



DISSERTATION

Titel der Dissertation

Conditional Cash Transfers in Guatemala:
Ein konfliktreduzierendes Instrument der
Bekämpfung ländlicher Armut?

Verfasserin

Mag. Susanne Gauster

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Philosophie (Dr.phil)

Wien, im Oktober 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A >092 122<

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Soziologie

Betreuerin / Betreuer: Ao.Univ-Prof.Dr. Christoph Reinprecht

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG.....	1
1. ARMUTSBEKÄMPFUNG IN LATEINAMERIKA: VON DER ALLIANZ FÜR DEN FORTSCHRITT ZU DEN <i>CONDITIONAL CASH TRANSFERS</i>	9
1.1. <i>Importsubstitution, Grundbedürfnisse und Integrative Ländliche Entwicklung</i>	9
1.1.1. Entwicklungsstrategie	9
1.1.2. Strategie zur Bekämpfung der (ländlichen) Armut.....	13
1.1.3. Die Rolle der <i>campesinos</i>	26
1.1.4. Zusammenfassung: Periode der Importsubstitution	28
1.2. <i>Neoliberalismus</i>	30
1.2.1. Entwicklungsstrategie	30
1.2.2. Strategie zur Bekämpfung der (ländlichen) Armut: : Wettbewerb, Landmärkte und neoliberale Sozialpolitik.....	34
1.2.3. Die Rolle der <i>campesinos</i> im neoliberalen Entwicklungsmodell.....	47
1.3. <i>Conditional Cash Transfers</i>	50
2. DIE CCT UND DIE BEKÄMPFUNG LÄNDLICHER ARMUT IN GUATEMALA	64
2.1. <i>Forschungsdesign</i>	64
2.1.1. Operationalisierung der Forschungsfragen	64
2.1.2. Forschungsleitende Hypothesen.....	68
2.1.3. Methodologische Vorgangsweise.....	68
2.1.4. Methode, Messinstrumente und Datenanalyse	78
2.2. <i>Die CCT in Guatemala</i>	84
2.2.1. Armutsbekämpfung in Guatemala im Kontext Post-Friedensverträge	84
2.2.2. Programmdesign " <i>Mi Familia Progres</i> a" (MFP).....	87
2.2.3. Implementierung von " <i>Mi Familia Progres</i> a" (MFP).....	91
2.3. <i>Der Beitrag des Programms "Mi Familia Progres</i> a" zur Erhöhung der human und social capabilities.....	113
EXKURS: Der <i>capability</i> -Ansatz von Amartya Sen	113
2.3.1. Humankapital und <i>human capabilities</i>	126
2.3.2. Sozialkapital und <i>social capabilities</i>	147
2.3.3. Zusammenfassende Reflexionen: Auswirkungen MFPs auf <i>human</i> und <i>social capabilities</i>	176
2.4. <i>Der Beitrag der CCT zur Erfüllung des Menschenrechts auf angemessene Ernährung</i>	180
2.4.1. Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung und die „Freiwilligen Leitlinien“.....	180
2.4.2. Zugang zu Ressourcen: Einkommen, Land, Wasser	185

2.4.3 Handel und Grundnahrungsmittelmärkte	204
2.4.4. Integrale Ländliche Entwicklung.....	210
2.4.5. Zugang zu und Verwaltung der natürliche Ressourcen.....	220
2.4.6. Budgets und soziale Netze.....	230
2.4.7. Das Recht auf angemessene Ernährung in Guatemala seit der Anwendung der CCT.....	233
 3. SCHLUSSFOLGERUNGEN: OFFENE UND VERDECKTE FUNKTIONEN DER CCT UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF <i>CAMPESINOS</i> UND <i>CAMPESINAS</i>	 243
 LITERATURVERZEICHNIS	 262
 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	 282
 VERZEICHNIS VON TABELLEN, GRAFIKEN, LANDKARTEN UND BOXEN	286
 ANHANG 1: UMFRAGE	 289
 ANHANG 2: DANKSAGUNG	 302
 ANHANG 3: ABSTRACT	 304
 ANHANG 4: LEBENSLAUF.....	 306

EINLEITUNG

Armut ist explizit nur in zwei Momenten der Entwicklungsdiskussion thematisiert und behandelt worden. In der Entwicklungsdekade der 1970er Jahre wurde nach der Erkenntnis, dass Wirtschaftswachstum allein nicht ausreichend zur Armutsbekämpfung ist, die Grundbedürfnisstrategie entwickelt. Diese zielte darauf ab, jene Beschäftigungslagen, die vornehmlich von „Armen“ eingenommen wurde zu stärken, konkret den informellen Sektor und die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Es wurde also versucht, die in Armut lebenden Menschen als ökonomische Subjekte zu stärken, und sie nicht nur in den wirtschaftlichen Wachstumsprozess einzubeziehen, sondern diesen Wachstumsprozess auf der Integration der marginalisierten Bevölkerungsgruppen aufzubauen. Dies wurde auch von der Weltbank unterstützt, die hoffte, dass *“by improving the productivity of the poorest peoples of the less developed countries both economic development and the alleviation of poverty may be simultaneously achieved”* (Mc Kinney 1979: 378 über *World Bank* 1975).

Integrale Ländliche Entwicklung (ILE) und Landreformen spielten dabei eine wichtige Rolle. Neben der Förderung landwirtschaftlichen Wachstums stand dabei die Erzielung einer besseren Verteilungsgerechtigkeit im Vordergrund. Dies nicht nur aus sozialen Gründen, sondern auch aus Gründen der Ausweitung der Konsumbasis, die ja für den Erfolg des damaligen Importsubstitutionsmodells, das auf den Wachstum der Binnenmärkte setzte, entscheidend war; und schließlich aus politischen Gründen: Die Landreform sollte soziales Konfliktpotential neutralisieren (Kay 1998).

Ende der 1990er Jahre wurde Armut von den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) als Antwort auf verstärkte internationale Kritik an den sozialen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) und wegen der Befürchtung, dass aus der sozialen Krise destabilisierende Konfliktpotentiale heranwachsen könnten, thematisiert.

