



Entwicklung - auch in Peru eine unerledigte Aufgabe

Zivilgesellschaftliches Engagement zwischen Kontinuität und Wandel

Impressum**Herausgeber**

Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Tel +49 30 65211 0
Mail info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Autorin Monika Huber

Redaktion Ute Dilg-Saßmannshausen, Wolfgang Kaiser

V. i. S. d. P. Thomas Sandner

Layout Grafik-Atelier Reinhard Mang

Titelfoto Peter Hejl

Art. Nr. 129 5 0180 0

Berlin, Juli 2014

Spenden

Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst
IBAN DE10 1006 1006 0500 5005 00
Bank für Kirche und Diakonie
BIC GENODED1KDB

Entwicklung - auch in Peru eine unerledigte Aufgabe

Zivilgesellschaftliches Engagement zwischen Kontinuität und Wandel

Autorin

Monika Huber

Inhalt

Einführung	5
Kapitel 1	
Hintergrund	6
Kapitel 2	
Die Entwicklung der Zivilgesellschaft	7
Kapitel 3	
Vier Aktionsfelder der Arbeit der Nichtregierungsorganisationen in Peru	9
3.1 Demokratie, Dezentralisierung und Staatsreform	9
3.2 Menschenrechtsarbeit	10
3.3 Umweltkonflikte und Rohstoffabbau	11
3.4 Frauenrechte und Gleichstellungspolitik	12
Kapitel 4	
Strategische Herausforderungen	14
4.1 Das Verhältnis zur Wirtschaft	14
4.2 Das Verhältnis zum Staat	15
4.3 Die Autonomie des NRO-Handelns	16
4.4 Legitimität und Glaubwürdigkeit auf dem Prüfstand	17
Kapitel 5	
Erfolge, aber auch viele kritische Fragen	20
5.1 NRO stark beim sozialen, aber schwach beim wirtschaftlichen Wandel?	20
5.2 Quellen der Legitimation	21
Nachwort	22
Zeittafel	23
Über die Autorin	23

Einführung

„Zivilgesellschaft – ein starkes Stück Demokratie“ lautete der Titel einer Publikation des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) vom Juni 2012. Auf Daten aus allen Kontinenten basierend, stellte sie Erfolge von Organisationen aus dem Partnerfeld des EED – seit 2012 Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst – dar und zeigte Herausforderungen für zivilgesellschaftliche Akteure auf.

In einem Ausblick empfahlen die Autoren der Studie, die Situation der Zivilgesellschaft in einzelnen Ländern genauer zu analysieren. Wie werden dort die Fragen nach dem Wozu und Wohin von „zukunftsfähiger Entwicklung“ diskutiert und welche Bedeutung kommt dabei Nichtregierungsorganisationen (NRO) und dem Partnerfeld von Brot für die Welt zu?

Einen Schritt in diese Richtung ist die Studie „El Desarrollo Pendiente“ (Entwicklung – eine unerledigte Aufgabe)¹ gegangen, die von den peruanischen Sozialwissenschaftlern Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz noch im selben Jahr erarbeitet wurde. Sie stellt die Zivilgesellschaft in Peru in den Mittelpunkt. Die beiden Wissenschaftler haben die Geschichte und Aktivitäten von rund 30 NRO untersucht, die sich selbst als wichtigen Teil der peruanischen Zivilgesellschaft verstehen. Besonderes Augenmerk haben sie dabei auf den Beitrag dieser Gruppe zu Veränderungen in vier Bereichen gelegt, die von 2000 bis 2010 in Peru von Bedeutung gewesen sind.

Díaz-Albertini und Melgar legen bei ihren Ausführungen eine pragmatische Definition des Begriffs „Zivilgesellschaft“ zugrunde, die sich in weiten Teilen der Entwicklungszusammenarbeit durchgesetzt hat. Sie grenzt Zivilgesellschaft von staatlichen und wirtschaftlichen Kräften in Entwicklungsprozessen ab. Zivilgesellschaft ist dabei kein homogenes Gebilde, sondern besteht aus einer Vielfalt von Akteuren, die sich innerhalb eines Wertekonsenses bewegen, der eine totalitäre Gesellschaft ausschließt.

Eine lebendige Zivilgesellschaft, die sich – je nach Land – organisatorisch mehr oder weniger stark ausdifferenziert, beteiligt sich an der Gestaltung der Gesellschaft. Vorausgesetzt, dass es einen politischen und legalen Rahmen für ihr Engagement gibt, können zivilgesellschaftliche Akteure ungelöste gesellschaftliche Probleme aufgreifen oder sich anwaltschaftlich für die Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen einsetzen. Sie müssen sich aber auch

in der Gesellschaft als wandelbar und anpassungsfähig zeigen, um in sich verändernden politischen Kontexten weiterhin ihren Zielen nachgehen zu können.

Und sie müssen sich Fragen nach der Wirksamkeit ihrer Arbeit und Projekte stellen. In ihrer eigenen Gesellschaft wie in Deutschland oder anderen Ländern, aus denen Unterstützung für ihre Arbeit kommt, wird immer wieder diskutiert, welche Effekte die Arbeit der NRO auf die von ihnen unterstützten Zielgruppen sowie auf die gesamte Gesellschaft hat. Hilft ihr Engagement die Ursachen von Not und Armut zu beseitigen und bisher benachteiligte Menschen in die Lage zu versetzen, sich selbst zu helfen? Oder verfestigen sich durch ihre Projekte eher Strukturen, die einer effektiven Beseitigung der Armut im Wege stehen? Eine kritische Selbstreflexion der NRO und der sie finanziell unterstützenden ausländischen Institutionen muss immer wieder Gegenstand von Diskussionen sein. Die Studie von Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz hat dazu einen Beitrag geleistet.

Zivilgesellschaftliche Organisationen – und damit auch die Partnerorganisationen von Brot für die Welt – haben in Peru die Herausforderung angenommen, Gesellschaft und Entwicklung „von unten“, also aus der Perspektive der Benachteiligten zu sehen und zu ändern. Sie bilden eine Gegenöffentlichkeit zu Politik oder Medien, suchen nach Lösungen für soziale Probleme oder entwickeln gar Alternativen zur bestehenden gesellschaftlichen Entwicklung. Auch Forderungen nach Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen, nach Demokratie und den damit einhergehenden Rechten zur Selbstbestimmung sind und waren – gerade auch in Zeiten von Repression und Diktatur – zentrale Elemente, die das Handeln zivilgesellschaftlicher Organisationen auch in Peru bestimmen.

Mit der vorliegenden Zusammenfassung der Studie von Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz möchte Brot für die Welt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Förderung anhand der Erfahrungen in Peru deutlich machen und damit einen Beitrag zur Auseinandersetzung über die Rolle der Zivilgesellschaft leisten.

¹ – Javier Díaz-Albertini Figueras, Walter Melgar Paz: „El Desarrollo Pendiente. Las ONG peruanas en los procesos de cambio“, primera edición, Lima 2012

Kapitel 1

Hintergrund

Neben Verbänden, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen bilden Nichtregierungsorganisationen in Peru einen wesentlichen Teil der Zivilgesellschaft. Wie in anderen Ländern Lateinamerikas sind viele der heute noch mit kirchlichen Hilfswerken verbundenen NRO Perus zwischen 1965 und 1985 entstanden. In dieser Zeit wurde das Land überwiegend von Militärs regiert. Menschenrechtsverletzungen offenzulegen, demokratische Strukturen einzufordern und aus Basisarbeit Vorstellungen für eine an sozialer Gerechtigkeit orientierte Gesellschaft zu entwickeln, waren daher oft Anlass zur Gründung vieler NRO. Entwicklung konsequent von den Armen her zu denken, innergesellschaftlichen Konflikten auf den Grund zu gehen – das prägt die lokal, regional oder national arbeitenden Partnerorganisationen des EED auch über diese Zeit der Unterdrückung hinaus und charakterisiert sie bis heute.

Seit den 1970er und 1980er Jahren hat sich Peru politisch, sozial und ökonomisch enorm gewandelt. Den NRO, die sich an der Studie von Díaz-Albertini und Melgar beteiligt haben und von denen viele langjährige Partnerorganisationen von Brot für die Welt sind, stellen die Autoren deshalb folgende Fragen: „Wie habt Ihr Euch selbst in diesem Veränderungsprozess verändert? Welche neuen Handlungsfelder habt Ihr erschlossen? Und habt Ihr an Bedeutung gewonnen oder verloren?“

Eine weitere Frage, die Díaz-Albertini und Melgar stellten, war die nach der Wirksamkeit der Arbeit der NRO. In den letzten Jahren sind die Anforderungen an die inhaltliche und finanzielle Berichterstattung und an den Wirkungsnachweis der Partnerorganisationen auch der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit gestiegen. Häufig ist es schon für Einzelprojekte schwer, einen konzeptionell und methodisch exakten Nachweis für die Wirksamkeit zu erbringen. Es ist den Verfassern der Peru-Studie hoch anzurechnen, dass sie versucht haben, die Frage nach der Wirkung einer ganzen Gruppe von NRO in einem sich wandelnden politischen Kontext zu beantworten. Die Autoren betrachten dabei exemplarisch vier Arbeitsfelder, die in Kapitel drei ausgeführt werden. Sie analysieren die Bedeutung der NRO bei der Verteidigung der Menschenrechte und ihren Einsatz gegen die Diskriminierung von Frauen. Sie analysieren die Impulse, die NRO für die Bürgerbeteiligung bei den Planungen öffentlicher Haushalte und Programme gegeben haben. Ein weiterer Aspekt ist der Einsatz der NRO für einen nachhaltigen Umgang mit Naturressourcen und für mehr Qualität in der Umweltpolitik.

Erfolge könnten sicher auch zu anderen Bereichen aufgezeigt werden, betonen Díaz-Albertini und Melgar, zumal die NRO in Peru sich bei allen wichtigen politischen Debatten der letzten Jahre zu Wort gemeldet und sie zweifellos in ihren Projekten zur Verbesserung des Einkommens vieler Menschen in Land und Stadt beigetragen haben. Den Autoren geht es aber auch darum, die Grenzen aufzuzeigen, die viele NRO selbst erfahren und sehen: Es lasse sich nicht leugnen, dass in der peruanischen Gesellschaft Ungleichheit und Armut fort dauern. Damit sei das wesentliche gesellschaftliche Ziel von Entwicklungsorganisationen nicht erreicht worden. Es stelle sich sogar die Frage, ob NRO nicht ungewollt an der Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Disparitäten mitgewirkt haben. Es sei viel erreicht worden, aber auch kritisch zu fragen, ob es möglich gewesen wäre, mehr oder anderes zu erreichen. Von außen mag eine derartige Hinterfragung so wirken, als ob die NRO für die gesellschaftliche Entwicklung in Peru seit den 1980er Jahren bzw. im Untersuchungszeitraum 2001 bis 2010 die Verantwortung übernehmen müssten. Dies ist natürlich nicht der Fall, aber die an der Studie beteiligten NRO sehen sich schon als eine gesellschaftlich relevante Gruppe, die sich kritischen und selbstkritischen Nachfragen gewachsen zeigen muss.

