

**SLE Publication Series - S235 -**





SLE Publication Series –S235–

## **Stärkung der Zivilgesellschaft**

**Bewertung des DED-Beitrages in Peru  
in den Bereichen Demokratieförderung sowie  
Zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung**

Studie des SLE im Auftrag des DED

Das SLE Team:

Heidi Feldt (Teamleitung), Maren Kröger, Stefan Roman, Annelie Scheider,  
Magdalena Siedlaczek, Florian Warweg:

Dezember 2008



## Zusammenfassung

Die Zivilgesellschaft ist für den DED ein zentraler Motor für nachhaltige gesellschaftliche Entwicklungs- und Friedensprozesse, dementsprechend fördert der DED zivilgesellschaftliche Organisationen auf der Meso- und Mikroebene. Die Fachgruppen „Demokratieförderung, Zivilgesellschaft und Kommunalentwicklung“ (DF) und „Zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“ (ZF) erteilten dem SLE den Auftrag zur vorliegenden Studie mit der Aufgabenstellung, ausgehend vom Länderbeispiel Peru, aufzuzeigen, welche Relevanz die Stärkung der Zivilgesellschaft in der EZ besitzt, und dabei den Beitrag des DED innerhalb des Mehrebenenansatzes der deutschen EZ zu analysieren.

Die Studie setzt sich aus drei Teilen zusammen. Zunächst werden die Akteure der peruanischen Zivilgesellschaft in den Bereichen Menschenrechte, Indigene Völker, Dezentralisierung, Kaffeeproduzentenorganisationen sowie Umwelt- und Bergbaukonflikte hinsichtlich ihres Beitrages zur Friedens- und Demokratieförderung sowie ihres Förderbedarfs an *Capacity Development* analysiert. Die Bewertung des Beitrages des DED zur Stärkung der Zivilgesellschaft stellt den zweiten Teil dar. Acht untersuchte Kooperationen aus dem Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ und im Rahmen des Ziviler Friedensdienstes (ZFD) bilden dabei die Grundlage für die Bestimmung der Wirkungen der DED-Personal- und Finanzinstrumente. Zuletzt wird dieser DED-Beitrag in dem Mehrebenenansatz der deutschen EZ verortet und weitere Kooperationspotentiale benannt.

Der Bewertung des DED-Beitrages und der Bestimmung des Bedarfes an *Capacity Development* liegen zwei Modelle zu Grunde, die aus den Fachleitlinien und Handbüchern des DED entwickelt wurden. Weitere Definitionen zu Demokratieförderung, Konfliktbearbeitung und Zivilgesellschaft ergänzen diese konzeptionellen Grundlagen. Neben einer detaillierten Dokumentenstudie wurden die Ergebnisse der Studie in Peru anhand von semistrukturierten Experteninterviews mit Akteuren der Zivilgesellschaft, Partnerorganisationen, Organisationen der internationalen und der deutschen EZ sowie mit den Personalinstrumenten des DED geführt. Die auf Basis dieser Interviews formulierten Thesen wurden in Fokusgruppen erneut diskutiert.

Der DED Bonn entschied sich für Peru, da es sich als Postkonfliktland und sich wieder konsolidierende Demokratie als Beispielland für diese Studie anbietet. Peru ist Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und der größte Empfänger von deutschen EZ-Geldern in Lateinamerika (BMZ 2008). Der DED arbeitet in Peru zu den beiden Schwerpunkten „Demokratie, Zivilgesellschaft und

öffentliche Verwaltung“ und „Nachhaltige ländliche Entwicklung“ und ist mit dem Vorhaben des ZFD vertreten.

Seit 1999 ist der DED an dem Instrument ZFD beteiligt und unterstützt durch Entsendung von internationalen Fachkräften Maßnahmen zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten und die Förderung von Friedenspotenzialen. In Peru ist der ZFD sowohl in der Begleitung des Folgeprozesses der Wahrheitskommission als auch in dem Themenfeld Umwelt- und Ressourcenkonflikte tätig.

