spektrum der politischen Akteure blieb bei diesen Wahlen allerdings eingeschränkt, die politische Linke weitgehend ausgeschlossen.

Die kontrollierte Öffnung erlaubte dem Militär die Aufrechterhaltung zahlreicher Machtenklaven insbesondere im Bereich der „inneren Sicherheit“. Erst im Zuge der Friedensverhandlungen zwischen Regierung und Guerilla wurden Vereinbarungen getroffen, die diese Einschränkungen der Demokratie aufheben sollten. Von zentraler Bedeutung sind hierfür die „Abkommen über die Stärkung der zivilen Macht und über die Rolle der Streitkräfte in der demokratischen Gesellschaft“ (unterzeichnet am 19.9.96), das „Abkommen über eine Verfassungs- und Wahlrechtsreform“ (7.12.96) sowie das „Abkommen über die Rechte der indigenen Völker“ (31.3.95). Ähnliches gilt für die Wirtschaft, wo das „Abkommen über sozioökonomische Fragen und die Agrarsituation“ (6.5.96) zentraler Referenzpunkt für den Wandel ist.

Wie zahlreiche andere Nachkriegsgesellschaften auch, sah sich Guatemala in den vergangenen fünf Jahren dem Konflikt ausgesetzt, einerseits die in den Friedensabkommen vereinbarten Maßnahmen umzusetzen und die Kriegsschäden zu beseitigen, andererseits makroökonomische Strukturanpassungsmaßnahmen vorzunehmen, die während der Regierung Arzú (1996-2000) begonnen wurden. Zentrale Maßnahmen waren die Verringerung des Haushaltsdefizits durch eine restriktive Geldpolitik, eine Anhebung der Mehrwertsteuer von 7 auf 10% sowie der Kampf gegen die verbreitete Steuerflucht.

Darüber hinaus wurden Staatsbetriebe wie die Telefon- und Elektrizitätsunternehmen privatisiert. Eine weitere Herausforderung der Wirtschaftstransformation ist der Kampf gegen die seit den 90er Jahren stark gewachsene illegale und kriminelle Ökonomie, die vor allem auf Drogenhandel, Geldwäsche und Schmuggel (z. B. von Autos) basiert. In den letzten Jahren sind die Verbindungen zwischen diesen kriminellen Netzwerken mit Politik und Staatsapparat immer deutlicher hervorgetreten.

Sowohl der wirtschaftliche als auch der politische Transformationsprozess sind mithin eng an die Frage der Umsetzung der Friedensverträge gekoppelt. Die Regierung Portillo (seit 2000) hat zwar bei ihrem Amtsantritt die Umsetzung der Friedensverträge zur Staatspolitik erklärt, in der Praxis hat es aber wenig Fortschritte gegeben. Vor allem im Bereich der Demokratieentwicklung und hier insbesondere im Bereich der Rechtsstaatsentwicklung werden zunehmend regressive Tendenzen sichtbar.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Guatemala hat im Beobachtungszeitraum bei der Transformation der politischen Ordnung wenn überhaupt, dann nur in den ersten beiden Jahren und in begrenzten Teilbereichen Fortschritte erzielt. Gravierende Defizite bestehen nach wie vor, zum Teil in wachsendem Maß, bei der politischen Repräsentation (politische Apathie und organisatorische Fragmentierung entlang personaler Linien) und vor allem der Rechtsstaatlichkeit (Korruption, Zunahme von Selbstjustiz). Vor allem seit 2000 mehren sich regressive Tendenzen, die in Bezug auf die demokratische Stabilität mittlerweile ein systembedrohendes Niveau erreicht haben.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Auch wenn das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr von einer politischen Organisation, wie bis 1996 von der Guerilla, in Frage gestellt wird, ist es dennoch in weiten Bereichen nicht existent. Dies zeigt sich vor allem an der nach wie vor steigenden Gewaltrate und der Existenz privater Gewaltakteure (Paramilitärs, organisierte Kriminalität). Während die Zahl der gewaltsamen Tode nach einem Höhepunkt 1997 von jährlich fast 4.000 zunächst sank, hat sie seit 1999 wieder kontinuierlich zugenommen und 2002 fast wieder das Niveau von 1997 erreicht. Allein im Dezember 2002 starben laut Angaben der UN-Überwachungsmission für Guatemala (MINUGUA) täglich im Durchschnitt 13 Menschen eines gewaltsamen Todes.

Die Gewalt zeigt allerdings deutliche regionale Unterschiede, sie ist am stärksten im Osten des Landes, wo vor allem die Ladinobevölkerung lebt und wo der Krieg nur eine marginale Rolle gespielt hat. Die Gewalt ist also kein „Erbe“ des Krie-

ges. Letztlich kann man in Guatemala einen Prozess des funktionalen Staatszerfalls beobachten.