Kapitel 2

Die Entwicklung der Zivilgesellschaft

Viele NRO in Peru, die schon vor zwei oder drei Jahrzehnten gegründet wurden, entstanden im Spektrum der politischen Linken als nichtstaatliche und gemeinnützige Organisationen. Sie betrachteten den Staat als wesentliches Entwicklungshemmnis und erhofften sich über eine direktere Partizipation aller Bevölkerungsteile und ein starkes Engagement „von unten“ Impulse für eine Gesellschaft, die die soziale und regionale Ungleichheit beseitigen würde. Die NRO sahen sich als Unterstützer und auch als Dienstleister für soziale Bewegungen von Bauern und Arbeitern, denen die zentrale Rolle bei der grundlegenden gesellschaftlichen Veränderung zukommen sollte. Staatliche und privatwirtschaftliche Interessen waren für die NRO zu diesem Zeitpunkt zwei Seiten derselben Medaille; das Volk (*pueblo*) und soziale Bewegungen stellten dazu den Widerpart dar. Mit den Methoden der *educación popular* lehrte man die Zielgruppen, Reflexion und Tat zu verknüpfen.

Das Scheitern der Militärregierungen führte das Land in den 1990er Jahren wieder zu einem demokratischen politischen System. Das zwang auch die NRO, ihre Rolle im gesellschaftlichen Prozess neu zu bestimmen. Sie erkannten, dass ihre Stärke in ihrer Professionalität, ihrem langen Atem, ihren Kontakten zum Ausland sowie der Stabilität und Zuverlässigkeit ihres Engagement an der Seite der Armen bestanden. Es entstanden - oft im schützenden Rahmen der Kirchen - viele NRO, die Menschenrechtsverletzungen anklagten oder Entwicklungsprojekte in abgelegenen Regionen oder Elendsvierteln durchführten. Aus ihrer Sicht repräsentierten sie einen wesentlichen Teil der Gesellschaft, vor allem die Interessen der bisher ausgeschlossenen Armen.

Armut, Menschenrechte, Partizipation von marginalisierten Gruppen - das waren und sind zentrale Themen der in der Studie untersuchten Gruppe von NRO seit den 1980er Jahren. Die NRO bildeten zusammen mit anderen ein Gegenüber zu Staat und Wirtschaft und schlugen die Brücke zu abgelegenen Distrikten und Gemeinden. Zudem verstanden sie sich auch als solidarische Begleiter neuer sozialer Bewegungen wie der Frauen-, Umwelt- und der indianischen Initiativen. Die kleinteilige

Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen bereitete den Weg für mehr Demokratie von unten.

Die Achtung der Menschenrechte, die in der Zeit der Auseinandersetzung des Staates mit der Guerillabewegung *Sendero Luminoso* (*Leuchtender Pfad*) mit Füßen getreten wurden, stand spätestens seit Mitte der 1980er Jahre für viele NRO im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Zugleich war dieses Engagement ein Kampf gegen die Gleichgültigkeit und Ignoranz der *Limeños*, der Bewohner von Lima, und der verheerend einseitigen Berichterstattung in allen Medien des Landes. Soweit und solange es möglich war, unterstützten NRO auch ländliche Gemeinden im Hochland mit Rat und Tat.

In den 1990er Jahren erfuhr die Zivilgesellschaft in Peru einen Aufschwung, obwohl die finanzielle Förderung von Projekten in Lateinamerika damals schon tendenziell zurückging. Wegen der Ineffizienz des Staates setzten ausländische Regierungen verstärkt auch auf die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit NRO, vor allem mit solchen, die soziale Grunddienste anboten und in der Lage schienen, lokales Selbsthilfepotential zu mobilisieren. Gleichzeitig passte der Aufschwung der Zivilgesellschaft auch in das in Peru aufkommende neoliberale Deutungsmuster, in dem private Initiative für Entwicklung wichtiger erschien als die des Staates. Der Preis, den die NRO für die Zuschreibung dieser neuen Rolle zahlen mussten, schloss eine stärkere Betonung von Planungs- und Auswertungsverfahren, von Indikatoren und häufigeren internen und externen Evaluierungen ein. Die Anforderungen waren sicherlich einleuchtend, offenbarten aber dennoch ein sehr kurzfristiges und technisches Verständnis von Entwicklung. Ein Defizit, auf das die peruanischen Partner in den Gesprächen mit Brot für die Welt und den anderen Organisationen des APRODEV-Netzwerkes² immer wieder hingewiesen und eine erneute Hinwendung zu einer wertegeleiteten internationalen Zusammenarbeit gefordert haben. In Deutschland konnte der EED dies in der Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)³ verdeutlichen und verfügte über eine größere Autonomie bei der Festlegung

² — Brot für die Welt ist Mitglied im Netzwerk europäischer protestantischer Hilfswerke APRODEV, das sowohl mit einer Vertretung in Brüssel politisch initiativ wird als auch mit den anderen Mitgliedern eine Harmonisierung ihrer Programme und Verfahren anstrebt.

³ — Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gewährt der katholischen und der evangelischen Kirche zu gleichen Teilen einen globalen Zuschuss für deren Entwicklungsarbeit. Die im Vergleich mit anderen europäischen Ländern günstigen Konditionen spiegeln das öffentliche Vertrauen in die kirchliche Arbeit wider; Konditionen, die vor allem der Langfristigkeit sozialer Wandlungsprozesse und der Stetigkeit einer Zusammenarbeit zu Gute kommen.

inhaltlicher und regionaler Prioritäten als ähnliche Organisationen in anderen europäischen Ländern.

Eine weitere Änderung im nationalen Kontext kratzte zudem am Image und an der Glaubwürdigkeit von Zivilgesellschaft. In Peru ging Anfang der 1990er Jahre die Regierung unter Präsident Alberto Kenya Fujimori dazu über, ihren ‚schmutzigen Krieg‘ gegen den *Sendero Luminoso* sowie das rabiante Vorgehen gegen politische Proteste und Menschenrechtsaktivisten mit Sozialprojekten in den Regionen abzufedern, in denen Konflikte und Gewalt zugenommen hatten und die Regierung lokale Unterstützung für ihren politischen Kurs suchte. Dafür wurden staats- oder parteinahe soziale Organisationen gegründet, die die lokale Infrastruktur verbesserten und die Zustimmung zur Regierungspolitik verbreitern sollten. Das Nebeneinander eines vom Staat kontrollierten und oft auch von öffentlichen peruanischen Mitteln profitierenden zivilgesellschaftlichen Sektors und den Organisationen, die das traditionelle Machtverhältnis in Frage stellten und auf Werte wie Gewaltfreiheit, Respekt für Vielfalt, partizipative demokratische Verfahren pochten, führte zu einer schwierigen Gemengelage. Die Ausweitung des NRO-Spektrums und die Zunahme der Finanzmittel, die diesem zur Verfügung standen, trugen in der Öffentlichkeit dazu bei, dass die Genese und das Handeln von NRO zunehmend auch mit Skepsis betrachtet und Zivilgesellschaft nicht mehr per se nur als „gut“ betrachtet wurde. Um als sachkompetent und als gesellschaftlich wichtige Gegenöffentlichkeit wahrgenommen zu werden, setzten NRO auf mehr Professionalität, eine Abgrenzung ihrer Rolle von der der sozialen Bewegungen und das Eingehen auf Forderungen nach mehr Transparenz bei der Mittelverwendung.

Als widersprüchlich empfanden die NRO - so die Studie - die zunehmende Bedeutung der Armutsbekämpfung in der zwischenstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Was aus der Sicht der an den Debatten beteiligten NRO aus dem Norden ein der staatlichen EZ abgerungener Fortschritt war, bekam in Peru einen anderen Anstrich. Denn schnell wurde deutlich, dass die strukturellen Ursachen von Armut dabei allzu oft ausgeblendet wurden. Die Dominanz der traditionellen Machteliten wurde nicht in Frage gestellt. Allerdings traten mit den politisch und finanziell stärker werdenden lokalen Räten und Verwaltungen auch Akteure auf den Plan, die nah genug an den Interessen der Bevölkerung waren, um zumindest in kleinen geographischen Räumen Veränderungen und wirtschaftlichen Aufschwung

zu bewirken, und die Interesse daran hatten, mit NRO eine neue Beziehung zwischen Staat und Bürgerschaft zu suchen.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends (nach dem Ende der Fujimori-Ära) war nach Auffassung von Díaz-Albertini und Melgar in Peru eine vielfältige und lebendige Zivilgesellschaft in Peru entstanden. Gleichzeitig wurden die dazu zählbaren Kräfte mit ihren unterschiedlichen Zielen, Interessen, Organisationsformen, aber auch Problemen von Außenstehenden kaum als bedeutender Faktor in der Gesellschaft gesehen. Das Verhältnis zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Kräften - das war vielen NRO klar geworden - musste neu ausgehandelt werden. Institutionelle Transparenz nach innen und außen und eine öffentliche Diskussion über Werte und Interessen waren nötig - ein Prozess, der in den Jahren 2000 bis 2010 vorangetrieben wurde.

Kapitel 3

Vier Aktionsfelder der Arbeit der Nichtregierungsorganisationen in Peru

Anhand von vier Themen, die Peru in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts bewegten, haben sich Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz angeschaut, wie die NRO ihre Aktivitäten entfaltet und einen gesellschaftlich wichtigen Beitrag zur politischen Agenda und Kultur in Peru geleistet haben: die Stärkung der Regionen, Provinzen und Kommunen, die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, Konflikte um den Bergbau und bei der Frauen-, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik.