Die verfehlten Ziele des auf dem Washington Konsens aufgebauten neoliberalen Modells führten Ende der 1990er Jahre zum sogenannten „Post-Washington Konsens“, der, wenn auch ökonomische Liberalisierung das Kernelement der wirtschaftlichen Strategie blieb, dem Staat wieder eine Rolle zuteilte (in Form funktionierender

Institutionen und Organisationen), Humanakkumulation und Wissen ebenso wie Sozialkapital als entscheidend für die Entwicklung betrachtete und generell das Thema der Armut verstärkt thematisierte (Barrientos *et al.* 2008; Kappel 2003).

Mit dem Abkommen über die Millennium-Entwicklungsziele, bei welchen die Reduktion der (extremen) Armut als Entwicklungsziel Nummer 1 aufscheint, ist die Bekämpfung dieser (extremen) Armut definitiv wieder in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion gerückt (Eberlei 2009).

In diesem Kontext wurden die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) als Auflage von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und anderen Gebern für die Gewährung von Schuldenerlassen eingeführt. In der Praxis reduzierten sich die in diesen Strategiepapieren geplanten Armutsbekämpfungsprogramme jedoch vor allem auf Sozialfonds oder Transferleistungen. Diesen Konzepten lag nach wie vor die Annahme zugrunde, dass die Märkte das geeignetste Mittel zur Armutsbekämpfung wären (mittels des *trickle-down* Effekts), dass aber, wenn Märkte für die Armen nicht funktionieren, diese durch Netze sozialen Schutzes kompensiert werden sollen (*World Bank* 2009).

Wirtschaftliche Reformen und Sozialpolitik wurden voneinander entkoppelt (Mittelman 2008). Somit standen sie in klarem Gegensatz zu den in den 1970er Jahren angewandten Armutsbekämpfungsstrategien, die darauf abzielten, die verarmte Bevölkerung in ihrer Fähigkeit, einen ökonomischen Beitrag zur Entwicklung zu leisten, zu stärken.

In diesem Kontext haben sich innerhalb weniger Jahre die erst ab 1997 in Pilotprojekten in Mexiko und Brasilien angewandten *Conditional Cash Transfers* (CCT) als vorrangiges Instrument ländlicher Armutsbekämpfung in Lateinamerika entwickelt. Die Modalität der CCT besteht darin, fix definierte Summen monatlich an ländliche (in manchen Ländern auch städtische) Haushalte zu transferieren, wenn diese bestimmte „Investitionen in das Humankapital ihrer Kinder“ tätigen (*World Bank* 2009:1). Damit sollen zwei Ziele erreicht werden: einerseits armen oder extrem armen Haushalten ein minimales Konsumniveau (v.a. für Grundnahrungsmittel) zu ermöglichen; und andererseits durch die mit Auflagen verbundenen monetären Transferleistungen, „Humankapital“ zu schaffen und so der Generationsverlagerung der Armut

entgegenzuwirken. Konkret sind Gesundheitsuntersuchungen (Impfungen, Gewichtskontrolle) und Schulbesuch der unter 15-jährigen Kinder vorgesehen (ibid).

Das Geld, das meist etwa 20 Prozent des Familieneinkommens ausmacht, wird an Frauen übergeben und fokussiert: Die ärmsten Familien in den ärmsten Munizipien sollen die Transferleistung empfangen.

In den Schwellenländern Mexiko und Brasilien werden die CCT seit 1997 bzw. 2000 implementiert. In anderen lateinamerikanischen Ländern (Peru, Uruguay, Chile, Argentinien, Paraguay, Kolumbien, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Bolivien, Dominikanische Republik, Jamaica) (Villatorio 2007) wurden sie in den nachfolgenden Jahren, in Guatemala 2008, eingeführt.

Während manche Autoren in den CCT einen paradigmatischen Wandel in der Entwicklungspolitik, vor allem seitens der Internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank), orten – nach ihnen wird ein neoliberales Modell, das sich durch eine Vertiefung der an sich schon hohen Ungleichheit kennzeichnet, durch ein weniger ungleiches ersetzt (vgl. Molyneux 2008; Soares *et al.* 2007) -, sehen andere die CCT nicht mehr als die zweite Generation der sozial fokussierten Transferleistungen im Rahmen der für die marginalisierten Bevölkerungsgruppen schmerzhaften Strukturanpassungsmaßnahmen (Feitosa de Britto 2004).

Die Dissertation soll die konkrete Anwendung der CCT in Guatemala sowie ihren Anwendungskontext untersuchen und dabei an Hand zweier Fragen klären, was sie für die *campesinos* und *campesinas*¹, ihre gesellschaftliche Rolle und Identität sowie die sozialen Beziehungen im ländlichen Raum (real und potentiell) bedeuten: 1) Welche Auswirkungen haben CCT auf die *human* und *social capabilities* der *campesinos* und *campesinas* in Guatemala? Und 2) Wie hat sich der Vollzug des Menschenrechts auf angemessene Ernährung für die *campesinos* und *campesinas* seit der Implementierung der CCT in Guatemala entwickelt?

¹ Definition und zentrale Bedeutung dieser Bevölkerungsgruppe folgt auf Seite 8f.

Die CCT sind eine konkrete Antwort auf ein Thema, das in der Armutsdebatte einen immer größeren Stellenwert eingenommen hat – die Notwendigkeit der Stärkung jener Fähigkeiten, die im allgemeinen Entwicklungsdiskurs „Humankapital“ genannt werden. Ab den 1990er Jahren, im Rahmen des Post-Washington-Konsens ist auch die Diskussion um das „Sozialkapital“ immer bedeutender geworden. Sowohl Bildung als auch soziale Netzwerke wurden als entscheidend betrachtet, um eine bessere Stellung in der Gesellschaft und höheres Einkommen zu erreichen.

Der indische Ökonom und Philosoph Amartya Sen sah diese Fähigkeiten als Teil eines Sets, die die Verwirklichungschancen (*capabilities*) und so nicht nur Entwicklung im traditionellen Sinne höheren Einkommens, sondern auch höhere Lebensqualität schaffen.