Formal besitzen alle Bürger das gleiche Staatsbürgerrecht, de facto ist Guatemala aber nach wie vor gespalten, wobei die Hauptlinie entlang der Trennung zwischen weißen Ladinos und Indígenas verläuft, die gleichzeitig eine Differenzierung zwischen reich und arm sowie Stadt und Land ist. Die politischen Konsequenzen dieser Spaltung wurden im Beobachtungszeitraum bei der Ablehnung des Referendums vom Mai 1999 deutlich, durch das die Anerkennung Guatemalas als multiethnische, plurikulturelle und mehrsprachige Gesellschaft in der Verfassung verankert werden sollte.

Staat und Kirche sind weitestgehend getrennt, allerdings gehören oder gehörten führende Persönlichkeiten der regierenden Partei FRG evangelikalen Gruppen (Iglesia del Verbo) an. Die katholische Kirche unterstützt dagegen die vielfältigen Aktivitäten der Zivilgesellschaft zur Reform des Systems. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent, die aufgrund von Korruption und Willkür jedoch nur mangelhaft funktioniert.

(2) *Politische Partizipation*: Es gibt de jure keine Einschränkungen freier und fairer Wahlen, de facto existiert aber eine Diskriminierung vor allem der indigenen Bevölkerung auf dem Land (z. B. kaum Zugang zu Medien, Unkenntnis der eigenen Rechte, Einschüchterungen etc.). Gewählte Herrschaftsträger besitzen im Prinzip die Regierungsgewalt, einzelne Machtgruppen (v. a. Militär, Wirtschafts- und Finanzgruppen, organisierte Kriminalität) können sich jedoch eigene Domänen reservieren bzw. sie begünstigende Einzelpolitiken durchsetzen. Dies wurde im Beobachtungszeitraum immer wieder bei den Themen Reduzierung der Streitkräfte, Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen sowie der Steuerpolitik deutlich.

Es herrscht uneingeschränkte Assoziations- und Versammlungsfreiheit, allerdings gibt es zahlreiche Fälle von Bedrohungen beispielsweise von Gewerkschaftern, Menschenrechtsverteidigern und anderen Vertretern zivilgesellschaftlicher Gruppen, wodurch die Ausübung dieser Rechte eingeschränkt wird.

Die Meinungs- und Pressefreiheit ist zwar gewährleistet, die Regierung versucht aber insbesondere in Wahlkampfzeiten massiv Einfluss zu nehmen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert, jedoch in Entscheidung und Doktrin vielfach politischen Instanzen nachgeordnet. Die obersten Richter werden aus einer Vorschlagsliste vom Parlament gewählt, der Einfluss der Politik bei der Ernennung bzw. Abberufung von Richtern wird immer wieder sichtbar. Korrupte Mandatsträger werden nicht strafrechtlich verfolgt, die Straflosigkeit ist eines der zentralen Defizite im Bereich der Rechtsstaatsentwicklung. In der Öffentlichkeit finden solche Fälle zwar meist kritische Aufmerksamkeit, kritische Journalisten, NRO-Vertreter, Staatsanwälte oder Richter sind aber vielfach Bedrohungen bis hin zum Mord ausgesetzt.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden partiell oder temporär verletzt bzw. in einigen Teilen des Landes nicht umgesetzt. Entscheidende Defizite sind durch die fehlende Rechtsstaatsbindung, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Exekutive begründet. Korruption und Klientelismus in der öffentlichen Verwaltung tragen zur Verschärfung bei. Besonders deutlich wird dies auch in der mangelhaften strafrechtlichen und politischen Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit. Wenn überhaupt hat es nur in einigen, international sehr beachteten Fällen Verurteilungen gegeben, die meist auf untere Chargen begrenzt blieben.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind materiell und personell nur eingeschränkt arbeitsfähig, was zu erheblichen Defiziten im politischen Prozess führt. Neben Korruption, Personalismus und Klientelismus ist hier im Zusammenhang mit der Dezentralisierung verschiedener zentralstaatlicher Funktionen Mitte 2002 vor allem die noch ausstehende Verlagerung materieller Ressourcen auf die lokale Ebene zu nennen.

Gerade in Vorwahlzeiten versucht die Regierung staatliche Dienstleistungen und Gelder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit massiv für parteipolitische Zwecke zu funktionalisieren. Einzelne Institutionen des demokratischen Staates – vor allem eine unabhängige Justiz – werden nicht von allen relevanten Akteuren voll akzeptiert, sondern in ihrer Funktionsweise blockiert. Dies gilt nach wie vor besonders für das Militär, während sich die Wirtschaftsverbände in den vergangenen Jahren zumindest auf dem bestehenden formaldemokratischen Niveau mit dem demokratischen System arrangiert haben.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Guatemala weist ein fragiles Parteiensystem mit hohem Fragmentierungsgrad, diffuser Polarisierung, großer Wähler-Volatilität und geringer gesellschaftlicher Verankerung auf. Bisher ist noch keine Regierungspartei im Amt bestätigt worden, nach dem Machtverlust erfolgten Spaltungen und Neugründungen, die erst kurz vor den nächsten Wahlen wieder zu Konzentrationsprozessen führten. Die inhaltlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Parteien sind kaum erkennbar, das Hauptkriterium zur Abgrenzung liegt in der Person des jeweiligen Spitzenkandidaten.