3.1 Demokratie, Dezentralisierung und Staatsreform

Weder ambitionierte Entwicklungsziele noch die demokratische Beteiligung der Bevölkerung können in einem zentralistisch aufgebauten Staat verwirklicht werden. Darin waren sich viele peruanische NRO schon in den 1980er Jahren einig. Deshalb unterstützen sie seit damals die mit der Verfassung von 1979 angestrebte Dezentralisierung Perus. Man versprach sich von ihr mehr Demokratie und die Überwindung sozialer und regionaler Ungleichheit. Nach dem Ende der autoritären Fujimori-Regierung im Jahr 2000 wurden gesetzliche Grundlagen geschaffen, um zentralstaatliche Macht und Aufgaben sowie in gewissem Umfang auch Steuereinnahmen auf die regionale und kommunale Ebene in 1.600 Distrikte zu verlagern. Neue Mitbestimmungsmöglichkeiten entstanden und viele NRO setzten darauf, die Beteiligung der Bürger an lokalen Entscheidungsprozessen zu unterstützen und neue Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung zu ermöglichen.⁴

Obwohl die Dezentralisierung bis heute nur langsam vorankommt, sind Erfolge sichtbar, die auch Hoffnung auf weitergehende Veränderungen machen. Das dieser Prozess überhaupt in Gang gekommen ist und nicht nur eine wünschenswerte politische Idee blieb, ist - neben

einigen politischen Akteuren - sicher auch dem Druck weiter Teile der peruanischen Zivilgesellschaft zu verdanken und vielleicht die deutlichste Wirkung der Arbeit der NRO in jener Dekade. Die peruanischen NRO haben dafür gesorgt, dass die Bürgerbeteiligung im Dezentralisierungsprozess formal verankert wurde und dass auf der Basis der Rahmengesetze in vielen Orten tatsächlich lokale Entscheidungsverfahren neu konzipiert und kommunale Entwicklungspläne und Verwaltungsverfahren seitdem transparenter gestaltet wurden. Vor allem aber bildeten NRO die Personen aus, die in Gremien gewählt wurden, und begleiteten Amtsträger mit Fortbildungsmaßnahmen und Beratung. Sie sorgten dafür, dass eine größere Transparenz der Politik, Verwaltung und Bürgerbeteiligung heute im politischen Alltag Perus erwartet wird. Fast alle 25 Regionalregierungen haben heute ein Internetportal, das den Bürgern Informationen zugänglich macht.

Die Dezentralisierung ist allerdings auf gesamtstaatlicher Ebene mitnichten abgeschlossen. Es ist weiterhin nötig, dass sich NRO-Netzwerke in die Debatte um die Reform des Staates einmischen. Wichtig ist ihnen vor allem eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat, Regionen und Kommunen. Nicht zuletzt auch, weil aus der Basisarbeit der NRO in den Regionen deutlich geworden ist, dass es einer abgestimmten Raumplanung bedarf, um die zunehmenden Ziel- und Interessenskonflikte zwischen Zentralstaat, Regionen und Kommunen zu verringern.

Vielorts ist die Bevölkerung inzwischen in der Lage, die Aufstellung von Kommunalhaushalten kritisch zu begleiten und mitzugestalten. Díaz-Albertini und Melgar weisen darauf hin, dass wahrscheinlich mehr als 20.000 Personen an Bildungsmaßnahmen der NRO teilgenommen haben, aber auch etwa 2.000 Amtsträger und Staatsdiener in NRO-Kursen für ihre Aufgaben vorbereitet wurden. Überall dort, wo der politische Wille ausgeprägt genug ist, auf die im Gesetz vorgesehene Beratung der Lokalpolitik durch die Bürgerinnen und Bürger sowie in dem Gebiet aktive NRO zurückzugreifen, ist staatliches Handeln transparenter geworden. Häufige personelle Wechsel in den lokalen Amtsstuben zwingen aber auch dazu, erfolgreiche Arbeit dauernd wieder neu begründen zu müssen, Erfahrungen zu vermitteln und mühsam begonnene Fäden für neue lokale Entwicklungsprioritäten weiter zu spinnen.

Ohne Zweifel beherrschen viele Kommunen heute das „Klein-Klein“ der dezentralisierten Planung und

⁴ — Was die Studie über die Beteiligung von peruanischen NRO am Dezentralisierungsprozess herausgefunden hat, wurde in einem Artikel für E+Z beschrieben: Monika Huber, Wolfgang Kaiser: Gemischte Gefühle, E+Z Heft 3-2013, 54. Jg, S. 113 (<http://www.dandc.eu/de/article/aus-sicht-der-ngos-peru-dient-dezentralisierung-gesellschaftspolitischen-zielen-und-ist>)

Verwaltung und können den immer wieder auftretenden Zentralisierungstendenzen der Hauptstadtpolitik ihre Erfahrungen und ihr Wissen über den rechtlichen Rahmen entgegensetzen oder mit ihrer Investitionskraft punkten. Nachdem also Partizipation und Teilhabe in diesem Reformprozess erlernt worden sind, verlegen sich viele NRO heute stärker darauf, eine gerechte Verteilung des neuen Wohlstands zu fordern sowie große Infrastrukturprojekte kritisch zu begleiten, bei denen kommunale und nationale Interessen schnell in Widerspruch geraten.

Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz zeigen aber auch, dass ein Teil der NRO dem eigenen Engagement im Dezentralisierungsprozess inzwischen kritisch gegenüber steht. Hat die Dezentralisierung - über positive Einzelerfahrungen hinaus - positive Auswirkungen im Hinblick auf die Überwindung von Armut und die Inklusion bisher ausgeschlossener Bevölkerungsgruppen in Peru gezeitigt? Viele stellen das in Frage. Möglicherweise, so die Meinung einiger NRO, hätte ein konsequenteres Einfordern einer Reform des Staatsapparates und einer durchdachteren Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen durch die Zivilgesellschaft zu deutlichen Veränderungen geführt als die Konzentration ihrer Arbeit auf punktuelle lokale Erfolge und die Hoffnung, dass die Beteiligung und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger an einigen Orten zur landesweiten Nachahmung führen werde. Trotz dieser Skepsis sind alle NRO davon überzeugt, dass der Dezentralisierungsprozess nicht mehr zurückgenommen werden kann. Jetzt komme es darauf an, die stockenden Reformen wieder in Gang zu bringen und weiterzuführen. Deshalb haben NRO beim Amtsantritt des derzeitigen Präsidenten Ollanta Humala 2011 Vorschläge gemacht, wie die nächste Stufe der Dezentralisierung an gesellschaftspolitischen Zielen ausgerichtet werden kann und sich nicht in der sicherlich auch notwendigen und wichtigen Effizienzsteigerung der Verwaltung erschöpft.

3.2 Menschenrechtsarbeit

Das Ende der 12-jährigen Militärregierung und die Verfassung von 1979 hatten in Peru zur Gründung vieler neuer sozialer Organisationen und Netzwerke geführt. Viele der heutigen Partnerorganisationen europäischer kirchlichen Werke entstanden damals und sammelten

Erfahrungen mit selbstorganisierten Gesundheitseinrichtungen, alternativen Schulen oder neuen Formen gemeinschaftlicher oder ökologischer Produktion in der Landwirtschaft. Zudem erhoben die NRO sozialpolitische Forderungen und diskutierten sie im Kontext der international definierten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.⁵

Die Reaktion des Staates auf die Guerillabewegung *Sendero Luminoso* rückte jedoch bald die Verteidigung der bürgerlich-politischen Menschenrechte wieder in den Vordergrund. Unter den militärischen Auseinandersetzungen litt damals vor allem die Zivilbevölkerung im andinen Hochland. Die Auseinandersetzungen führten erneut zur Einschränkung der Freiheit der Bürger. Insbesondere die Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen wurden in vielen Teilen Perus täglich missachtet.

Anfang der 1980er Jahre entstand eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen, die 1984 das nationale Forum *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos* ins Leben riefen. In der Folge organisierten Menschenrechtsorganisationen und dieses nationale Forum gemeinsam den Informationsfluss zwischen den militärisierten Gebieten im Hochland, anderen Teilen des Landes und dem Ausland. Das staatlicherseits gewollte Schweigen, das die Straflosigkeit der militärisch und politisch Verantwortlichen begünstigte, wurde dadurch unterlaufen. NRO kümmerten sich um Verhaftete und Verschwundene, informierten die Öffentlichkeit und besuchten Kasernen und Kommissariate, in denen sich Verhaftete aufhielten oder vermutet wurden. Sie führten Listen über Verhaftete und Verschwundene und unterstützten Familien und *comunidades* bei der Suche nach Angehörigen. Ihre Arbeit war sehr wichtig, waren doch viele vorher aktive Basisorganisationen handlungsunfähig, weil ihre Führer ermordet oder verschwunden waren, oder sie sich unmöglich zwischen den Fronten bewegen konnten.

Nach der Festnahme des Sendero-Führers Abimael Guzman im September 1992 ging die Zahl terroristischer Aktionen zurück. Die Menschenrechts-NRO kämpften nun zusammen mit Entwicklungsorganisationen gegen

⁵ — Auf UN-Ebene hatte die Generalversammlung bereits 1966 neben dem Pakt zu den bürgerlichen und politischen Rechten einen zweiten zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten verabschiedet.

den Autoritarismus der Fujimori-Regierung, gegen intransparente Gerichtsverfahren und die noch immer vorherrschende Straflosigkeit. Nur mit mehr öffentlichem Druck und demokratischer Beteiligung an der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, darüber waren sich alle einig, konnten auch Militär und Paramilitärs zur Rechenschaft gezogen werden.

Dass 1996 in Peru die *Defensoría del Pueblo* eingerichtet wurde, die als staatliche Ombudsstelle kontrolliert, ob die Bürger ihre Rechte gegenüber staatlichen Stellen wahrnehmen können, ist u.a. auch der gemeinsamen Lobbyarbeit der NRO zu verdanken. 1.500 unschuldig inhaftierte Personen wurden in der Folgezeit freigelassen, ein landesweites Register der Opfer und Verschwundenen angelegt. Die dazu notwendigen Daten wurden von der *Defensoría del Pueblo* oft Seite an Seite mit NRO erhoben, die gute lokale Kontakte und das Vertrauen der Betroffenen oder ihrer Familien hatten.

2001 wurde die Wahrheitskommission *Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)* ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe war es, Fakten und Verantwortlichkeiten für die politische Gewalt und die Menschenrechtsverletzungen von 1980 bis 2000 aufzuklären und Friedensinitiativen vorzuschlagen. Dafür wurden auch Fachleute aus den NRO in der Kommission angestellt. Sie sorgten für Transparenz und eine Zusammenarbeit zwischen CVR und NRO. Es ist daher keine Übertreibung, den NRO einen wesentlichen Anteil am Erfolg der CVR zuzuschreiben. Als der Bericht der Kommission und ihre Empfehlungen 2003 vorlagen, war es wiederum eher die Zivilgesellschaft als der Staat, die dafür sorgte, dass die Suche nach Wahrheit weiterging. Es brauchte eine mühsame, kleinteilige juristische Arbeit und dauerhaften Druck, damit Rechtsverfahren begonnen und abgeschlossen wurden. Dabei war es immer wieder möglich, dass Verantwortliche plötzlich amnestiert oder andere Hindernisse für die Strafverfolgung aufgebaut wurden. Gleiches galt für die Durchsetzung von Entschädigungen.