Da auch die Designer der CCT sich auf Sen und seinen *capability*-Ansatz berufen, soll von dieser Theorie ausgehend, geprüft werden, ob die CCT diesem Ansatz gerecht werden. Sens Idee und auch Terminologie folgend, die den intrinsischen und nicht nur den instrumentellen Wert erweiterter humaner und sozialer Fähigkeiten betonen, sollen statt den in der Entwicklungsdiskussion üblichen Begriffen „Human“- und „Sozialkapital“ jene der *human* und *social capabilities* verwendet werden.

In diesem Sinne soll überprüft werden, ob die konkrete Anwendung der CCT in Guatemala über die Verbesserung des Einkommens hinaus, die unmittelbar mit dem Transfer eines Geldbetrags einhergeht, auch auf andere Dimensionen der Armut wirkt, in welcher Weise und ob sich dabei die Verwirklichungschancen erhöhen.

Während die erste Forschungsfrage die Effektivität der CCT in ihrer konkreten Anwendung in Guatemala überprüft, soll die zweite Frage strukturelle Tendenzen der Entwicklung im ländlichen Raum, die mit den CCT einhergehen bzw. von den CCT begleitet werden, diskutieren.

Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung stellt einen Zugang zum Thema des Hungers und der Ernährung her, der eine kurzfristige und tendenziell karitativ verwurzelte Vision, wie sie so oft in Hunger- oder schweren Unterernährungs-

katastrophen zu sehen ist, überwindet und jene Faktoren betont, die eine langfristige Sicherung dieses Rechts sicherstellen.

Für die Nachvollziehung der Fort- oder Rückschritte, die sich in diesem Bereich vollziehen, sind sehr gut operationalisierte Indikatoren - die sogenannten „Freiwilligen Leitlinien“ - ausgearbeitet worden, die eine objektive Analyse des Zustands und der Entwicklung dieses Menschenrechts in verschiedenen Ländern und Kontexten zulassen. Letztendlich ist das Recht auf angemessene Ernährung nicht nur ein Menschenrecht, sondern kann auch als Indikator für Armut bzw. Armutsüberwindung gesehen werden. Wer, nach den genannten Leitlinien, dazu fähig ist, sich angemessen zu ernähren, hat zumindest extreme Armut mit Sicherheit überwunden.

In diesem Sinne ist es angebracht, zu analysieren, in wie weit der Vollzug der Freiwilligen Leitlinien in den Jahren der Implementierung der CCT in Guatemala vorangeschritten ist bzw. wie er sich entwickelt hat. Daran werden schlussendlich auch strukturellere Auswirkungen der CCT bzw. des politischen Kontextes, in dem CCT entstanden sind und den CCT mitgestalten, ablesbar sein, und in wie weit sich die CCT generell eignen, (ländliche) Armut wirkungsvoll zu bekämpfen bzw. unter welchen Umständen ihre Möglichkeiten potenziert werden können.

Beide Forschungsfragen sollen zunächst am Beispiel Guatemalas analysiert werden. Es soll dabei immer auf die Situation der *campesinos* und *campesinas* fokussiert werden. In den Schlussfolgerungen sollen jedoch die Erfahrungen Guatemalas mit jenen anderer lateinamerikanischer Länder erweitert und generelle Entwicklungstendenzen, die in der Region mit den CCT einhergehen, diskutiert werden.

Wie bereits erwähnt, spielen die *campesinos* und *campesinas* eine Schlüsselrolle und sind jene Akteure, auf die sich diese Arbeit speziell konzentrieren soll. Die *campesinos* haben in vielerlei Hinsicht eine besondere Bedeutung in der guatemalteken Gesellschaft. Erstens stellen sie nach wie vor die Bevölkerungsmehrheit im ländlichen Raum dar. Zweitens gibt es eine starke Überschneidung von *campesinos* und *campesinas* und indigener Bevölkerung, der gerade in den letzten Dekaden besondere Aufmerksamkeit zu Teil wurde, was sich auch in einer zunehmenden Festschreibung ihrer Rechte auf nationaler und internationaler Ebene geäußert hat. Drittens

repräsentieren die *campesinos* und *campesinas* die Mehrzahl der verarmten Bevölkerung und stehen daher als Zielgruppe immer im Mittelpunkt diverser Armutsbekämpfungsstrategien. Viertens sind *campesinos* und *campesinas* für die lokale Nahrungsproduktion zuständig, weswegen das „Überleben“ der *campesinos* (im symbolischen Sinne) auch aus Gründen der nationalen Ernährungssicherheit Guatemalas entscheidend ist. Und fünftens haben *campesinos* und *campesinas* trotz ihrer Diversität gemeinsame Prinzipien, die zu jenen des hegemonialen Entwicklungsmodells im Gegensatz stehen und dieses in Frage stellen. Während in vergangenen Dekaden versucht wurde, diese Prinzipien als unmodern zu marginalisieren und in weiterer Folge zu eliminieren, sind sie heute angesichts der ökologischen und humanen Katastrophen, denen die Menschheit ausgesetzt ist, unter dem Konzept des „*Buen Vivir*“ wieder salonfähig geworden und stellen nicht nur in der lateinamerikanischen Entwicklungsdiskussion eine wichtige Strömung dar.