Das Netz der Interessengruppen ist relativ dicht gewoben, doch von wenigen starken Interessenlagen und vor allem von starken Machtungleichgewichten dominiert. Während der Unternehmerverband CACIF eine der durchsetzungsstärksten Organisationen ist, verfügen die verschiedenen Gruppen der indigenen Bevölkerung über zahlreiche verschiedene Organisationen, deren politischer Einfluss aber sehr begrenzt ist. Besorgniserregend sind im Berichtszeitraum die Zunahme und der wachsende Einfluss von informellen Machtstrukturen, deren Basis in der kriminellen Ökonomie liegt. Vor allem pensionierte Offiziere der Streitkräfte haben hier offensichtlich eine neue Machtbasis gefunden, die sie zur Blockade weitergehender Transformationsprozesse nutzen.

Die Zustimmung zur Demokratie ist gemäß Umfragen im Berichtszeitraum weiter gesunken. Im Jahr 2002 betrug sie 45% (1997: 48%). Die Zufriedenheit mit der Leistung des demokratischen Systems war mit 35% noch geringer (1997: 40%). Das Vertrauen in die Regierung beträgt sogar nur 11%, in die politischen Parteien 8%, in die Streitkräfte dagegen 25%. 64% der Befragten sind gegenüber der Machtübernahme durch ein autoritäres Regime gleichgültig.

Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft findet politisch-kulturelle, sozioökonomische etc. Barrieren, sie ist ungleichmäßig verteilt. Die Organisationen nehmen sich meist punktueller Probleme an, viele Organisationen haben eine eher kurze Lebensdauer, weil sie sich auch entlang personalistischer Linien fragmentieren. Das Vertrauen der Bevölkerung ist auch in diese Organisationen eher gering.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Die entscheidenden Unterschiede bestehen vor allem zwischen Ladinis und Indígenas sowie zwischen Stadt und Land und Mann und Frau. Daten aus dem Bericht über die menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (PNUD 2002) verdeutlichen diese Diskriminierungen, die vor allem die indigene Bevölkerung auf dem Land diskriminiert: Betrag der HDI für das Jahr 2000 auf nationaler Ebene 0,634, so lag er für die indigene Bevölkerung lediglich bei 0,544, für die nicht-indigene Bevölkerung dagegen bei 0,684.

Noch stärker sind die Unterschiede zwischen Stadt (HDI 0,717) und Land (HDI 0,563). Auch der GDI (gesamt: 0,609) spiegelt diese Unterschiede, für indigene Frauen betrug er 0,501, für nicht-indigene 0,665, in den Städten lag er bei 0,705, auf dem Land bei 0,512. Auch die Verteilung der Haushalte, die in Armut (und extremer Armut) leben, spiegelt diese Differenzen wider: In der Stadt sind dies 27,1% (2,8), auf dem Land dagegen 74,5% (23,8), bei den indigenen Haushalten 76,0% (26,4), bei den nicht-indigenen 41,4% (7,7). Während auf das oberste Quintil der Haushalte 54% von Einkommen und Konsum entfallen, sind es für die gesamte indigene Bevölkerung weniger als ein Viertel.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb ist zwar geregelt, allerdings vor allem für den formalen Sektor der Ökonomie. Im informellen Sektor, in dem mittlerweile 72% der ökonomisch aktiven Bevölkerung tätig sind (2000 noch 54%), gilt dies weit weniger. Insbesondere bei der Ausbeutung von Rohstoffen, z. B. Erdöl, gab es auch in letzter Zeit abermals Monopolbildung. Die Liberalisierung des Außenhandels ist sehr groß, was vor allem im Zusammenhang mit den Bemühungen der zentralamerikanischen Integration und der angestrebten amerikanischen Freihandelszone steht. Im Bereich Bankensystem und Kapitalmarkt konnte die Regierung Portillo mit der Finanzreform eine der wenigen erfolgreichen Reformen verzeichnen. In deren Rahmen wurden die Bankenaufsicht und die Regeln für die Kreditvergabe verschärft und die Autonomie der Zentralbank vergrößert. In der Folge setzte ein Prozess der Neuordnung und Konzentration des Bankensektors ein.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Regierungen Arzú und Portillo haben in den vergangenen Jahren Strukturanpassungsabkommen mit dem IWF geschlossen und eine restriktive Ausgabenpolitik betrieben, durch die die Inflationsrate von 10,85% 1996 auf 6,3% im Jahr 2002 gesenkt wurde. Der Wechselkurs des Quetzal war in den vergangenen Jahren weitgehend stabil. Dies liegt aber vor allem am wachsenden Zustrom der Geldüberweisung von im Ausland lebenden Guatemalteken (*remesas*), die mittlerweile der zweitgrößte Devisenbringer des Landes sind.