Ein großes Problem war und ist dabei für engagierte Verteidiger der Menschenrechte die Gleichgültigkeit, in der ein großer Teil der Hauptstadtbevölkerung verharrte. Viele Kommentatoren führen das auf den fortdauernden Rassismus gegenüber der indianischen Bevölkerung des Hochlandes zurück. Auch heute ist die Empathie für das Leiden und die fortdauernde Exklusion der indianischen Bevölkerung eher wenig entwickelt. So ist es konsequent, dass sich Entwicklungs- und Menschenrechtsarbeit

heute für intensive Bildung zur Bedeutung der Menschen- und Bürgerrechte und ihrer Wahrnehmung einsetzen und Verknüpfungen zwischen den bürgerlich-politischen und den wirtschaftlichen, sozialen und gerade auch den kulturellen Menschenrechten ziehen. Manchmal bringt ihnen dies den Vorwurf ein, sich um alles kümmern und alles ändern zu wollen, ohne Sachzwänge zu beachten und Kompromisse zu schließen. NRO betonen, dass es zu ihrer Rolle gehört, auf Werte und Normen zu insistieren und den Staat unter Druck zu setzen, Rechtsgüter zu sichern und Absichtserklärungen in die Tat umzusetzen.

Dieses Spannungsverhältnis hat sich in den vergangenen Jahren sicherlich am deutlichsten an der Unterstützung von NRO für *comunidades* gezeigt, die in Konflikte mit dem Staat und Bergbau-Unternehmen über die Ausweitung des Tagebaus in Peru geraten sind.

3.3 Umweltkonflikte und Rohstoffabbau

Der Hunger nach Rohstoffen und die anhaltend hohen Weltmarktpreise für Mineralien haben den Bergbau in Peru zum Motor des wirtschaftlichen Aufschwungs gemacht. Nach Jahren schwerwiegender Auseinandersetzungen mit Bergbauunternehmen und Konflikten zwischen Umwelt- und Rohstoffpolitik des Landes haben Netzwerke aus NRO, *comunidades* und sozialen Bewegungen mittlerweile ein Mindestmaß an öffentlicher Kontrolle von Bergbauprojekten durchgesetzt. Ihnen ist es gelungen, die staatliche Rohstoffpolitik, das Verhältnis zwischen der ökonomischen Ausbeutung von Naturressourcen, der Verteilung des dabei erzielten Reichtums und der langfristigen Sicherung der Umwelt und Lebensbedingungen auf die politische Tagesordnung Perus zu setzen. Es gelang, im neuen Gesetz *Ley de Consulta Previa* eine frühzeitige und stärkere Beteiligung der *comunidades* sowie der lokalen und regionalen Regierungen an Entscheidungen des Zentralstaates und von Großunternehmen zu verankern. Dies ist gegenüber der bis dahin alltäglichen Intransparenz ein gewaltiger Fortschritt, auch wenn damit weder alle Konflikte im Vorfeld neuer Vorhaben noch bei den bereits bestehenden Tagebauprojekten mit ihren zum Teil katastrophalen Konsequenzen für die Menschen und die Natur gelöst werden können.

NRO-Netzwerke sehen sich nicht als „Protest- und Störpotential“, dass grundsätzlich Vorhaben verhindern oder bremsen will. Sie dringen auf eine breite Debatte mit der vom Bergbau direkt betroffenen Bevölkerung und auf eine Klärung, wie in Peru natürliche Ressourcen genutzt werden können und sollen. Es gelang ihnen, in die Diskussion über Energiefragen Vorschläge zu erneuerbaren Energien einzubringen. Das NRO-Netzwerk *Propuesta Ciudadania* hat ein System aufgebaut, mit dem man die Höhe der Steuerzahlungen der Bergbauindustrie und deren Selbstverpflichtungen zu eingerichteten Sozialfonds auswerten kann. Das Netzwerk vertritt zudem die peruanische Zivilgesellschaft in der peruanischen Sektion der internationalen EITI-Initiative (*Extractive Industries Transparency Initiative*), einer globalen Koalition aus Regierungen, Unternehmen und Akteuren der Zivilgesellschaft, die das transparente und verantwortungsvolle Management der Einnahmen und Gewinne aus Rohstoffen befördern will.

Die Autoren der Studie, Díaz-Albertini und Melgar, zeigen in beindruckender Weise, was NRO bei dieser Arbeit an Expertise aufgebaut und immer wieder in Debatten, Gesetzesinitiativen, in Lobbyarbeit und in die Arbeit mit *comunidades* und lokalen Regierungen einbringen. Diese Kraftanstrengung, die vielleicht mit dem Engagement der Anti-Atombewegung in Deutschland und dem über Jahrzehnte vorbereiteten Ausstieg aus der Atomenergie vergleichbar ist, zeigt deutlich den langen Atem der peruanischen NRO und ihre Fähigkeit, sich verändernden Bedingungen flexibel anzupassen. Ihre Expertise trägt wesentlich zur Sensibilisierung der *comunidades* und sozialen Bewegungen bei. Sicherlich gelingt es der Zivilgesellschaft nicht immer, den Rechten der *comunidades* zum Durchbruch zu verhelfen. Die NRO haben aber auch in diesem Politikfeld die Fähigkeit gewonnen, Wissen aufzubauen, Strategien in Allianzen abzustimmen, gesellschaftliche Zustimmung zu organisieren, die Kollektivrechte von *comunidades* zu verteidigen und an Gesetzesvorhaben beratend mitzuwirken.

Trotzdem sind diesem Engagement Grenzen gesetzt. Auch in Peru lassen sich Rohstoffausbeutung, Umweltschutz und Nachhaltigkeit sowie die Rechte der *comunidades* nicht ohne weiteres miteinander verbinden. Die Möglichkeiten der Schaffung neuer (oft relativ weniger) Arbeitsplätze, anderer Formen der Teilhabe an Bergbauvorhaben oder die Hoffnung auf Entschädigungen bringen unterschiedliche Interessen auch bei den Betroffenen hervor. Konflikte, die wiederum von den

Wirtschaftsunternehmen oder interessierter staatlicher Seite ausgenutzt werden können. Wer hier mitmisch, steht in direkter Konfrontation mit starken Gegenspielern, die in Politik, Medien und Gesellschaft Einfluss haben. Wie die Rechte der *comunidades* am besten verteidigt werden können, dazu gibt es innerhalb der NRO-Landschaft unterschiedliche Auffassungen. Die grundlegende Entscheidung ist wohl, ob man für die Lösung der Konflikte Entschädigungszahlungen für die Betroffenen anbietet (wie etwa beim Braunkohleabbau in Deutschland) oder ob man sich zum Ziel setzt, die Spielregeln zu ändern und die asymmetrische Beziehung zwischen Umwelt, Gesellschaft und Markt in Frage zu stellen. Nach außen und nach innen haben diese Konflikte erhebliche Sprengkraft, da im konkreten Fall mit jeder der Positionen das Vertrauen der *comunidades* verspielt werden kann.

3.4 Frauenrechte und Gleichstellungspolitik

In den vergangenen 20 Jahren sind in Peru eine Reihe von Gesetzen verabschiedet und öffentliche Förderprogramme eingeführt worden, die die Gleichberechtigung der Geschlechter und den Kampf gegen familiäre und sexuelle Gewalt zum Inhalt haben. Zudem heben sie auf die besondere Berücksichtigung von Frauen im Gesundheits- und Erziehungssystem und im Dezentralisierungsprozess ab. 2007 wurde das *Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* (Gesetz zur Chancengleichheit von Frauen und Männern) und das Gesetz über die Aufstellung und Gestaltung des nationalen Haushaltes verabschiedet, das die Verpflichtung enthält, öffentliche Ausgaben geschlechterspezifisch auszuweisen. Dass ein so deutlicher Rahmen für Frauenrechte gesteckt worden ist, ist einer Gruppe entschlossener Frauen im Parlament und dem unermüdlichen Einsatz der peruanischen Frauenbewegung und der mit ihr verbundenen NRO zu verdanken.

Die Umsetzung der Gesetze durch die öffentliche Verwaltung und die Veränderung gesellschaftlicher Einstellungen und des tatsächlichen Verhalten von Menschen und Institutionen gehen deutlich langsamer voran. Nach fünf Jahren verordneter Gleichstellungspolitik haben lediglich 15 regionale Regierungen einen rechtlich

vorgeschriebenen Plan zur Erreichung der Chancengleichheit erarbeitet. Enttäuschend verläuft auch die Aufarbeitung der in den 1990er Jahren durchgeführten Zwangssterilisationen, obwohl einige Fällen sogar vor die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte gebracht wurden. Auch die Umsetzung von Empfehlungen der Wahrheitskommission war aus der Sicht der Frauen nicht befriedigend. Frauenorganisationen stellen deshalb die grundsätzliche Frage, wie patriarchale Strukturen in der Gesellschaft aufgebrochen werden können.

Der Rechtsrahmen für Gleichstellung und Antidiskriminierung, der durch die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, CEDAW*) gesteckt wurde, ist seit langem gegeben. Aber es fehlte lange an Entschlossenheit, die Lage der Frauen, insbesondere der armen Bevölkerungsgruppen, zügig zu verbessern und ihre Rechte zu bekräftigen. Die NRO bauten politischen Druck auf, damit die UN-Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen in peruanisches Recht umgesetzt wird. Bei der letzten Berichterstattung zur CEDAW-Konvention 2007 wurde Peru aufgefordert, die Gleichstellungspolitik zügiger voranzubringen. Darüber hinaus wurde dringend empfohlen, in den entsprechenden Gesetzen das Delikt „sexuelle Gewalt im bewaffneten Konflikt“ nicht auf Vergewaltigungen zu beschränken⁶ und die Entschädigungspraxis entsprechend anzupassen. Außerdem wurde angemahnt, das Abtreibungsgesetz zu revidieren, Abtreibungen im Falle von Vergewaltigungen zu gestatten sowie sexuelle Gewalt gegen Frauen in und außerhalb der Familie weiter einzudämmen.