Die Definitionen des *campesino* sind vielfältig und umfassen anthropologische, soziologische und ökonomische Dimensionen. Mir scheint eine Kombination von Wolf (1976) und Chayanov (1974/1925) geeignet, die Essenz des *campesino* zu definieren. „Ein *campesino*, ökonomisch betrachtet, ist ein kleiner Landwirt, dessen Überlebensstrategie auf der Ausbeutung der eigenen und der unbezahlten Arbeitskraft seiner Familie basiert, ohne dass er einen nachhaltigen Prozess der Kapitalakkumulierung erreichen könnte“ (Wolf 1976: 267, zitiert von: Durston 1982: 156). Die Arbeit des *campesino* hat die Befriedigung der Grundbedürfnisse, die Subsistenz als Ziel. Um diese zu erreichen, trifft der *campesino* Entscheidungen über Zeit und Intensität der Arbeit. Dadurch, dass in erster Linie Gebrauchswert (für den Eigenkonsum) produziert wird und nur in geringem Maße Tauschwert, um am Markt essentielle, nicht selbst produzierte, Produkte zu erstehen, kann die Ökonomie des *campesino* als eine Form nicht kapitalistischen Wirtschaftens betrachtet werden (Chayanov 1974/1925). „Soziologisch betrachtet....ist er Teil einer sozialen Kategorie... die der Extraktion eines Überschusses oder eines ungewünschten Ressourcen-Transfers ausgesetzt ist“ (Wolf 1976: 267, zitiert von: Durston 1982: 156). Aus anthropologischer Sicht basiert die Identität des *campesino* und der *campesina* auf der Verwurzelung mit dem Land, dem ebenso wie der traditionellen Hauptnahrung auch

mythische und spirituelle Bedeutung zukommt²; sowie engen familiären, reziproken und solidarischen Verbindungen innerhalb der Dorfgemeinschaft (Heynig 1982; Durston 1982).

Diese Analyseperspektive, seitens der *campesinos* und *campesinas*, stellt auch ein Vakuum in der eine beträchtliche Anzahl an Forschungen beinhaltenden Diskussion zu den CCT dar. Die Auswirkungen der CCT auf die gesellschaftliche Rolle und Identität der *campesinos* und *campesinas* bzw. ihren Zugang und Kontrolle zu jenen Ressourcen, die die sozialen Beziehungen im ländlichen Bereich ausmachen, sind bislang wenig berührt worden. Hierbei kann die Analyse natürlich nicht auf die unmittelbare Anwendung der CCT reduziert werden, sondern muss besonderes Augenmerk auf den Kontext, innerhalb dessen diese Programme eingesetzt werden, gelegt werden, was vor allem innerhalb der zweiten Forschungsfrage angesprochen werden soll.

Auf der anderen Seite ist, während Aspekte des Humankapitals oft im Mittelpunkt der Diskussion zu CCT stehen, trotz seiner Relevanz in der zeitgenössischen Entwicklungsdebatte ein Faktor in der Analyse der CCT bisher wenig beachtet worden: die Auswirkungen der CCT auf das Sozialkapital der Gemeinschaften, in denen sie empfangen werden. Dies schien mir deshalb besonders wichtig, da ich nach explorativen Studien zum Thema (Gauster/Garoz 2009; Zepeda/Gauster 2010) Grund zur Annahme hatte, dass die Form der Implementierung der CCT in Guatemala nicht nur keine Stärkung dieser Fähigkeiten bringen würde, sondern im Gegenteil, diese sogar zu beeinträchtigen drohte.

Schließlich schien mir in einem stark ökonomisch bzw. ökonometrisch determinierten Forschungsfeld auch wichtig, qualitativen Auswirkungen und Tendenzen zu betrachten,

² Beispiel dafür ist die Art, in der *campesinos* und *campesinas* Guatemalas über den Mais, die traditionelle Nahrung Mesoamerikas, sprechen. „*Sin el maíz no somos nada*“ [ohne Mais sind wir nichts], „*el maíz nos da vida*“ [der Mais gibt uns Leben], „*el santo maíz*“ [der heilige Mais] (Fokusgruppe mit *campesinas* im Dorf *Monseñor Romero*) verdeutlichen die soziale und kulturelle Verankerung der *campesinos* und *campesinas* mit der Pflanze, die ihnen die Nahrung sichert. Trotz der seit vielen Jahren weitgehend negativen Rentabilität des Mais - die Kosten werden nicht durch die Erträge gedeckt bzw. in Jahren, in denen es Ernteverluste zu beklagen gibt, was auf Grund der erhöhten klimatischen Probleme immer häufiger passiert, sind sogar die Opportunitätskosten – Kauf des Mais auf dem Markt – geringer als jene der Eigenproduktion -, kommt es daher auch nicht in Frage, die Produktion des Mais in Frage zu stellen.

einer Perspektive, der die Begrifflichkeit der *human* und *social capabilities* Rechnung tragen soll.

Methodisch wurde eine Umfrage in vier Dörfern vier unterschiedlicher, aber für den aktuellen ländlichen Kontext, paradigmatischer Munizipien, mit Fokusgruppen und ExpertInneninterviews sowie der Analyse qualitativer und quantitativer Sekundärdaten kombiniert.

Die Dissertation besteht aus drei Kapiteln. Das erste beleuchtet die den beiden, seit den 1940er Jahren in Lateinamerika implementierten, Entwicklungsstrategien - Industrialisierung durch Importsubstitution und der neoliberale Ansatz des Washington Konsens – inhärente Armutsbekämpfungsstrategien sowie deren Bedeutung für *campesinos* und *campesinas*. Dazu werden jeweils die Grundprinzipien und Erfahrungen dieser Entwicklungsmodelle, ihre Strategien zur Armutsbekämpfung, mit besonderer Berücksichtigung der ländlichen Entwicklung und der Rolle der *campesinos* innerhalb dieser Strategien beleuchtet. Abgeschlossen wird dieses historisch fokussierte Kapitel mit der Beschreibung der Entstehung und Logik sowie bisheriger Erfahrungen der *Conditional Cash Transfers* in Lateinamerika.

Das zweite Kapitel setzt sich mit den genannten Forschungsfragen auseinander. Nach einer einleitenden Darstellung des Forschungsdesigns sollen zunächst die für Forschungsfrage eins (*human capabilities* und *social capabilities*), dann jene für Forschungsfrage zwei relevanten Dimensionen an Hand der empirisch gewonnen Daten ausgeführt und analysiert werden.

Ein Exkurs, der diesem Ansatz Amartya Sens Rechnung trägt, soll die Begrifflichkeit der *capabilities* verdeutlichen. Danach werden die eigenen für diese Arbeit ausgearbeiteten Definitionen der *human* und *social capabilities* stufenweise ausgearbeitet. Schließlich sollen die dargelegten Daten die Analyse fundieren und zu klaren Aussagen bezüglich der Forschungsfrage eins führen.