Die Finanzreform hat die Unabhängigkeit der Zentralbank von der Regierung gestärkt, inwiefern diese wahrgenommen wird, hängt aber entscheidend von der Person des jeweiligen Zentralbankchefs ab. Momentan ist die Stabilitätspolitik schon aufgrund des Einflusses der internationalen Finanzorganisationen trotz der mit ihr verbundenen sozialen Kosten alternativlos. In Vorwahlzeiten wird die restriktive Ausgabenpolitik aber aus wahltaktischen Gründen stets gelockert.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und Regulierung des Eigentumserwerbs sind festgelegt, allerdings wirken sich hier wie in anderen Bereichen auch die Defizite der Rechtsstaatlichkeit negativ aus. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen den Kern des formalen Wirtschaftssektors dar, in den vergangenen Jahren sind staatliche Unternehmen im Energie- und Kommunikationssektor privatisiert worden. Der Großteil der ökonomischen Beziehungen findet mittlerweile allerdings im informellen und kriminellen Sektor statt, in denen die Beziehungen nicht oder kaum rechtsstaatlich geregelt, sondern vermachtet sind.

3.2.5. Welfare Regime

Die Spaltungen der guatemaltekischen Gesellschaft finden ihre Entsprechung auch im ungleichen Zugang zu Basisdiensten der Gesundheitsversorgung, des Bildungswesens und der Lebenserwartung. Schon Mitte der 90er Jahre war nur ein Drittel der ökonomisch aktiven Bevölkerung Mitglied der Sozialversicherung, angesichts des starken Anwachsens des informellen Sektors dürfte sich dieser Prozentsatz in den vergangenen Jahren nicht erhöht haben. Der Zugang zu den Sicherheitssystemen ist territorial, schichten- und bereichsspezifisch stark unter-

schiedlich und segmentiert. Die früher durchaus vorhandenen sozialen Kompensationsnetze vor allem in den indianischen Dorfgemeinschaften sind durch den 36-jährigen Krieg weitgehend zerstört. Chancengleichheit existiert nicht, die Diskriminierung erfolgt entlang der gesellschaftlichen Spaltungen, „rassistische“ Vorurteile gegen die indigene Bevölkerung sind nach wie vor weit verbreitet.

3.2.6. Leistungsstärke

Gemäß den gängigen makroökonomischen Indikatoren zeigt die guatemaltekische Wirtschaft eine mittelmäßige Performance. Das niedrige Wachstum des BIP ist vor allem der Krise des Kaffeesektors (Verfall der Preise um 50% in den vergangenen zwei Jahren) und den mangelnden Alternativen hierzu geschuldet und hat kaum zur Reduzierung der Armut beitragen können. Das Haushaltsdefizit der Regierung hielt sich in Grenzen, Hauptproblem ist die im regionalen wie internationalen Vergleich nach wie vor extrem niedrige Steuerbasis, die dringend notwendige öffentliche Investitionen in Basisdienste und Infrastruktur verhindert. In Wahlzeiten schwenken die Regierungen aus wahltaktischen Gründen auf eine expansivere Ausgabenpolitik um, ohne dass dadurch nachhaltige Entwicklungseffekte erzielt werden.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Belange sind Wachstumsüberlegungen weitgehend nachgeordnet. Zwar wurde im Jahr 2000 ein eigenes Umweltministerium gegründet, dessen finanzielle Ausstattung aber kaum für seine Verwaltungskosten reicht. Zentrale Probleme im Umweltsektor sind die zunehmende Entwaldung, die Verschmutzung von Flüssen sowie die mit dem Zuckerrohranbau verbundene Umweltverschmutzung. Die Vergabe einer Lizenz zur Erdölförderung am Izábal-See, gegen die Proteste der lokalen Bevölkerung, machte die Prioritäten der Regierung 2001 abermals deutlich.

Guatemala weist mit 32% im regionalen Vergleich sehr hohe Analphabetenraten auf. Die Einschulungsrate lag 2001 bei 82%, der durchschnittliche Schulbesuch beträgt 4,5 Jahre. Wie in anderen Sektoren auch ist der Zugang und die Qualität von Bildung, Aus- und Weiterbildung vom gesellschaftlichen Status bestimmt. Von den 13- bis 15-Jährigen gehen weniger als 50% zur Schule, in zahlreichen ländlichen Gebieten liegen die Zahlen noch wesentlich darunter. Die Ausgaben

für Forschung und Entwicklung sind mit unter 0,2% des BIP verschwindend gering.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums befand sich Guatemala noch in der ersten Nachkriegsphase, die mit großen Hoffnungen auf grundlegende Verbesserungen sowohl im Bereich der Demokratie als auch bei der sozialen Entwicklung verbunden war. Diese Hoffnungen haben sich im Untersuchungszeitraum nicht erfüllt.

(1) *Demokratie:* Nach anfänglichen Verbesserungen haben bei der demokratischen Entwicklung vor allem in den vergangenen drei Jahren regressive Tendenzen eingesetzt. Die andauernde Autonomie des Militärs sowie die ansteigende Gewaltkriminalität höhlen den staatlichen Anspruch auf das Gewaltmonopol ebenso aus wie die Zunahme von Korruption und das Wachstum der organisierten Kriminalität. Die politische Partizipation der Bevölkerung ist formal sichergestellt, wird aber durch informelle Politikpraktiken (Klientelismus, Personalismus, Korruption) untergraben.