Die Frauenorganisationen nutzen alle Möglichkeiten, die Diskriminierung von Frauen anzuprangern und Veränderungen zu erzielen. Sie klagen an, sie stärken in vielen Programmen die Führungsqualitäten von Frauen, sie machen politischen Druck, fertigen Studien an, nehmen an Debatten teil, geben ihr Wissen weiter. Sie bieten Rechtshilfe an und geben Impulse für eine bessere Qualität sozialer Dienste für Frauen. Ihr Erfolgsgeheimnis ist gerade der Spagat zwischen der konkreten Arbeit, die oft die Defizite in staatlichen Programmen ausgleichen muss, und dem Engagement, um in Politik

und öffentlicher Meinung Veränderungen zu erreichen und Machtverhältnisse in der Politik zu ändern. Dabei gibt es durchaus Unterschiede zwischen feministischen NRO und Frauenbasisorganisationen. Aber man hat gelernt, diese Vielfalt als Reichtum wahrzunehmen, der die Unterschiede zwischen Frauen in Bezug auf Herkunft und Lebensstil ausdrückt. In jedem Fall - das zeigt die Studie Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz - hat die Arbeit der Frauenorganisationen Diskriminierung sichtbar gemacht und auch abgebaut. Allerdings bleibt die Forderung und das Bemühen, die auf den ersten Blick weniger sichtbaren Diskriminierungen in der Gesellschaft abzubauen.

⁶ — Darunter Zwangsentkleidungen, Zwangsabtreibungen, Schwangerschaften, sexuelle Dienste u.a.

Kapitel 4

Strategische Herausforderungen

Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz sind sich mit den von ihnen untersuchten Nichtregierungsorganisationen in dem Befund einig, dass sich in Peru im ersten Jahrzehnt des Jahrhunderts eine neoliberale Politik durchgesetzt hat. Dies machen sie an der verstärkten Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitik auf den Weltmarkt und dem gleichzeitigen Verzicht des Staates auf eine Reihe von Steuerungsmechanismen fest. Deregulierung, Privatisierungen und eine Verringerung der Staatsquote am Bruttoinlandsprodukt werden von der Politik vorangetrieben. Gesellschaftspolitische Überlegungen, die sich an größerer materieller und sozialer Gerechtigkeit oder in neuen Formen zukunftsfähiger Entwicklung orientieren, sind trotz der Konsolidierung des demokratischen politischen Systems in den Hintergrund getreten.

Wichtige Vorhaben, die zehn Jahre früher noch als Schritte auf dem Weg zu mehr Demokratie und Gleichheit galten, scheinen dabei auf der Strecke geblieben zu sein. Die Dezentralisierung wirkt inzwischen manchmal eher wie eine staatliche Strategie, Probleme aus der Hauptstadt auf regionale und lokale Regierungen abzuwälzen. Auch die steigende Bedeutung der NRO bekommt einen zweifelhaften Charakter, kann sie doch interpretiert werden als Verlagerung sozialer Dienste aus der Verantwortung des Staates in das Engagement zivilgesellschaftlicher Institutionen - eine Urangst vieler engagierter NRO und der Partnerorganisationen von Brot für die Welt. Dennoch sollten über diese verständlichen Bedenken nicht die Chancen und der Bedeutungszuwachs für NRO übersehen werden, die ihr soziales Engagement mit der Mobilisierung der Bürger und mit politischer Lobbyarbeit zu Reformen öffentlicher Politik verbinden.

Die Hinterfragung der Rollen, die NRO zugeschrieben werden oder die sie selbst suchen, ist gerade in einem sich erneut verändernden nationalen Kontext wichtig. Das immer wieder komplizierte Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft braucht Reflexion und die Fähigkeit, sich eventuell neu zu orientieren und gleichzeitig zu wissen, was Kontinuität erfordert.

Díaz-Albertini und Melgar führen vier Punkte auf, die bei der Beschäftigung mit künftigen Herausforderungen für die NRO im Mittelpunkt stehen:

(1) Um ihren Platz oder ihre Rolle in der Zivilgesellschaft definieren zu können, kommen die NRO nicht darum herum, ihre Position gegenüber

privatwirtschaftlichen Akteuren und Organisationen, die der Wirtschaft nahe stehen bzw. sogar von ihr gegründet wurden, genauer zu bestimmen.

(2) Ebenso müssen NRO gegenüber und mit dem Staat ihre wechselseitigen Beziehungen klären.

(3) Wie autonom NRO handeln können, die von der Finanzierung durch Dritte abhängig sind, ist ein weiterer Aspekt, zu dem die Organisationen auskunftsfähig sein müssen.

(4) Desweiteren stellt sich immer wieder von Neuem die Frage nach ihrer politischen Legitimation auf gesellschaftspolitischer Ebene. Das Vertrauen in ihre Arbeit ist nämlich mitnichten selbstverständlich, sondern muss durch glaubwürdiges Handeln gegenüber den Zielgruppen und der peruanischen Gesellschaft immer wieder erworben werden. Dass man ihrer Aufrichtigkeit und Unabhängigkeit traut, ist eine wesentliche Grundlage, um in Veränderungsprozessen gehört zu werden.

4.1 Das Verhältnis zur Wirtschaft

Umfragen haben gezeigt haben, dass das Verhältnis zwischen mittleren und großen Unternehmen und den NRO von wechselseitigem Misstrauen geprägt ist. Das liegt nicht allein daran, dass NRO keine Gewinnabsicht verfolgen und damit eine andere Wertebasis und Kultur als Unternehmen haben, sondern vor allem daran, dass NRO und Unternehmen Entwicklung und den Beitrag, den privat getragene und primär an Gewinn orientierte Unternehmen leisten, unterschiedlich bewerten.

Aus der Sicht der NRO sorgen die kapitalistische Logik und das daran orientierte unternehmerische Handeln in entscheidender Weise für die Fortdauer und Erneuerung der Ungleichheit und Exklusion großer Bevölkerungsteile. Es ist für diese engagierte Gruppe von NRO daher nicht nachvollziehbar, dass Gewinnstreben und Konkurrenz als primäre Orientierungsgrößen für die Entwicklung Perus gesehen werden. Im Unterschied zu Unternehmern halten NRO den öffentlichen Sektor für zentral und setzen sich für den Erhalt bzw. den Ausbau seiner Rolle als Motor von Veränderung und Entwicklung ein. Insbesondere Gemeingüter wie etwa die Energie- oder Wasserversorgung sollen dem Gewinnstreben entzogen sein, auch wenn - was die meisten NRO anerkennen - sich die öffentliche Hand in ihrer Bereitstellung bisher nicht immer durch Effizienz

ausgezeichnet hat. Das Ringen um Privatisierungsvorhaben ist auch aus anderen Ländern bekannt und zwingt NRO, Stellung zu beziehen.

In den häufigen Konflikten zwischen Bergbauunternehmen und Gemeinden über Prospektion⁷ oder Durchführung neuer Projekte unterstützen NRO die lokal betroffenen Gemeinschaften und werden dadurch oft zum Widerpart von Unternehmen, die nicht selten ihre Interessen mit dubiosen Mitteln durchzusetzen versuchen. Unternehmen würdigen in der Regel vermittlungs- und lösungsorientierte Haltungen von NRO nicht. Sie haben vielmehr den Verdacht, dass die NRO aus politischen Motiven heraus gegen das Unternehmertum eingestellt sind und es ihnen mithin nur auf die Mobilisierung der Armen ankommt. Für das von den NRO angestrebte eigenständige gesellschaftliche Handeln auch armer und machtpolitisch schwacher Kräfte haben sie eher wenig übrig, da sie unternehmerisches Handeln und Chancen für das Wirtschaftswachstum prinzipiell für wichtigere und unabdingbare Entwicklungsfaktoren halten.

Trotz der Divergenzen hat sich über die Jahre der Dialog zwischen Unternehmen und NRO verbreitert und die Debatte über soziale Unternehmerverantwortung Ergebnisse gezeitigt. Unternehmen finanzieren nicht zuletzt auf der Basis von NRO-Vorschlägen Projekte, die im lokalen Kontext bedarfsgerecht sind und/oder auf Entscheidungen beruhen, die zwischen verschiedenen Akteuren diskutiert worden sind. Auch in Arbeitskonflikten haben NRO gelegentlich vermittelt. Allerdings haben Unternehmen auch zunehmend selbst NRO gegründet, um etwa die Mittel aus den in Kapitel 3.3. bereits erwähnten Sozialfonds des Bergbaus abzuschöpfen, in die sie vorher einbezahlt haben.

Wenn NRO überhaupt einen wirtschaftlichen Erfahrungshintergrund haben, ist er aus der Zusammenarbeit mit Kleinproduzenten und deren Zusammenschlüssen entstanden oder auch aus der Beratung von Kleinbetrieben im informellen Sektor. Es bleibt ein widersprüchliches Unterfangen, aus dieser Sicht Vorschläge für die Gestaltung der Wirtschaft des Landes zu machen. So bleibt als Hauptbeitrag der NRO die öffentliche Anklage gegen Intransparenz und Ausbeutung, zumal staatliche Instanzen in der Kontrolle der Unternehmen fast völlig versagen.

Für die zukünftige Arbeit der NRO ist die Positionierung gegenüber nationalen und internationalen Unternehmen von großer Bedeutung. Differenzierte Kenntnis und ein tieferes Verständnis für die Wirtschaft Perus und ihre Einbindung in globale Zusammenhänge sind dafür unabdingbar. Auch eine größere Klarheit über das wirtschaftliche Leitbild, das sich aus der Kritik des Neoliberalismus ergibt, sollte angestrebt werden.

4.2 Das Verhältnis zum Staat

Die Nähe oder Ferne zum Staat ist ein Dauerthema für Zivilgesellschaft. Öffentliche Programme zu beeinflussen, setzt Kontakte zur Politik, zu Parlamenten, Regierung und Verwaltung voraus. Zu viel Nähe kann aber auch dazu führen, dass Glaubwürdigkeit verloren geht.

In Peru wie vielen anderen lateinamerikanischen Ländern gab und gibt es immer wieder Situationen, in denen Verbindungen zwischen der staatlichen Verwaltung und NRO wahrzunehmen sind. Wenn eine reformorientierte, demokratisch gewählte Regierung ihre Arbeit aufnimmt, rekrutiert sie ihr neues Personal gerne auch aus den Reihen der NRO. Deren Mitarbeiter sind fachlich versiert, motiviert, engagiert, können strategisch denken und sind oft mit Personalführung vertraut. Sie sind fähig, Konzepte zu erarbeiten und Ziele zu erreichen. Die Hoffnung der Politiker ist dann, dass sie diese Kompetenzen in die manchmal schwerfällige Bürokratie einbringen, während die angesprochenen Personen erwarten, endlich auf breiterer Ebene ihre Erfahrungen aus eher lokal begrenzter NRO-Arbeit einbringen zu können.