Auch für Forschungsfrage zwei wird ein begrifflicher Kontext dargelegt (das Recht auf angemessene Ernährung) und der Implementierungskontext der CCT für die Erfüllung

dieses Rechts betrachtet. Dafür werden vor allem die Entwicklungen jener letzten Jahre, in denen das CCT-Programm in Guatemala bereits aktiv war, herangezogen.

In einem abschließenden Kapitel sollen die Schlussfolgerungen der beiden Forschungsfragen noch einmal grundsätzlich unter der Perspektive analysiert werden, was die CCT und ihr Implementierungskontext für die *campesinos* und *campesinas*, ihre Rolle, Identität sowie die sozialen Beziehungen im Agrar- und ländlichen Bereich (potentiell) bedeuten und unter welchen Umständen sie potenziert werden können.

1. ARMUTSBEKÄMPFUNG IN LATEINAMERIKA: VON DER ALLIANZ FÜR DEN FORTSCHRITT ZU DEN CONDITIONAL CASH TRANSFERS

1.1. Importsubstitution, Grundbedürfnisse und Integrative Ländliche Entwicklung

1.1.1. Entwicklungsstrategie

Während die Weltbank in den 1950er und 1960er Jahren modernisierungstheoretisch geprägte Ansätze propagierte, wurde in Lateinamerika ein „indigenes“ ökonomisches Entwicklungsmodell angewandt (Love 2005), das später als Strukturalismus bezeichnet wurde.

Der Strukturalismus in seiner anfänglichen Form ging hauptsächlich auf die Arbeit Raul Prebischs zurück, erster Generalsekretär der CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*), der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik. Bereits 1949 sah Prebisch die internationale Arbeitsteilung in einem industriellen, hegemonialen Zentrum und einer landwirtschaftlich orientierten, abhängigen Peripherie und die Verbindung dieser beiden Dimensionen mittels eines Prozesses des ungleichen Tauschs. Die Stellung der Zentren gründete sich auf die Fähigkeit organisierter ArbeiterInnen, ihren Lohn hoch zu halten und auf die Existenz von Oligopolen in den Märkten für Fertigwaren. Deswegen gab es eine Tendenz der verschlechterten Tauschbeziehungen jener Länder, die landwirtschaftliche Produkte exportierten. Dies war verbunden mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit durch die fehlende Wachstumsfähigkeit des traditionellen Agrarsektors und einem Ungleichgewicht des

Außenhandels, da mehr industrielle Güter nach Lateinamerika importiert als Agrargüter und Mineralien exportiert wurden (Love 2005).

Die Bezeichnung des Strukturalismus (vormalig CEPALismus) gründet somit auf der Fokussierung institutioneller Strukturen, Blockierungen, Ungleichgewichte, die für wirtschaftlichen Erfolg oder Versagen verantwortlich waren (Coatsworth 2005; Love 2005). In den 1960er Jahren definierte die CEPAL Unterentwicklung auch als strukturelle Heterogenität, womit die Existenz heterogener Technologien und Funktionen in der (weltweiten) Produktion gemeint war (Love 2005).

Für die (frühen) Strukturalisten war Industrialisierung das wichtigste Ziel einer Entwicklungsstrategie, da dieser Prozess historisch mit hohem Wirtschaftswachstum einhergegangen war. Außerdem sollten neue Industrien die durch das Bevölkerungswachstum steigende Arbeitsnachfrage absorbieren (ibid.). Somit wurde das bereits existierende Modell der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) theoretisch fundiert.

Diese Strategie der Importsubstitution wurde in Lateinamerika tatsächlich ja bereits ab den 1930er Jahren angewandt, aufgrund der durch die Weltwirtschaftskrise erfahrenen Notwendigkeit, sich unabhängiger vom (negativen) Einfluss externer Faktoren zu machen. Die Neuorientierung der zuvor nach außen orientierten Ökonomien erfolgte aber zu diesem Zeitpunkt als pragmatische Reaktion auf objektive Zwänge, noch ohne theoretische und strategische Begründung (Boris 2009; Love 2005). Prebisch und die CEPAL lieferten dann den theoretischen Hintergrund eines Modells, das schon existierte (Boris 2009; Fischer 2002), oder, wie Love (2005:103) es ausdrückt *„pushed hard in the direction that history was already moving“*.

Die importsubstituierende Industrialisierung war ein staatlich gelenkter Industrialisierungsprozess. Die unter anderem durch die Abwertung der einheimischen Währungen verteuerten Importe aus den Industrieländern sollten durch den Aufbau eigener Produktionskapazitäten ersetzt werden. Zollerhöhungen und quantitative Importrestriktionen festigten diese Strategie. Die Leitzinsen wurden gesenkt und die reduzierten Ausgaben für Zinsdienste ließen Platz für öffentliche Ausgaben und Investitionen (z.B. für Infrastruktur). Es kam zu einer Verbreiterung und

Diversifizierung des Steuereinnahmesystems, weswegen die Abhängigkeit von Exporterlösen zur Sicherung des Steueraufkommens fiel. Es kam zu einem Ausbau des öffentlichen Sektors und staatlicher Institutionen, was gemeinsam mit einer oft eingeschlagenen expansiven Lohnpolitik die auf den Binnenmarkt orientierte Kaufkraft stärkte (Boris 2009).

Die Importsubstitution bezog sich vor allem auf den Industriesektor, obwohl auch bestimmte Dienstleistungen, die bisher von ausländischen Anbietern erbracht worden waren, durch einheimische ersetzt wurden. Am stärksten betroffenen waren die Nahrungsmittel-, Textil-, Bekleidungs-, Baumaterial- und Möbel- und etwas weniger die Gummi- und pharmazeutische Industrie, also überwiegend jene Industrien, die Produkte des alltäglichen Gebrauchs der breiten Bevölkerung herstellten. Hauptträger der Strategie der Importsubstitution waren vor allem kleine und mittlere, arbeitsintensiv angelegte Betriebe (Boris 2009; Fischer *et al.* 2002).