Die untersuchten zivilgesellschaftlichen Akteure leisten in vielfältiger Weise einen Beitrag zu Demokratie und Frieden. Die **Menschenrechtsorganisationen** verfügen über langjährige Erfahrungen und sind international sehr gut vernetzt. Viele Beiträge zum nationalen Versöhnungsprozess in der peruanischen Gesellschaft sind den Menschenrechtsorganisationen zuzuschreiben. Organisationen wie die *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, IDL, COMISEDH, APRODEH und ANFASEP haben es geschafft, in der Zeit des gewaltsamen Konfliktes überparteilich die Menschenrechtsverletzungen beider Seiten anzuklagen und sich für die Rechte der Opfer einzusetzen. Sie haben dadurch eine große Glaubwürdigkeit bewahren können und sind heute wichtige Lobbyorganisationen für die Einhaltung der Menschenrechte im Land.

In Peru werden lediglich die Indigenen im Amazonastiefland als „indigene Völker“ wahrgenommen. Ihre Probleme und Interessen sind in der peruanischen Öffentlichkeit kaum präsent. Die Hauptkonfliktlinien zwischen **indigenen Organisationen** und dem Staat liegen in der Anerkennung der Territorial- und Autonomierechte. Damit verbunden sind die Auseinandersetzungen um Bergbau, Erdöl- und Erdgasförderung sowie Holzeinschlag. Da der Staat in den entlegenen Regionen kaum präsent ist, versuchen Organisationen über Straßenblockaden, Besetzungen u.ä. ihre Interessen durchzusetzen. Diese Aktionen sind jedoch nur punktuell und tragen nur begrenzt zur Lösung der Konflikte bei. Den indigenen Organisationen kommt daher eine wichtige Rolle zu, die Interessen der indigenen Völker Perus auf nationaler Ebene zu artikulieren.

**Dezentralisierung** ist ein wesentliches Element der Demokratiestabilisierung in Peru, da für die Bevölkerung Artikulationsräume geschaffen werden, in denen sie ihre Bedürfnisse äußern und aktiv an der sie konkret betreffenden Politik teilnehmen können. In Gemeinden, in denen diese Dialogstrukturen funktionieren, ist eine deutliche Zunahme an politischer Beteiligung z.B. durch Basisorganisationen festzustellen, die gleichzeitig die Entwicklung vorantreibt. Dieser Prozess stellt eine wichtige Dialogplattform für die Zivilgesellschaft dar und eröffnet u.a. für NRO neue Handlungsspielräume. Der gesetzliche Rahmen, die Ressourcen, die Führungspersonen und die Unterstützung des Prozesses durch den Staat müssen

jedoch gegeben sein, damit die zivilgesellschaftlichen (Basis-)Organisationen die Partizipationsräume konstruktiv nutzen können. Dies wird zurzeit nicht proaktiv von der peruanischen Regierung unterstützt. Es sind vor allem NRO und Organisationen von Gebietskörperschaften, die versuchen dieses Defizit auszugleichen. Ihnen kommt damit eine entscheidende Rolle für das Vorantreiben des Dezentralisierungsprozesses zu. Die **Kaffeeproduzentenorganisationen** sind in diesem Prozess eine relevante Akteursgruppe. Diese Zusammenschlüsse haben in erster Linie die Verbesserung der Vermarktung des Kaffees und die Erhöhung ihres Anteils in der Wertschöpfungskette zum Ziel. Ihre gute Organisationsstruktur hilft ihnen noch zusätzlich, sich aktiv in die Partizipationsräume einzubringen. Mit Fortbildungen zur Lokalen Wirtschaftsförderung von NRO werden Kaffeeproduzenten z.B. dabei unterstützt, eigene Vorschläge für den Bürgerhaushalt zu erarbeiten.