Weniger häufig als der Wechsel von NRO-Mitarbeitenden in Ministerien ist eine Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit NRO - selbst wenn es eine politische Nähe gibt. NRO sind für Regierungen oder den Staat bis zu einem gewissen Grad ein mit Zweifeln verbundener Kooperationspartner geblieben, wenn diese sich nicht direkt in staatliche Prioritäten oder Programme einordnen wollen. Eine bewusste Anerkennung der Rolle unabhängiger zivilgesellschaftlicher Akteure für Demokratie und Entwicklung steht bis heute aus.

Wie in anderen Ländern ist in Peru eine staatliche Koordinationsinstanz gegründet worden, die *Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)*. Sie hat die Aufgabe, finanzielle Mittel aus dem Ausland

⁷ — Prospektion bezeichnet das Suchen und Erkunden von Rohstoffen und Lagerstätten in der Erdkruste.

zu mobilisieren und in die vom Staat priorisierten Programme und Regionen zu lenken. Primär geht es dabei um die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Allerdings interessiert sich APCI auch für die Kooperation der peruanischen NRO mit dem Ausland. Durch die Notwendigkeit der Registrierung der NRO bei APCI wird immer mal wieder versucht, sie in staatliche Strategien einzubinden.

In den zehn Jahren des Bestehens der APCI ist aus der Sicht der NRO keine gleichberechtigte Debatte über Prioritäten der Entwicklungsarbeit und komplementäre Handlungsmöglichkeiten von Staat und Zivilgesellschaft erreicht worden. Den NRO gegenüber trat APCI eher als eine Kontrollinstanz auf, wenn sie nicht sogar Aktionen gegen einzelne NRO ins Leben rief. Die Situation wurde Ende 2006 konfliktträchtig, als eine Gesetzesänderung beschlossen werden sollte, die sich eindeutig gegen die Arbeit von NRO richtete. Bewilligt und kontrolliert werden sollte die Nutzung der Mittel, die den NRO von privaten ausländischen Gebern für deren Arbeit gegeben wird. Ausführliche Informationspflichten zu jedem Projekt und ein Eingriff von APCI in das Design von Programmen waren vorgesehen.

Dagegen regte sich bei den NRO Protest. Sie mobilisierten gemeinsam die Öffentlichkeit gegen die Parlamentsinitiative, der dieser Eingriff des Staates in privates Handeln doch zu weit ging. Zumal die NRO schon ohne APCI auf vielfältige Weise finanziellen und vereinsrechtlichen Kontrollen unterworfen waren. Einige der zentralen Bestimmungen wurden schließlich zurückgenommen, insbesondere die Kontrolle über die Ausrichtung der Programme, die mit privaten Mitteln direkt gefördert werden. Die NRO in Peru waren hier erfolgreicher als die NRO-Netzwerke in anderen Ländern.

Die peruanische Regierung hat die Idee trotzdem nicht ganz aufgegeben, engagierte Organisationen der Zivilgesellschaft umfassend zu kontrollieren. Dass das bisher nicht gelungen ist, ist ein Indiz für die Bedeutung, die die NRO für die peruanische Gesellschaft inzwischen erlangt haben. Ihre Arbeit wird wahrgenommen und nicht allein aus prinzipiellen Gründen verteidigt, sondern auch, weil von ihrem Engagement wesentliche Impulse für gesellschaftlichen Wandel ausgehen.

Dennoch üben Teile des Kongresses weiter Kritik: Die Verwendung der Gelder durch NRO sei nicht transparent, persönliche Bereicherung nicht ausgeschlossen. NRO-Arbeit erbringe keine Ergebnisse für Peru, denn trotz Millionen an Fördermitteln bestehe die Armut fort.

NRO hätten zu viel Macht und würden sich politisch äußern, obwohl sie niemanden repräsentierten. Die NRO sehen diese Kritik eher als Furcht derjenigen Abgeordneten und Parteien, die basisnahes Bürgerengagement als Bedrohung ihres privilegierten Zugangs zu Macht empfinden und eine Gegenöffentlichkeit verhindern möchten, die erfolgreich auf eine Erfüllung politischer Absichtserklärungen pochen könnte.

4.3 Die Autonomie des NRO-Handelns

Autonomie verstanden als Freiheit, über Projekte und deren Durchführung selbst zu entscheiden, ist ein wichtiges Thema bei NRO, die ohne Gewinnabsicht handeln und gleichzeitig abhängig von finanziellen Zuwendungen Dritter sind. Ein Großteil der Mittel peruanischer NRO kommt aus der Kooperation mit ausländischen Organisationen, die selbst wiederum gemeinnützig sind und aus öffentlichen Haushalten oder aus Spenden ihre finanziellen Zuwendungen erhalten.

Die Verträge der peruanischen NRO mit ausländischen Hilfswerken oder anderen Entwicklungsorganisationen beinhalten oft inhaltliche oder formale Anforderungen, die durchaus die Strategien und Maßnahmen der jeweiligen NRO beeinflussen. Diese Anforderungen haben sich über die Jahre hinweg geändert, sind je nach Geberinstitution unterschiedlich und kaum durch die peruanischen NRO beeinflussbar. Das liegt auch daran, dass die Geberinstitutionen selbst wiederum Regeln unterworfen sind, die für sie unveränderbar sind.

Nicht allein von außen gesetzte Anforderungen zur finanziellen oder inhaltlichen Berichterstattung müssen von den NRO beachtet werden. Es geht oft auch im Dialog zwischen den Partnern nicht-staatlicher Zusammenarbeit um die Frage, welche Themenbereiche, welche Zielgruppen und welche Schwerpunkte förderungswürdig sind. In der Regel sind die Geldgeber eher in der Lage, ihnen wichtige Anliegen durchzusetzen. Nicht selten muss eine peruanische Organisation den Spagat zwischen unterschiedlichen Erwartungen schaffen, etwa wenn ausländische Unterstützer unterschiedliche Prioritäten setzen.

Díaz-Albertini und Melgar verweisen auf verschiedene Einflüsse, die peruanische NRO auf ihr Handeln

ausgemacht haben und die für die Diskussion um ihre Autonomie wichtig sind:

- Die neoliberale Ausrichtung des Staates hat dazu geführt, dass zentrale Begriffe aus der NRO-Welt Eingang in die Agenda staatlicher Entwicklungsvorhaben gehalten haben. Dazu gehört zum Beispiel, dass Leitvorstellungen wie demokratische Institutionalität, Zivilgesellschaft, Bürgerschaft, Menschenrechte, Empowerment und Partizipation übernommen worden sind. Trotz der sprachlichen Annäherung sind die damit verbundenen Vorstellungen und Interessen sozialer Akteure wie etwa der NRO häufig keineswegs mit denen des Staates identisch. Im Gegenteil. Konflikte sind vorprogrammiert, wenn staatliche Stellen etwa dazu tendieren, sich bei ihren Vorhaben der NRO und deren Zugang zu den Armen bedienen zu wollen und von NRO konkret festgelegte Dienstleistungen verlangen, aber kein langfristiges gesellschaftspolitisches Engagement zugunsten der Demokratisierung oder einer zukunftsfähigen Entwicklung zeigen.
- Eine weitere Gefährdung der Autonomie und Handlungsfähigkeit von NRO ist die zunehmende Hinwendung ausländischer Organisationen zu einer an begrenzten Zielen orientierten Projektförderung sowie die damit einhergehende Abkehr von einer längerfristigen und institutionell orientierten Förderung. Die NRO haben immer betont, dass die Überwindung von Armut eine Auseinandersetzung mit deren strukturellen Ursachen erfordert. Ein langer Atem zivilgesellschaftlicher Akteure ist dazu nötig, der wiederum voraussetzt, dass diese in die Lage versetzt werden, Fach- und Handlungskompetenzen zu entwickeln und zu behalten, dass sie innovativ tätig werden können und als gesellschaftliche Kräfte in ihrer Gesellschaft wahrgenommen werden. Armutsbekämpfung wird vom Staat, aber auch in der Entwicklungszusammenarbeit jedoch oft auf das Erzielen kurzfristiger Verbesserungen reduziert, etwa bei der materiellen Situation bestimmter Gruppen von Armen oder der Versorgung mit sozialer Infrastruktur in bestimmten Regionen. Eine Orientierung auch der NRO an oberflächlichen und kurzfristig erreichbaren Zielen würde dazu führen, dass sie Grundlagenarbeit zur Auswertung von Erfahrungen, die systematische Fortbildung von Mitarbeitern oder innovative und selbstkritische Forschungsvorhaben ausklammern müssen. Wenn dafür keine

Gelder mehr vorhanden sind, bleibt der Einsatz der NRO für nachhaltige Entwicklung, der geduldige Aufbau kollektiver Identitäten und das Anstreben grundlegender Veränderung auf der Strecke. Wer Akteure in ihrer langfristigen Arbeit sowie als autonom handelnde Partner stärken will, muss deshalb auch eine institutionell orientierte Förderung im Blick haben.

- In der zwischenstaatlichen Kooperation legen einige Geberländer Wert darauf, die Institutionen des Staates zu stärken und soziale Inklusion zu fördern. Dies wird als Voraussetzung für die weitere Demokratieentwicklung gesehen und schließt eine Verbesserung des staatlichen Verwaltungshandelns und dessen Hinwendung zu stärkerer Bürgerbeteiligung ein. Die Partizipation von Menschen an Entscheidungen zu fördern, deckt sich mit den Zielen der NRO, erfordert aber immer wieder ein Nachdenken über Abhängigkeiten, die aus der Nutzung öffentlicher Mittel oder dem Eingehen auf derartige Dialogangebote resultieren können.

Entwicklungsarbeit ist nur langfristig verlässlich von Erfolg gekrönt, betonen Díaz-Albertini und Melgar. Kirchliche Hilfswerke sollten weiterhin bestrebt sein, mit stabilen Beziehungen eine gewisse Unabhängigkeit ihrer Partner im Süden zu garantieren und Unterstützung nicht zu kleinteilig und kurzatmig zu gestalten.

4.4 Legitimität und Glaubwürdigkeit auf dem Prüfstand

Auf der Basis der *Paris Declaration*⁸ hat die *Accra Agenda for Action (AAA)*⁹ die Rolle der Zivilgesellschaft in einer internationalen Konferenz besonders akzentuiert.

⁸ – Die Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ist ein internationales Konsenspapier, das am 2. März 2005 in Paris verabschiedet wurde. Es legt wesentliche Grundvoraussetzungen für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit fest.

⁹ – Verabschiedet 2008 schreibt es die Paris Declaration fort und weist der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit zu.

Zivilgesellschaftliche Organisationen werden danach als unabdingbar für eine sinnvolle Entwicklung betrachtet und sollen in öffentliche Programme, in die zwischenstaatliche Entwicklungszusammenarbeit und in Rechenschaftsmechanismen eingebunden sein.