Vorgesehen waren drei Phasen der Importsubstitution. Nur die erste (Substitution der relativ leicht produzierbaren Konsumgüter) wurde allerdings wirklich durchgeführt. Phase zwei (Produktion von Vorleistungs- und Gebrauchsgütern) und Phase drei (Produktion von Kapitalgütern) sollte folgen, was aber nicht geschah (Love 2005).

Kennzeichen des Modells (vor allem im Gegensatz zum nachher dominierenden) war eine aktive Rolle des Staates in der Entwicklung. Der Staat nahm Wirtschaftsplanung vor, griff in das Marktgeschehen ein, um Marktfehler zu überwinden, zog Externalitäten in Betracht und versorgte die Bevölkerung mit öffentlichen Gütern (Kay 1993).

Während die erste Phase der Importsubstitution, die etwa bis Mitte der 1950er Jahre andauerte, relativ erfolgreich war, begann ab jenem Zeitpunkt die „zweite, schwierige“ Phase der Importsubstitution, die bis 1982/85 anhielt (Boris 2009: 46).

Als strukturelles Problem der Importsubstitution wird einerseits das bereits genannte Ausbleiben der Phasen zwei und drei der Importsubstitutionsstrategie betrachtet. Die Abhängigkeit von Halbfabrikaten und Investitionsgütern wurde durch die Ausdehnung der Konsumgüterindustrie immer größer. Die hohen Investitionen, die diese

Industriezweige erforderten (sowohl Finanz- als auch Humankapital), waren bei einer in vielen Ländern doch geringen Nachfrage nicht wirklich realisierbar (Boris 2009).

Ein zweites von unterschiedlichen Autoren erwähntes Problem der Strategie war ein chronisches Handelsbilanzdefizit, das einerseits durch die Preisentwicklung für die typischen Export- und Importprodukte lateinamerikanischer Staaten erklärbar war, andererseits durch einen übertriebenen Handelspessimismus³ vorhandene Chancen auf dem Weltmarkt ungenützt blieben (Kay 1993; Love 2005; Coatsworth 2005).

Weitere Probleme ergaben sich aus der konkreten Anwendung der Strategie seitens konservativer und oft gewaltvoll eingesetzter Regimes. Die lateinamerikanischen Regierungen, die im Kontext des Kalten Kriegs politische und ökonomische Allianzen mit den USA hatten, waren konservativ hinsichtlich sozialer Fragen. Somit blieben die Armutsquoten extrem hoch und Lateinamerika die ungleichste Region der Welt (Coatsworth 2005). Die ausbleibende Umverteilung (fehlende Effektivität in der Förderung der ländlichen Bevölkerung, erfolglose Landreformen und halbherzige Bildungs- und Steuerreformen) führte zu einer Stagnation der Binnennachfrage (Boris 2009). Die existierende Binnennachfrage wurde wiederum von multinationalen Unternehmen, die Protektionsschranken übergingen und Zweigbetriebe in den lateinamerikanischen Ländern aufbauten, gedeckt (Love 2005).

Schließlich wird auch die tatsächlich vorhandene makroökonomische Misswirtschaft – hohe Haushaltsdefizite und Schulden, exzessive Inflation etc. - dem Modell als solchem zugeordnet, obgleich es mit ihm weniger zu tun hat als mit der Staatsführung der Militärdiktaturen, die auf diese Weise ihre Macht abzusichern suchten (Love 2005).

Trotz der Krisenanfälligkeit des Modells (vor allem in seiner zweiten Phase) stieg das gesamtregionale BIP um 5.5 Prozent jährlich, was einen Pro-Kopf-Zuwachs von 2.7 Prozent ausmachte. Dieser Wachstumsprozess war vor allem auf den Binnenmärkten abgelaufen, da Ende der 1970er Jahre der Anteil Lateinamerikas an den Weltexporten

³ Dieser war allerdings durch die gerade heute leicht nachvollziehbare Annahme begründet, dass Außenhandel nur mit einem starken Staat zu langfristig positiven Ergebnissen führen würde, da sonst sehr hohe Externalitäten (Bodenerosion, Umweltschäden), die wiederum die arme Bevölkerung am Stärksten betreffen, ein kurzfristig positives Resultat beeinträchtigen würden (Coatsworth 2005). In den 1960er Jahren richtete sich dennoch CEPAL selbst gegen die starke Diskriminierung der Exporte, da Devisen für den weiteren Industrialisierungsprozess notwendig schienen (Love 2005).

auf 5 Prozent gesunken war (gegenüber 12.5 Prozent 1950) (Boris 2009: 47). Für die sechs größten Ökonomien Lateinamerikas war das jährliche Wachstum des PIBs in der Periode der Importsubstitution mit 2.7 Prozent jährlich doppelt so hoch wie in der Exportperiode (1900-1940), als es 1.3 Prozent und 4.5 mal so hoch wie in der neoliberalen Ära (1980 – 2000), als es 0.6 Prozent betrug. Auch hinsichtlich des Anstiegs der Lebenserwartung und Bildungsquoten war die Zeit von 1940 bis 1980 die relativ erfolgreichste im 20. Jahrhundert (Love 2005: 107).

1.1.2. Strategie zur Bekämpfung der (ländlichen) Armut

Aufgrund anhaltend schlechter Lebensbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung wurde in den 1970er Jahren der Verringerung der Armut und einer besseren Einkommensverteilung mehr Bedeutung geschenkt als dem Wirtschaftswachstum an sich. Die Reduzierung der Armut sollte in erster Linie durch erhöhte produktive Beschäftigung in den traditionellen Sektoren erfolgen (Thorbecke 2004).

In diesem Rahmen wurden vor allem zwei sich überschneidende Varianten einer einkommensverteilenden Strategie angewandt: Umverteilung mit Wachstum und die Grundbedürfnisstrategie.

Umverteilung mit Wachstum beinhaltete verstärkte Investitionstransfers in Projekte, die der verarmten Bevölkerung zu Gute kamen. Diese Strategie wurde von einer Strömung der Weltbank bevorzugt und setzte an der Produktivitätserhöhung der *campesinos* und Landlosen an, ebenso wie an der Effizienzsteigerung selbständig arbeitender Kleingewerblicher im städtischen informellen Sektor. Die ursprüngliche Verteilung der Vermögenswerte wurde nicht in Frage gestellt (ibid.).