Die vielfältigen Organisationen der Zivilgesellschaft arbeiten eher punktuell und monothematisch. Es ist keine Institution oder Organisation im Land erkennbar, die ein kohärentes nationales Zukunftsprojekt entwerfen, geschweige denn umsetzen könnte. Die zentrifugalen Tendenzen nehmen vor diesem Hintergrund zu. Allenfalls auf der lokalen Ebene lassen sich zumindest vereinzelt Ansatzpunkte für eine demokratische und partizipative Entwicklung ausmachen.

Insgesamt haben sich im Untersuchungszeitraum der Institutionalisierungsgrad der Politik und die gesellschaftliche Integration eher verringert. Kritisch zu bewerten ist, dass es zwischen politischem System (hier vor allem Parteien und Parlament) und organisierter Zivilgesellschaft kaum formale oder informelle Kanäle zur Kommunikation und zum Dialog gibt. Dies führt dazu, dass das politische System streckenweise losgelöst von Entwicklungen in der Gesellschaft agiert. Dies führt nicht nur zu Konflikten, sondern vor allem zu Umsetzungsproblemen bei Reformprojekten, die z. B. zwischen Regierung und Zivilgesellschaft vereinbart wurden. Mittel- und langfristig erhöht dies die Frustration der Beteiligten und entwertet letztendlich demokratische Mechanismen der Partizipation.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand des Landes hat sich in den vergangenen Jahren leicht verbessert. Dies ist aber vor allem Zuwächsen beim Pro-Kopf-Einkommen und weniger Verbesserungen der anderen HDI-Indikatoren zu verdanken. Das Ende des Krieges und die Hilfsprogramme der internationalen Gemeinschaft haben hier einen wesentlichen Beitrag geleistet, was in der geringen, aber überproportionalen Verbesserung der Situation der indigenen Haushalte zum Ausdruck kommt.

Das Wachstum des BIP hat im Berichtszeitraum aber kontinuierlich abgenommen. Guatemalas Wirtschaft ist nach wie vor stark von externen Faktoren (Schwankungen des internationalen Kaffeepreises, Höhe der Auslandsüberweisungen, internationale Entwicklungszusammenarbeit) abhängig. Zentrales Defizit ist die geringe Steuerbasis, deren Vergrößerung am massiven Widerstand von Partikularinteressen scheitert. Die Verhandlungen des Fiskalpaktes zwischen Regierung, Privatwirtschaft und sozialen Organisationen wurden zwar im Mai 2000 abgeschlossen, ihre zentralen Punkte (Erhöhung der Mehrwertsteuer) wurden dann allerdings zunächst im Parlament abgelehnt und erst 2001 Gesetz.

Als Erfolg der Regierungspolitik können dagegen die 2001 eingeleiteten Finanzreformen gelten. Die relativ stabilen Daten der makroökonomischen Entwicklung werden aber durch das Anwachsen des informellen und des kriminellen Sektors der Ökonomie konterkariert, die in den makroökonomischen Statistiken nicht erfasst werden. Insofern muss eine qualitative Verschlechterung konstatiert werden.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

Jahr	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,619	0,603	0,59	55,8	0,61		3.505
2000	0,634	0,609	0,61	k.A.	0,62	8,8 % (ab 1999)	3.821

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002*
Wachstum des BIP in %	5,1	3,9	3,4	2,4	1,9
Außenhandel					
Exportwachstum in %	16,3	7,2	- 2,7	8,7	-9,0
Importwachstum in %	23,0	20,1	- 1,8	13,4	8,4
Inflation in % (CPI)	7,5	4,9	5,1	8,9	6,3
Arbeitslosigkeit in %**	3,8	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Haushaltsdefizit in % des BIP	2,2	2,8	1,8	1,9	1,1
Leistungsbilanz in Mrd. \$	- 1.039	- 1.026	- 1.049	- 1.238	- 1.202

* Schätzungen; ** als arbeitslos gilt in der nationalen Statistik nur derjenige, der über 10 Jahre ist und weniger als eine Stunde die Woche arbeitet, weshalb die nationalen Angaben nicht aussagekräftig sind. Quellen: CEPAL 2002. PNUD 2002.

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Guatemala ist ein Land mit mittlerem Einkommen, mittlerem Bildungsniveau, hoher ethnischer und sozialer Fragmentierung, schwachen zivilgesellschaftlichen Traditionen, gravierenden Problemen bei der Rechtsstaatlichkeit und noch fragiler institutioneller Stabilität. Auch wenn der Transformationsprozess vor dem Hintergrund des 36-jährigen Krieges als schwierig einzuschätzen ist, so bot sich aber zumindest theoretisch die Chance, mit dem Rückenwind der Friedensverträge und der massiven Unterstützung der internationalen Gemeinschaft im Berichtszeitraum grundlegende Reformen in Angriff zu nehmen.

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (vor allem der Verfall der Kaffeepreise) und die Auswirkungen von Hurrikan Mitch, El Niño und einer großen Dürreperiode wirkten sich negativ auf die Spielräume zur Transformation aus, zeigten aber gleichzeitig die dringende Notwendigkeit von grundlegenden Reformen auf. Insgesamt ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation dennoch nur als mittel einzustufen, weil mit Friedensvertrag und internationaler Unterstützung die Basis für eine qualitative Vertiefung des Transformationsprozesses bereits gegeben war.