Die Autoren der Studie zeigen, dass in Peru die Zahl der NRO gestiegen ist. Viele von ihnen streben einen Wandel von Strukturen und Regeln an, um die bisher aus dynamischen Entwicklungsprozessen ausgeschlossene Mehrheit der Bevölkerung teilhaben zu lassen; andere sehen sich eher als Berater, die Aufträge von Staat, ausländischen Firmen oder Entwicklungsorganisationen durchführen. Mit dem Anwachsen des NRO-Sektors haben auch die kritischen Nachfragen an die Arbeit der NRO zugenommen. Wen repräsentieren NRO? Stehen sie etwa nur für einige Mitglieder eines eingetragenen Vereins? Woher beziehen sie ihre Legitimität? Wem gegenüber sind sie rechenschaftspflichtig, zumal dann, wenn sie von Dritten aus dem Ausland finanziell abhängig sind? Wie transparent arbeiten NRO?

Díaz-Albertini und Melgar beobachten, dass diese Fragen von den NRO zunehmend ernst genommen und beantwortet werden, weil sie sich bewusst sind, dass eine lebendige Zivilgesellschaft für die Entwicklung Perus große Bedeutung hat und ihre Akteure deshalb Vertrauen aufbauen und erhalten müssen.

Schon die Frage danach, wen NRO repräsentieren, ist nicht so leicht zu beantworten. Sie zielt aber auf den Kern ihrer Identität ab. Die meisten NRO beanspruchen nicht, von einer sozialen Gruppe ein Mandat erhalten zu haben. Sie repräsentieren religiöse, ethische und/oder politische Werte, die ihr Handeln und ihre innere Verfasstheit bestimmen.

NRO wollen die Rechte Unterdrückter verteidigen, können von diesen aber in ihrem Handeln kaum kontrolliert werden. Dies ist keineswegs eine komfortable Position, bedeutet es doch, dass NRO immer wieder um den Konsens mit der Öffentlichkeit und den sozialen Gruppierungen, denen sie sich verpflichtet fühlen, ringen müssen. Auch wenn sie sich selbst als Unterstützer sozialer Bewegungen sehen, gehen sie doch nicht darin auf. Mit wachsender politischer Bedeutung mancher Bürgerbewegung und auch der Ausbildung ihrer Führungskräfte muss das Verhältnis zwischen NRO und Initiativen, die ihre Repräsentanten wählen, immer wieder neu diskutiert und ausgehandelt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen sozialen Bewegungen und ihren Organisationen sowie den NRO in ihrem

Umfeld in Peru ist laut Díaz-Albertini und Melgar gelegentlich von Spannungen geprägt. Zwar beziehen NRO die Gruppen, mit denen sie arbeiten, in ihre Planungen und Auswertungen mit ein. Meist wird inzwischen auch offengelegt, welche finanziellen Mittel für Aktivitäten beantragt und zur Verfügung gestellt werden. Fragen nach den Verwaltungskosten der NRO und die Höhe der Gehälter führen jedoch hin und wieder zu Konflikten, wenn die Zielgruppen in der Bevölkerung der Auffassung sind, dass diese finanziellen Zuwendungen eigentlich ihnen - als letztendliche Zielgruppen der aus dem Ausland kommenden finanziellen Mittel - gehören müssten. Diese Konflikte sind schwer zu lösen. Letztlich führen sie aber meist zu Vereinbarungen zwischen NRO und sozialen Bewegungen, zu mehr Transparenz und Verständnis für die Rolle des anderen.

Die Rechenschaft gegenüber den Geldgebern ist allen NRO vertraut und unmittelbarer einleuchtend als die eher als kontrollierend, einschränkend und gelegentlich auch als schikanös empfundene Offenlegung des Handelns gegenüber der staatlichen APCI. In der Studie wird aber eingeräumt, dass die finanziellen und inhaltlichen Berichte vieler NRO aussagekräftiger sein könnten. Dann würden sie von den Geberorganisationen vielleicht sorgfältiger zur Kenntnis genommen und könnten auch in Peru öffentlich bekannter gemacht und als Instrument genutzt werden, um sich über unterschiedliche Entwicklungswege zu verständigen.

Seit einigen Jahren werden Debattenbeiträge der NRO zunehmend von den Medien wahrgenommen. Das war lange nicht so. Insbesondere in der Fujimori-Zeit wurde über die Arbeit der NRO in den Medien nicht berichtet, egal ob es sich um Informationen über die Entwicklungsarbeit, um Menschenrechte oder um Beiträge zur politischen Debatte in Peru handelte. Viele peruanischen NRO verbinden heute lokale Entwicklungs- und Beratungsarbeit mit Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Diskussionen, Reportagen, Interviews, Veröffentlichung von Jahresberichten machen ihre Arbeit für die Öffentlichkeit transparent. Damit stellen sich die NRO der öffentlichen Diskussion.

Wer für Demokratie kämpft, muss sich fragen lassen, wie transparent und demokratisch die eigene Organisation aufgestellt ist. Trotz Arbeitskonflikten, die viele Organisationen erleben, da die zeitliche Befristung von Fördergeldern mit Instabilität und einem Mangel an Planbarkeit verbunden ist, haben die peruanischen NRO, die an dieser Studie teilgenommen haben, ein

großes Maß an institutioneller Stabilität erreicht. Dies ist, gepaart mit Professionalität auf der Basis der gemeinsamen Werte, essentiell für ihren Erfolg.

Doch trotz hoher und wertegeleiteter Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der NRO und aller Professionalisierung steht die demokratische Legitimation von NRO immer wieder im Mittelpunkt von Auseinandersetzungen, selbst wenn sie betonen, dass zivilgesellschaftliches Handeln als Ergänzung und nicht als Ersatz für demokratisch legitimierte Institutionen zu sehen ist.

Da die meisten NRO in Peru von finanziellen Mitteln aus dem Ausland abhängig sind, steht immer wieder der Vorwurf des ausländischen Einflusses im Raum. Die Autoren der Studie zeigen, dass die öffentliche Zustimmung zu einer NRO aber weniger davon als von der öffentlichen Wahrnehmung ihrer konkreten Arbeit und ihrer Erfolge abhängt. Entscheidende Faktoren für öffentliche Akzeptanz scheinen eher die Fähigkeit zu sein, im richtigen Augenblick gesellschaftliche Debatten zu initiieren oder mit neuen Ideen zu befruchten und Staat, Parteien und auch Unternehmen dazu zu drängen, über ihr Handeln transparent Rechenschaft abzulegen.

Was die NRO in Peru derzeit am meisten umtreibt, ist der Rückgang der Finanzierung aus Europa und den USA zu einem Zeitpunkt, an dem die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen, in der eigenen Gesellschaft größer ist denn je. Diese Kürzungen führen zu wachsender Konkurrenz der NRO untereinander um die knappen Mittel. Die Suche nach neuen Finanzierungsquellen wird zu einem wesentlichen Teil der Arbeitsplanung der NRO. Personal kann häufig nur noch mit kurzen Verträgen eingestellt werden, so dass die einmal erreichte Professionalität wieder in Frage gestellt wird. Diese Tendenz konterkariert das Ziel, eine institutionelle Stabilität zu erreichen, die wiederum Voraussetzung für gesellschaftspolitische Wirksamkeit ist. Viele NRO sehen sich gezwungen, Dienstleistungen, wie Beratungen und die Erstellung von Gutachten, zu verkaufen und dafür Abstriche bei ihren langfristigen Ansprüchen zu machen. Andere verkleinern sich, was bedeutet, dass sie entweder Zielgruppen, Regionen oder Maßnahmen reduzieren müssen. Diese Veränderungen werden von den NRO überwiegend als negativ für Wirkung, Autonomie und Legitimität eingeschätzt.

Kapitel 5

Erfolge, aber auch viele kritische Fragen

Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz sind ebenso wie die beteiligten NRO davon überzeugt, dass sich Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Peru ändern müssen, wenn Gewalt, Armut, Ungerechtigkeit und eine Überausbeutung der Natur tatsächlich ein Ende haben sollen. Über den Weg dahin und den Beitrag der NRO gibt es zwangsläufig unterschiedliche Sichtweisen, nicht nur zwischen den NRO, sondern auch bei anderen gesellschaftlichen Kräften. Am Ende der Studie rufen die Autoren die NRO zu einer dauerhaften und systematischen Reflexion und Kommunikation untereinander und mit Dritten auf, indem sie die Erfolge der NRO-Arbeit zu den untersuchten Themenfeldern (siehe Kapitel 3) noch einmal hinterfragen und unter dem Blickwinkel des Selbstverständnisses der NRO auf den Prüfstand stellen.

Díaz-Albertini und Melgar erinnern daran, dass in vielen Ländern Lateinamerikas nach dem Ende der Diktaturen von Seiten der NRO viel getan wurde, um demokratische Verfahren zu stärken und demokratische Institutionen aufzubauen. Wenn heute Dialog, Verhandlungen und Suche nach Konsens in Peru als Mittel gesellschaftlicher Auseinandersetzung eher anerkannt sind als vor zwanzig Jahren und das Land Schritte zu einem funktionierenden Rechtsstaat gemacht hat, sei dies ein Erfolg, der auch den NRO zu danken ist. Aber ist ein Engagement, dass das demokratische politische System funktionsfähig macht, wirklich eine Aufgabe zivilgesellschaftlicher Organisationen? Spielt man damit nicht das Spiel des Neoliberalismus mit, Aufgaben des Staates auf private Institutionen oder NRO abzuwälzen? Kann es eine Zusammenarbeit mit dem Staat geben, ohne dass man selbst korrumpiert wird? Hat sich der peruanische Staat tatsächlich verändert oder hat der Staat die Zivilgesellschaft domestiziert? Die Studie selbst lässt viele dieser Fragen offen.

Allerdings wird an ihnen auch deutlich, wie hoch Díaz-Albertini und Melgar die Messlatte an NRO und die Partnerorganisationen von Brot für die Welt legen. NRO können daran wohl nur scheitern - auch wenn sie so viele Erfolge vorzuweisen haben wie die peruanischen Partner. Zivilgesellschaft kann zwar Rechte einfordern, kann Transparenz und Teilhabe vorleben und in der praktischen Arbeit umsetzen, kann Lösungen für Probleme aufzeigen und deutlich machen, dass Staat und Wirtschaft der zivilgesellschaftlichen Organisationen bedarf. Aber sie ist immer auch Ausdruck eines Konflikt- und Aushandlungsmodells zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. NRO können Themen auf eine

gesellschaftliche oder politische Agenda setzen, wenn sie glaubhaft sind und sich Vertrauen erarbeitet haben, aber sie können nicht das Parlament oder die Regierung ersetzen oder die Durchsetzung politischer Forderungen erzwingen.