Eine andere Strömung innerhalb der Weltbank und anderer internationaler Organisationen setzte aber auf Konzepte mit höherem Transformationspotential: die Grundbedürfnisstrategie (GBS) und die mit ihr in enger Verbindung stehende Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE)).

1.1.2.1. Grundbedürfnisstrategie

Die Genese der Grundbedürfnisstrategie wird generell mit der Weltbeschäftigungskonferenz der *International Labour Organization* (ILO) 1976 verbunden (Collins 1981). Dennoch gab es schon lange vorher wichtige konzeptuelle Annäherungen. So sieht Rimmer den Grundbedürfnisansatz als *“reinstatement of conceptions of social amelioration before World War II by international agencies, including the ILO itself”* (Rimmer 1981: 216). In den 1930er Jahren machten genannte Organisationen bereits Anstrengungen, statt Einkommensvariablen physische Lebensbedingungen zu messen und zu vergleichen und auf objektive Weise zu einem Standard der minimalen Lebensbedingungen oder Grundbedürfnisse zu kommen (ibid.).

Als 1961 aufgrund der kubanischen Revolution, durch die aus der (vom Kalten Krieg geprägten) Perspektive der USA die politische Stabilität des Kontinents und die eigene Sicherheit auf dem Spiel stand, die Allianz für den Fortschritt⁴ begründet wurde, rief John F. Kennedy zu gemeinsamen Anstrengungen auf, um die Grundbedürfnisse der Menschen des amerikanischen Kontinents nach Wohnungen, Arbeit und Land, Gesundheit und Schulen zu befriedigen (Fink 1978: 132 [zitiert eine Rede Kennedys vor lateinamerikanischen Diplomaten]). Auch hier wurden Grundbedürfnisse als solche somit bereits thematisiert. Dennoch war wohl in diesem Fall, obgleich die Allianz für den Fortschritt höhere soziale Gerechtigkeit propagierte (und auch Umverteilungsmaßnahmen wie Steuer- und Landreformen seitens der lateinamerikanischen Länder einforderte) (Ish-Shalom 2006) die Betonung der Grundbedürfnisse eher Rhetorik als vordergründiges Ziel, da das Entgegenwirken der latenten Drohung des Kommunismus im Vordergrund stand (ibid.; Bitar 1984).^{5 6}

⁴ Die Allianz für den Fortschritt sollte ein 10-Jahres Entwicklungsplan sein, eine Art Marshallplan für Lateinamerika. Seitens der USA wurden hohe Summen angeboten, die anfangs in erster Linie (etwa 80 Prozent der Fonds) über die eben gegründete Interamerikanische Entwicklungsbank kanalisiert werden sollten (mittels billiger Kredite). Im ersten Jahr wurden insgesamt 500 Millionen US\$ bewilligt (Fink 1978:134).

⁵ Einen Hinweis darauf gibt schon der Titel des Hauptwerks Walt Rostows, eines der Hauptvertreter der Modernisierungstheorie, und mit der Aufgabe betraut, das Programm (Allianz für den Fortschritt) zu entwerfen und durchzuführen: *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Hauptziel war, stabile Demokratien zu errichten, und erst in zweiter Linie Wirtschaftswachstum, soziale Reformen, Bildung und Gesundheit zu erreichen (Ish-Shalom 2006)

⁶ Die Allianz für den Fortschritt erwies sich schließlich als Fiasko. Bereits Mitte der 1960er Jahre stellten sich die zur Verfügung stehenden Ressourcen als viel geringer als geplant heraus; strukturelle Änderungen erfuhren sowohl seitens der lateinamerikanischen Eliten als auch seitens der USA Opposition (Bitar 1984). Die Inkonsistenz der US-Regierung mit ihrem eigenen Anspruch der Demokratie (indem sie in der Praxis anti-kommunistische Diktaturen, derer es gerade in jenen Jahren nicht wenige gab, tendenziell links gerichteten Demokratien vorzogen) war schließlich ein weiterer

Anfang der 1970er Jahre vollzog sich schließlich die konzeptionelle Wandlung der Entwicklungstheorie bei der Weltbank, die in den ersten Entwicklungsdekaden (1950er und 1960er Jahren) noch an der erwähnten Lehre Rostocks von den Wachstumsstufen, die im Wirtschaftswachstum den Schlüssel zum Erfolg der Armutsbekämpfung gesehen hatte, festgehalten hatte (Jungfer 1991). Es wurde klar, dass das (in vielen Ländern durchaus erreichte) Wirtschaftswachstum sehr wenig für die ärmere Hälfte der lateinamerikanischen Länder gebracht hatte. So war beispielsweise in Brasilien in den 1960er Jahren das Einkommen dieser nur ein Prozent angestiegen, während das der reicheren Hälfte um 30 Prozent in die Höhe gegangen war (Streeten/Burki 1978). *Laissez faire* Strategien hatten Armut mittels des *trickle down* Effekts nicht zu reduzieren vermocht (Collins 1981).

Aufgrund dieser Erkenntnisse und durch das Engagements Robert Mac Namaras, damaliger Weltbank-Präsident⁷, wurde nun der Zusammenhang zwischen Armut und Verteilung (Jungfer 1991), ebenso wie die Macht- und Eigentumsstrukturen thematisiert (Streeten/Burki 1978).

1973 gab der US-Kongress der US-Entwicklungsagentur USAID (*United States Agency for International Development*) den Auftrag, zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der ärmsten Menschen zu arbeiten. 1974 rief die UN Konferenz für Welternährung (*UN World Food Conference*) dazu auf, bis 1985 Hunger und Unterernährung aus der Welt zu verbannen. Dem folgten spezifische Programmdesigns der ILO (1976).