5.2. Zielsicherheit

Zwar haben sich sowohl die Regierung Arzú als auch die Regierung Portillo verbal auf die in den Friedensverträgen vorgesehene Transformation der guatemaltekischen Gesellschaft verpflichtet, in der Praxis haben sie aber, wenn überhaupt, nur Einzelaspekte bearbeitet. Insbesondere das Näherrücken des Wahltermins lässt mittel- und langfristige Ziele zugunsten wahltaktischer Kalküle in den Hintergrund treten. Der Druck der internationalen Gebergemeinschaft im Rahmen der Treffen der Konsultativgruppe zugunsten einer langfristigen Reformpolitik hat nur im Hinblick auf die makroökonomischen Vorgaben (v. a. Begrenzung des Haushaltsdefizits, Inflationskontrolle) Erfolg gehabt.

Notwendige Reformen werden sowohl durch Reibungsverluste zwischen Exekutive und Parlament (personalisiert durch die innerparteiliche Rivalität zwischen Präsident Portillo und Parlamentspräsident Ríos Montt) als auch durch das Veto zentraler Akteure (Militär, Wirtschaftsverbände) verhindert. Die Berechenbarkeit der Regierung und die Erwartungssicherheit für die Bürger sind vor diesem Hintergrund nur eingeschränkt gewährleistet.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die vorhandenen Ressourcen werden nur begrenzt effizient genutzt. Die meisten Posten der Verwaltung werden nach parteipolitischen Kriterien vergeben. Obwohl das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung im Berichtszeitraum relativ konstant geblieben sind, ergeben sich Jahr für Jahr beträchtliche Abweichungen zwischen Haushaltsansätzen und deren Umsetzung. Besonders gravierend war dies im Berichtszeitraum beim Verteidigungshaushalt, der stets wesentlich niedriger angesetzt wurde als er letztlich war (im Friedensabkommen hatte sich die Regierung darauf verpflichtet die Verteidigungsausgaben auf 0,6% des BIP zu beschränken, ein Wert, der bisher stets überschritten wurde).

Zwar wurden im Jahr 2001 verschiedene Gesetze zur Dezentralisierung verabschiedet, der lokalen Ebene wurden bisher aber nicht die für die Umsetzung der ihr zugeschriebenen Ausgaben notwendigen finanziellen Ressourcen übertragen.

Die Regierung Portillo hat die von ihr zu Beginn der Amtszeit verkündeten Reformvorhaben nur sehr punktuell umgesetzt. Vor allem im Bereich der Rechtsstaatsreform und der Justiz bestehen nach wie vor gravierende Defizite. Obwohl es im Berichtszeitraum Fortschritte bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistung gab, sind diese angesichts der bestehenden Disparitäten und Defizite aber bei

weitem nicht ausreichend. Die Korruptionsbekämpfung der Regierung ist mehr als mangelhaft, Korruption ist ein zentrales Merkmal des Staatsapparates.

Politische und wirtschaftliche Eliten ignorieren und diskreditieren kulturelle Traditionen weitgehend. Eine Reformpolitik im Sozialbereich könnte beispielsweise auf den traditionellen Solidarbeziehungen in den indianischen Dorfgemeinschaften aufbauen, bzw. diese neu aktivieren oder weiterentwickeln. Lediglich im Bereich der Justiz existieren – unterstützt und gefördert von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – einige Ansatzpunkte auf der lokalen Ebene zur Wiederbelebung und Stärkung des indianischen Gewohnheitsrechts. Diese lassen sich aber nicht landesweit propagieren.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Zwar wird auf Fehlschläge reagiert, dies erfolgt aber meist nur aufgrund externen Drucks (z. B. Steuerpolitik). Die Interessen der Status-quo-Kräfte werden nicht in Frage gestellt. Die Regierung verfügt über keine ausreichende Autorität, um grundlegende Reformen durchzusetzen. Dies liegt zum einen an einer gewissen Konzeptionslosigkeit und kurzfristigen Interessenbestimmungen maßgeblicher Akteure, zum anderen an der klientelistischen und personalistischen Struktur von Exekutive und Parlament.

Die Reformer machen zum Teil gravierende Fehler bei der Wahl von Instrumenten und Strategien, sodass Widerstände angestrebte Reformen blockieren. Beispiele hierfür sind sowohl das Referendum von 1999 zur Verfassungsänderung als auch die Verhandlung des Fiskalpaktes, in dessen Rahmen im Mai 2000 zahlreiche Veränderungen vor allem der Steuerpolitik beschlossen wurden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen scheiterte in der Folge zunächst im Parlament, später wandten sich maßgebliche Teile der Organisationen, die den Fiskalpakt mit unterzeichnet hatten, dagegen.