5.1 NRO stark beim sozialen, aber schwach beim wirtschaftlichen Wandel?

Kritisch äußern sich die Autoren der Studie, Javier Díaz-Albertini Figueras und Walter Melgar Paz, im Hinblick auf das ökonomische Denken der NRO. Dass ökonomische und politische Macht in Peru bis heute eng verknüpft ist und großen Anteil daran hat, dass Armut und Ungerechtigkeiten immer wieder reproduziert wurden, haben die meisten NRO erkannt. Alternativen zu entwickeln, schloss für viele NRO in den 1980er Jahren ein, vorwiegend kleinste und kleine Unternehmen von Bauern und Handwerkern bei der Gründung zu helfen und zu beraten. Übergänge vom informellen zum formellen Sektor wurden gesucht und auch Beziehungen zu mittelgroßen Unternehmen aufgebaut, die Material und Maschinen für Landwirtschaft und Handwerksbetriebe zur Verfügung stellen konnten und Zugang zu Absatzmärkten hatten. Einigen Menschen eine Chance auf persönlichen Gewinn zu eröffnen, sei aber nie der Antrieb der NRO bei der Beschäftigung mit wirtschaftlichen Aktivitäten gewesen, so Díaz-Albertini und Melgar. Ihnen ging es primär um die Suche nach gemeinschaftlichen Produktions- und Eigentumsformen. Heute stehen die früher marginalisierten Kleinproduzenten im Mittelpunkt des Interesses vieler Unternehmen, einschließlich der Finanzierungsinstitute, und auch staatlicher Programme. Sind NRO noch in der Lage, den Menschen in diesem Sektor Orientierungen für ihren Alltag und auch zu ihrem Beitrag für eine zukunftsfähige Entwicklung des Landes zu geben?

Auch das Verhältnis der NRO zu großen Betrieben und deren wirtschaftlicher und politischer Bedeutung muss auf den Prüfstand gestellt werden. Zwar haben einige NRO in den letzten Jahren Expertise darin gesammelt, sich mit den Folgen von Großprojekten auseinanderzusetzen, vor allem dort wo es Konflikte zwischen *comunidades* und Bergbauunternehmen gibt. Dieses

Engagement hat dazu geführt, dass der Druck auf Unternehmen gewachsen ist, ihr Handeln transparenter darzustellen und punktuell soziale Verantwortung wahrzunehmen. Ob und unter welchen Bedingungen Unternehmenshandeln aber einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit darstellt oder wenigstens zur Verbesserung der materiellen Lage der Armen leisten kann, ist derzeit kein zentraler Diskussionspunkt von NRO.

Klarheit über diesen Punkt zu bekommen, ist für NRO nicht nur mit Blick auf ihre langfristigen Strategien wichtig. Da es für die NRO schwieriger geworden ist, Geldquellen zu erschließen, und dadurch die Konkurrenz untereinander zugenommen hat, beteiligen sich viele an Ausschreibungen für Aufgaben der öffentlichen Hand oder von Firmen. Díaz-Albertini und Melgar sehen die Gefahr, dass die Veränderung der Finanzierungsquellen und -bedingungen zusammen mit einem Generationswechsel in den NRO zu einem Rückgang der Identifikation mit den Armen und deren Interessen einhergehen könnte. Eine Diskussion über diese Situation und die Gefahren eines nicht genügend reflektierten Perspektivwechsels halten sie für dringend erforderlich.

5.2 Quellen der Legitimation

Das zentrale Element der Legitimation der NRO ist für die Autoren der Studie ihre Verbindung mit den sozialen Bewegungen. De facto ist aber nicht zu verhehlen, dass die Distanz zwischen NRO und sozialen Bewegungen heute größer ist als in vorherigen Jahrzehnten. Die Autoren begründen diese Distanz mit der professionellen Projektdurchführung, in der die *movimientos sociales* mit ihren internen Debatten und Divergenzen sowie ihrem Aktivismus manchmal eher als Störfaktor für die Erreichung von Projektzielen, denn als heterogene gesellschaftliche Akteure empfunden werden. Zudem würden NRO zunehmend mit den Führern sozialer Bewegungen arbeiten und die gesamte Bewegung aus dem Blick verlieren, merken die Autoren kritisch an.

Allerdings räumen Díaz-Albertini und Melgar auch ein, dass das Hauptproblem eine zu beobachtende Stagnation der sozialen Bewegungen sei. Die Gewerkschafts- und Bauernbewegungen, aber auch Frauengruppen oder Nachbarschaftsorganisationen müssen angesichts eines Staates, der sich aus der Steuerung zentraler

wirtschaftlicher und sozialer Bereiche zurückgezogen hat, ihre Strategien und Forderungen neu bestimmen.

Für die NRO bleiben die sozialen Bewegungen trotzdem die zentralen Kräfte für sozialen Wandel und eine demokratische Gesellschaft. Legitimität gewinnen NRO aber mitnichten nur durch ihre Verbindung mit sozialen Bewegungen - davon gehen die Autoren der Studie aus. Im Gegenteil.

Legitimität würden die NRO behalten oder gewinnen, wenn in der Gesellschaft der Konsens wächst, dass sie, ihre Ideale und Erfahrungen für die Gestaltung der Zukunft Perus wichtig sind. Um Dialog- wie Konfliktfähigkeit zu beweisen, bedarf es auch der Unabhängigkeit gegenüber sozialen Bewegungen, deren Organisationsformen und Entscheidungsstrukturen auch nicht per se transparent und demokratisch sind. Gleiches gilt für die Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Stellen. Wenn NRO an von der Regierung finanzierten Programmen teilnehmen, besteht die Gefahr, dass sie ihre Fähigkeit einbüßen, Rechenschaft von der Regierung über deren Politik einzufordern. Besondere Sensibilität ist daher gefragt, genauso wie Transparenz.

Nachwort

Es bleiben viele Fragen an die Autoren Javier Díaz-Albertini und Walter Melgar Paz sowie an die in die Studie involvierten NRO. Können NRO überhaupt so erfolgreich sein, wie dies ihrer eigenen Vorstellung von sozialem Wandel oder zukunftsfähiger Entwicklung entspricht? Schließlich kann nicht jedes Projekt und jeder Fortschritt im Kleinen an der Latte des großen revolutionären Wurfs gemessen werden. Können und müssen NRO bescheidener sein und anerkennen, dass sie punktuell wirken? Auch die Frage, ob NRO trotz gemeinsamer Werte immer auch gemeinsame Interessen und Ziele verfolgen müssen, kann durchaus verneint werden.

Immer wieder taucht auch der Neoliberalismus als Erklärungsmuster für die Schwäche sozialer Bewegungen auf, etwa für die Zersplitterung von Interessen. Doch gibt es nicht auch andere Gründe, die sich anzusehen lohnt? Und zuletzt: Sind nicht NRO in ihrer Breite und Vielfalt per se Ausdruck bürgerlichen Engagements und Spiegel der Vielfalt gesellschaftlicher Suche nach einem großen Ziel?

Viele der kritischen Anfragen durch die Autoren sind Dauerthemen zivilgesellschaftlicher Diskussion. Antworten geben NRO immer wieder durch ihre tägliche Arbeit, an der Basis genauso wie bei der Suche nach der Umsetzung ihrer Utopien und Hoffnungen auf ein anderes, besseres Leben. Die Partnerorganisationen von Brot für die Welt jedenfalls haben die Anregungen der Studie aufgegriffen. Sie kennen ihre Erfolge und wissen, dass ihre Orientierung an Werten statt an Sachzwängen den Ausschlag gegeben hat. Genauso wissen sie, dass sie Kontinuität mit Erneuerung verbinden müssen. Und sie bestärken Brot für die Welt darin, den Aufbau und die Arbeit zivilgesellschaftlicher Institutionen weiterhin langfristig zu unterstützen.

Zeittafel

1968 - 1975	Staatsstreich und Militärjunta unter Führung von Juan Velasco Alvarado (Boden- und Wirtschaftsreformen)
1975 - 1980	Militärputsch und Militärdiktatur unter Francisco Morales Bermúdez (konservativer Kurs)
1980	freie Wahlen, Fernando Belaúnde Terry (der 1968 gestürzt wurde) übernimmt Präsidentschaft (Rückgabe verstaatlichter Unternehmen)
1985	Alan García Perez wird gewählt (APRA)
Anfang 80er	Beginn des bewaffneten Kampfes der Guerilla-Organisation Sendero Luminoso (Leuchtender Pfad) unter der Führung von Abimael Guzmán (Philosophieprofessor aus Ayacucho)
1990	Wahlen in einer politisch instabilen, wirtschaftlich kritischen Situation. Zur Wahl standen: Alan García (APRA, bisheriger Präsident), Schriftsteller Mario Vargas Llosa für ein konservatives Wahlbündnis und der von den traditionellen Parteien unabhängige Alberto Fujimori, unterstützt von der Wahlinitiative Cambio 90
1990 - 2000	Regierung Fujimori, drastische Wirtschaftsreformen, Außerkraftsetzung verfassungsmäßiger Rechte, Antiguerrillakampf. Zunächst Zustimmung wegen allmählicher wirtschaftlicher Erholung, dann wachsender innen- und außenpolitischer Druck wegen Missachtung von Menschenrechten Sammlungsbewegung der Opposition, Rücktritt Fujimori, Wahl eines Übergangspräsidenten
2001 - 2006	Alejandro Toledo (Bündnis Peru Posible) übernimmt Präsidentschaft Gerichtsprozess gegen Fujimori mit Verurteilung zu lebenslanger Haft
2006 - 2011	Alan García Perez (APRA) erneut Präsident
seit 2011	Präsidentschaft von Ollanta Humala Tasso (Bündnis Gana Peru)

Monika Huber

ist Diplom-Soziologin und hat u.a. für den Deutschen Entwicklungsdienst und Terre des Hommes gearbeitet. Sie lebte und arbeitete in Brasilien, Ecuador und Bolivien, bevor sie 1997 die Geschäftsführung Programm der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklung (EZE) in Bonn übernahm. Von 2001 bis 2005 war sie im Vorstand des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) für die Internationalen Programme zuständig; anschließend wurde sie die Entwicklungspolitische Beauftragte im Berliner Büros des EED. Seit 2010 lebt sie in Osnabrück und ist ehrenamtlich in der kirchlichen Bildung zu Entwicklungsfragen, in kommunalen Agenda 21-Gremien und bei HelpAge Deutschland aktiv.

**Brot für die Welt -
Evangelischer
Entwicklungsdienst**

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Fax +49 30 65211 3333
Mail info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de