Der jüngste wirtschaftliche Boom Perus beruht zu einem Großteil auf den Einnahmen aus dem Bergbausektor. Gleichzeitig entfachen sich um die Vergabe der Konzessionen und um die Förderung der Ressourcen zahlreiche Konflikte. Die Bearbeitung von **Umwelt- und Ressourcenkonflikten** ist daher ein aktuelles Anliegen vieler Akteure der Zivilgesellschaft. Sie leisten dabei ganz unterschiedliche Beiträge zu Demokratie und Frieden. Die beginnende Umverteilung der Gewinne aus der Bergbauindustrie und die Schaffung eines eingeständigen Umweltministeriums in Peru sind Erfolge, die u.a. auf das Engagement der zivilgesellschaftlichen Akteure zurückgeht. Profilierte NRO nehmen außerdem an institutionalisierten Dialogräumen zwischen Staat, Unternehmen und Zivilgesellschaft teil und setzen sich dort für die Rechte der betroffenen Bevölkerung und einen umweltverträglichen Abbau von Ressourcen ein. Ein wesentliches Element der Konflikttransformation bzw. des verbesserten Konfliktmanagement ist es, die Bevölkerung über ihre Rechte in Kenntnis zu setzen und sie dazu zu befähigen, diese einzufordern und ihre Interessen zu artikulieren.

Somit tragen zivilgesellschaftliche Akteure in Peru in mehrfacher Hinsicht zur Festigung der Demokratie bei. Sie betreiben Interessenartikulation, so z.B. die Kaffeeproduzentenorganisationen oder indigenen Organisationen, sie bieten gesellschaftliche Lösungsentwürfe an, so z.B. die Menschenrechtsorganisationen, und sie sind beispielsweise im Bereich der Umwelt- und Ressourcenkonflikte zu einem konstruktiv-kritischen Dialog bereit – sofern der Staat die Strukturen hierfür bereitstellt.

Der DED fördert die peruanische Zivilgesellschaft sowohl direkt als auch indirekt. Die enge Bindung an die Partnerorganisationen (PO) zeichnet den DED-Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft besonders aus: Der DED kann den bestehenden Förderbedarf direkt und schnell erkennen und sein Beratungsangebot flexibel auf die

Partnerorganisation anpassen. Bezug nehmend auf die Kernaufgaben von *Capacity Development* gehört es zu den besonderen Stärken des DED, Fachwissen und Methodenkenntnisse in die Organisationen hineinzutragen. Gerade bei der Bearbeitung von Konfliktthemen im Rahmen der Zivilen Friedensförderung sind die Allparteilichkeit der FFK und ihr Blick von außen entscheidend. Methoden zur zivilen Konfliktbearbeitung sind innerhalb von Peru kaum bekannt und daher eine gefragte Fachexpertise. Der ZFD hat zudem die Möglichkeit, übergreifende Diskussions- und Vernetzungsprozesse zu fördern.

Das Instrument des Koordinators (KOR) gestattet dem DED darüber hinaus, die Entwicklungen im Land zu beobachten, auf dieser Basis aktuelle Themen aufzugreifen und eine realitätsgerechte Aufstellung des DED zu erreichen. Letztlich liegt ein großer Vorteil darin, dass der DED, im Gegensatz zu anderen deutschen Durchführungsorganisationen, direkt mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen arbeiten kann.

Die Studie zeigt, dass die Bedarfe der peruanischen Zivilgesellschaft vor allem in einer kontinuierlichen finanziell-materiellen Unterstützung und weniger in der Förderung mittels Beratung liegen. Der DED bietet als Teil seiner Beratung auch die Erschließung von Fördermöglichkeiten an. Dies nimmt aber im Gesamtbeitrag des Instruments Entwicklungshelfer bzw. Einheimische Fachkraft (EH/EFK) eher eine untergeordnete Rolle ein.