Im Rahmen der Haushaltsstabilisierung reduzierte die Regierung die Staatsausgaben vor allem im Bereich der öffentlichen Investitionen. Damit erfüllte sie zwar die vom IWF vorgegebene Defizitgrenze, begab sich aber gleichzeitig politischer und wirtschaftlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die Entwicklung. Während die Sozialausgaben konstant blieben, stiegen die Verteidigungsausgaben trotz Beendigung des Krieges und trotz gegenteiliger Vereinbarungen im Friedensvertrag im Berichtszeitraum weiter an.

5.5. Konsensbildung

Die wesentlichen Akteure stimmen zwar verbal den Zielen Marktwirtschaft und Demokratie zu, dies beinhaltet aber weder eine konsensfähige Vorstellung dessen, was damit gemeint ist, noch der Maßnahmen, die zur Zielerreichung ergriffen werden müssen. Die Reformer haben keine Möglichkeit, die Macht der zentralen Vetomächte (v. a. Streitkräfte, organisierte Kriminalität) einzuschränken (siehe auch Fiskalpakt unter 5.4.). Die Regierung hat zwar in den letzten Jahren – durch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft – eine weitere Spaltung der Gesellschaft entlang der zentralen Konfliktlinien verhindern können, an deren Ursachen hat sich aber nichts geändert.

Die Regierung fördert die Solidarbereitschaft nicht ausdrücklich, durch die fehlende integrative Politik verstärkt sie fragmentierende gesellschaftliche Tendenzen aber zumindest indirekt. Die Straflosigkeit gravierender Menschenrechtsverletzungen und die fehlende Aufarbeitung des „Genozids“ an der indigenen Bevölkerung während des Bürgerkriegs sind zentrale Defizite der guatemaltekischen Nachkriegsentwicklung. Die internationale Gemeinschaft hat immer wieder die Umsetzung der Empfehlungen der Wahrheitskommission eingefordert, die Regierung Portillo hat zu Beginn ihrer Amtszeit zumindest in einigen spektakulären Fällen Aufklärung versprochen, ohne dass dies bisher erfolgt ist. Maßgebliche Akteure lehnen dies außerdem ab und blockieren dies, zum Teil auch gewaltsam durch Einschüchterung und Mord.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure arbeiten mit bi- und multilateralen Gebern zusammen, nutzen dies aber nur partiell zur Verbesserung ihrer Politik. Zu unterscheiden ist hier vor allem zwischen staatlichen Stellen, die ein eher taktisches finanzielles Interesse an der Kooperation haben, und Akteuren der Zivilgesellschaft, die die internationale Entwicklungszusammenarbeit sehr konsequent zur Verbesserung ihrer Einflussmöglichkeiten zu nutzen versuchen. Die Regierung präsentiert sich u. a. bei den verschiedenen Treffen der Konsultativgruppe stets als reformbereiter Partner, in der Praxis werden die dort gemachten Zusagen aber allenfalls im Finanzbereich umgesetzt. Vor allem politische und soziale Forderungen werden weitgehend ignoriert.

Regional kooperieren die maßgeblichen Akteure vor allem im Rahmen der zentralamerikanischen Integrationsbemühungen, bei Erfolg versprechenden bilateralen Beziehungen wird dies aber stets hintangestellt. Ohne den Druck der internationalen Gemeinschaft wäre der Transformationsprozess wahrscheinlich schon länger zum Erliegen gekommen, bzw. hätten sich die regressiven Tendenzen noch weiter verstärkt.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Zusammenfassend lassen sich Ausgangsbedingungen, Stand und Wegstrecke sowie das Management der maßgeblichen Akteure des Transformationsprozesses in Guatemala wie folgt bewerten:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen waren aufgrund des langen internen Krieges und der damit zusammenhängenden sozialen, gesellschaftlichen und materiellen Kosten eher schwierig. Zwar existierten bereits die grundlegenden Institutionen eines formal demokratischen politischen Systems, dessen substantielle Ausgestaltung allerdings noch ausstand. Maßgebliche politische und wirtschaftliche Akteure (Militär, Wirtschaftsverbände, zum Teil Parteien) versuchten den Transformationsprozess auf diesem formalen Mindestniveau zu halten. Die organisierte Zivilgesellschaft wandte sich nach der Beendigung des Krieges (ein Ziel, das sie gemeinsam verfochten hatte) wieder vor allem punktuellen und sektoralen Zielsetzungen zu.

Im wirtschaftlichen Bereich legte das Friedensabkommen von 1996 ein ambitioniertes Programm für grundlegende Reformen vor, deren Ziel die Mobilisierung interner und externer Ressourcen für ein erhöhtes Wachstum und eine Verringerung der Armut war. Allerdings verschlechterten die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Verfall der Kaffeepreise) und die – allerdings weitgehend durch fehlende Einbeziehung umweltrelevanter Faktoren in die bisherige Entwicklung verursachten – verheerenden Auswirkungen verschiedener Naturkatastrophen (El Niño, Hurrikan Mitch, Dürre) die Ausgangsbedingungen für die Umsetzung dieses Programms.

(2) Stand und Wegstrecke: Nach anfänglichen Fortschritten kam der Reformprozess bereits vor dem Regierungswechsel im Januar 2000 zum Stillstand, seither lassen sich zumindest in Teilbereichen (v. a. Rechtsstaat) regressiv Tendenzen feststellen. Besorgniserregend ist neben dem funktionalen Staatszerfall (erodiertes

Gewaltmonopol) vor allem das weiter sinkende Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie als Regierungsform. Angesichts der gravierenden Probleme befürwortet die Mehrheit mittlerweile sogar autoritäre Modelle zu deren Lösung.

Das zu Beginn des Berichtszeitraums relativ hohe wirtschaftliche Wachstum verlangsamte sich stetig, sodass mittlerweile die Gefahr rezessiver Entwicklungen besteht. Angesichts der Tatsache, dass die geringfügigen Verbesserungen beim HDI vor allem aufgrund des Wachstums erzielt wurden, sind auch hier regressive Entwicklungen zu befürchten, die aber erst mit zeitlicher Verzögerung messbar werden. Dies wird nicht ohne weitere negative Auswirkungen auf den Demokratisierungsprozess bleiben.

(3) *Management*: Regierung und anderen maßgeblichen Akteuren gelang es im Berichtszeitraum weder, die Demokratisierung qualitativ zu vertiefen, noch die für eine qualitative Reform der Wirtschaft notwendigen Maßnahmen (v. a. im Bereich der Steuerpolitik) durchzuführen. Politik und Wirtschaft des Landes sind nach wie vor an persönlichen Interessen und nicht am gesellschaftlichen Interessenausgleich ausgerichtet. In der Wirtschaft konnten die angekündigten Reformen unter anderem aufgrund mangelnder Implementierungsfähigkeiten und der geringen internen Steuerbasis nur sehr langsam und unzureichend durchgeführt werden. In der Politik wurden Fortschritte vor allem durch den fehlenden Willen zur Umsetzung sowie den Mangel an einem umfassenden Konsens zur Transformation, der über eine Erhaltung des Status quo hinausgeht, verhindert.

7. Ausblick: Strategische Schlüsselaufgaben in mittelfristiger Perspektive

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Berichtszeitraum und angesichts des bevorstehenden Abzugs der UN-Überwachungsmission MINUGUA 2004 – wodurch ein wichtiger Mechanismus externer Kontrolle entfällt – steht zu befürchten, dass die regressiven Tendenzen weiter zunehmen.

Die zentralen Aufgaben für die unmittelbare Zukunft bestehen im Zurückdrängen derjenigen Akteure, die vom funktionalen Staatszerfall, der mangelnden Transparenz und der fehlenden Rechtsstaatlichkeit profitieren. Dies kann nur durch grundlegende Reformen des politischen Systems (z. B. zugunsten einer realen Rechenschaftspflicht gewählter Mandatsträger) und den Aufbau einer wirklich unabhängigen Justiz geschehen. Die zwischen Regierung und internationaler Gemeinschaft vereinbarte Kommission zur Untersuchung „paralleler Machtstrukturen“

wird hierbei eine entscheidende Rolle spielen. Nur wenn es gelingt zumindest einige Drahtzieher nicht nur zu nennen, sondern auch strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, ist ein entscheidender Durchbruch für die Rechtsstaatlichkeit in Guatemala erreicht.

Die reformorientierten internen Akteure sind sehr schwach und zersplittert, weshalb hier Prozesse der Konsensbildung, Konzertation und Abstimmung gefördert werden müssen. Die internationale Gemeinschaft muss hierbei eine zentrale Rolle spielen. Allerdings müssen Forderungen für mehr Demokratie, Transparenz und Rechtsstaat glaubwürdig und koordiniert vertreten werden und dürfen nicht ambivalent sein wie die jüngsten Maßnahmen der USA. Die US-Regierung hat Guatemala im Januar 2003 zwar die Zertifizierung im Kampf gegen den Drogenhandel verweigert, weil die Regierung nicht hinreichend kooperiert habe. Dies bleibt aber ohne die eigentlich vorgesehenen politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen, weil die US-Regierung sonst die Pläne für die Ausdehnung der Freihandelsabkommen mit Zentralamerika hätte auf Eis legen müssen.

Wirtschaftlich besteht die Hauptaufgabe in der sozialen Integration der bisher marginalisierten Bevölkerungsgruppen und im Aufbau eines Entwicklungsmodells, das in weit geringerem Maß als das bestehende auf der Ausbeutung von Rohstoffen basiert und weniger anfällig gegen externe Schocks ist. Investitionen in das Humankapital und die soziale Infrastruktur spielen hierbei eine Schlüsselrolle. Dazu müssen die immer wieder angekündigten Reformen der Staatsfinanzen endlich umgesetzt werden.

Die zentralen Aufgaben und Maßnahmen für eine Transformation Guatemalas sind in dem Friedensabkommen von 1996 vereinbart und benannt worden. Ihre konsequente Umsetzung in allen Bereichen bleibt die zentrale Herausforderung für die maßgeblichen Akteure des Landes. Wenn es hierbei in absehbarer Zeit keine qualitativen Fortschritte gibt, werden funktionaler Staatszerfall, Drogenhandel und organisierte Kriminalität dem Transformationsprozess endgültig den Garaus machen.