Trotz des prioritären Bedarfes nach Projektfinanzierung gibt es weitere Bereiche, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen Unterstützung benötigen, die mit dem Ansatz des DED übereinstimmen. Mit der institutionellen Förderung greift der DED die Bedarfe der zivilgesellschaftlichen Akteure nach Stärkung ihrer regionalen Vertretungen und der Vermittlung von spezifischen Fach- und Methodenkenntnissen auf und kann adäquat darauf reagieren. Der Bedarf nach ergebnisorientierten Dialogräumen bezieht sich nicht generell auf mehr Austausch, sondern auf den Wunsch nach mehr Beteiligung bei relevanten Entscheidungen und das Erstellen von konkreten Forderungen, mit denen dann politische Lobbyarbeit betrieben werden kann. Auch dieser Bereich passt gut zu dem Angebot des DED. Gerade die Förderung von Austausch und Vernetzung ist ein wichtiger Teil eines DED-Beitrages, der weiterhin ausgebaut werden sollte. Die Erhöhung der Beteiligung an lokalen Partizipationsmechanismen kann dafür ein hilfreiches Mittel sein.

Insgesamt hat in der deutschen EZ gemeinsam mit den internationalen Entwicklungen der Stellenwert der direkten Förderung der Zivilgesellschaft abgenommen. Der DED ist die einzige Durchführungsorganisation, die einen starken Fokus auf Zivilgesellschaft legt. Weitere Kernkompetenzen des DED sind die enge Partnerbindung und der Bezug zur Mikroebene. Derzeit betont der DED Peru jedoch

diese komparativen Vorteile wesentlich weniger. Der Fokus auf der Förderung der Zivilgesellschaft sowie die enge Partnerbindung weichen auf. Der DED Peru verlässt darüber hinaus nach und nach seine traditionelle Mikro-Verortung im MEA.

Zwischen den deutschen Durchführungsorganisationen gibt es mehrere institutionalisierte Kooperationsforen, wie z.B. die Länder- und Schwerpunktteams. Konkrete Kooperationsprojekte bestehen in Peru jedoch kaum. Das erste mit allen Durchführungsorganisationen geplante Projekt ist erst im November 2008 angelaufen. Der DED wird in dem Kontext lokale Gebietskörperschaften bei der Erstellung kommunaler Entwicklungspläne beraten.

Thematische Schnittmengen zwischen den deutschen EZ-Organisationen im Bereich Demokratieförderung liegen in der Förderung des Dezentralisierungsprozesses und der Stärkung der Gemeindeverwaltungen. Hier sind bereits alle Organisationen mit ihren jeweiligen Projekten oder Programmen tätig. Schnittstellen im Thema Konfliktbearbeitung sind mit der GTZ in der Unterstützung der Ombudsstelle und der Einheit für Konfliktprävention in dem Ministerrat gegeben, werden aber bisher nicht systematisch genutzt.

Die Bedenken des DED Peru gegenüber einer zu starken Fokussierung auf die Mikroebene – geringe Wirksamkeit solch punktueller Beiträge und die Gefahr einer zu starken Machtposition des EH – erscheinen berechtigt. Demnach ist die Konzentration auf die Mesoebene der richtige Weg. Die Verortung des ZFD Peru hingegen bezieht sich auf den *Muti track*-Ansatz nach Lederach. Der ZFD sollte seine Tätigkeit durchaus weiterhin auf allen drei Ebenen fortsetzen, da nur so eine Breitenwirkung in der Etablierung einer Friedenskultur erzielt werden kann. Dank der engen thematischen Fokussierung kann der ZFD seine Sonderrolle besser ausspielen. Der ZFD kann den „Fahrstuhleffekt“ innerhalb des MEA besser ausschöpfen, da seine Fachkräfte auf allen drei Ebenen angesiedelt sind. Schließlich ermöglicht der Umstand, nicht an die „EZ aus einem Guss“ gebunden zu sein, eine größere Flexibilität und Freiheit bei der Wahl der Partner.