Nun sollte also der Mensch und seine Bedürfnisse ins Zentrum der Entwicklung gestellt werden, wobei der Grundbedürfnisansatz als Evolution, nicht als Gegensatz oder Alternative zu anderen Armutsbekämpfungsstrategien betrachtet wurde; eine Evolution,

Beitrag zum Scheitern des Projekts (Ish-Shalom 2006). Hier zeigte sich, dass es sich um ein Modell handelte, das innerhalb eines strategischen Zusammenschlusses der dominanten Nation und der dominanten Klassen funktionierte, weswegen es einem Anspruch auf strukturelle Transformation nicht gerecht werden konnte (Garcia 1979: 227).

⁷ Dieser mahnte in seiner Nairobi-Rede 1973 über die Wirkung von "Politik, deren Wirkung darin besteht, die Reichen zu Lasten der Armen zu begünstigen", da diese „nicht nur in höchstem Maße ungerecht“ sei, „sondern letzten Endes zur Zerstörung der Wirtschaft“ führte. „Sie führt dazu, dass aus Frustration Gewalttätigkeit wird und der gesamte wirtschaftliche Fortschritt mit einem Zusammenbruch der gesellschaftlichen Stabilität bezahlt wird" (Nwaneri, 1973: 17 zitiert von Jungfer 1991:23).

die von der Strategie des Wirtschaftswachstums, über jene der Beschäftigung und jene der Umverteilung mit Wachstum, zum Ansatz der Grundbedürfnisse führte; eine Evolution von abstrakten zu konkreten Zielen und von einer doppelt negativen (Reduktion der Arbeitslosigkeit) zu einer positiven Formulierung (Grundbedürfnisse befriedigen) (Streeten/ Burki 1978).

Um Grundbedürfnisse innerhalb einer Generation zu sichern, wurde es notwendig erachtet, sowohl Wachstum zu erzielen (mehr zu produzieren) als auch Verteilungsmaßnahmen zu setzen (Produktionsstrukturen zu ändern) (ILO 1977). Verteilung sollte darauf abzielen, dass mehr Grundgüter und -dienstleistungen produziert würden. Die Verteilung des Landes (vor allem in Kontexten hoher Konzentration des Landbesitzes), als wichtigster den Armen zur Verfügung stehender bzw. produktiv einsetzbarer Vermögenswert wurde als entscheidendes Instrument und als erster Schritt betrachtet, ihre Produktivität zu erhöhen. Landverteilung verbunden mit einer Re-Orientierung der öffentlichen Dienstleistungen sollte auch zu einer verbesserten Einkommensverteilung führen (ILO 1977).

Folgende wurden von der ILO als Grundbedürfnisse definiert:

- ✓ Die Erfüllung minimaler Erfordernisse einer Familie für den privaten Konsum: Nahrung, Kleidung, und elementare Konsumgüter
- ✓ Der universelle Zugang zu Grundsozialleistungen wie Bildung, sauberem Trinkwasser, präventiven und kurativen Gesundheitsprogrammen, sanitären Anlagen, öffentlichem Transport und anderer gemeinschaftlicher Infrastruktur
- ✓ Produktive Beschäftigung, einerseits um genügend Einkommen zu erzielen, um den persönlichen Konsum und jenen der Familie zu decken, andererseits um darin Selbstverwirklichung zu erfahren, weswegen auch die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen imperativ waren
- ✓ Partizipation in Entscheidungen, die das Leben betreffen
- ✓ Respekt der Menschenrechte (ILO 1977)

Als entscheidende Elemente des Grundbedürfniskonzeptes wurden erstens die „Bedürfnisorientierung“, die Identifizierung der Grundbedürfnisse und die Beurteilung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit; zweitens die

„Zielgruppenorientierung“, die Identifizierung von Zielgruppen unter der verarmten Mehrheit der Bevölkerung; drittens die „Produktionsorientierung“, die Förderung der Eigenleistung und Produktivitätssteigerung im Gegensatz zur Wohlfahrtspolitik mit konsumorientierter Umverteilung (wie sie später im Neoliberalismus erscheinen sollte)⁸; und viertens die „Partizipation“, die Teilnahme der Zielgruppe bei Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen im Sinne einer selbstbestimmten Entwicklung, betont (Waller 1980: 1f).

Gleichzeitig bedeutete die GBS die Umverteilung von Gütern und Änderungen in Struktur und Volumen der Produktion. Dies inkludierte (in Konsonanz mit der ISI) auch die Struktur und die Tauschbeziehungen des internationalen Handels, weniger Abhängigkeit der US- und EU-Märkte, ebenso wie von ausländischem Kapital und Technologie. Die Anwendung arbeitsintensiver Technologien, Förderung von Kleinproduktion und Verwendung lokaler Ressourcen sollten priorisiert werden (Collins 1981).

Die zusätzliche Produktion von Nahrungsmitteln, Textilien und anderen Produkten, die mit wirtschaftlichem Wachstum einhergehen, sollte direkt bei der Zielgruppe ansetzen und nicht auf indirekte *trickle down* Effekte warten (ibid.).

Der Grundbedürfnisansatz setzte also auf autozentrierte Entwicklung, darauf dass die Zielgruppen aus ihrer marginalisierten Situation durch selbstbestimmte und autonome Entwicklung finden könnten, unabhängig und nicht durch zentrale Kontrolle determiniert, und mittels des eigenen, traditionellen Wissens, welches den westlichen „Weisheiten“ vorgezogen wurde (Dixon 1987).

Da Abhängigkeit von externen Inputs reduziert werden sollte und man sich vor allem auf lokal vorhandene Ressourcen (humane, natürliche und soziale), Techniken - tendenziell arbeitsintensiver Natur -, Wissen und Arbeitskräfte stützen wollte, war das Training der Zielgruppen ein integraler Bestandteil der Grundbedürfnisstrategie, um eine möglichst effektive Nutzung dieser Ressourcen zu erreichen. Diese Trainingsprogramme konnten Einkommensschaffung und einkommenskonservierende

⁸ Die direkte Befriedigung von Grundbedürfnissen (wie zum Beispiel Nahrungsmittelpakete), wie es in der Sozialhilfe passiert, fällt nicht unter grundbedürfnisorientierte Entwicklung, da das entscheidende Element der Produktionsorientierung fehlt (Waller 1980).

Aktivitäten, bessere Versorgung der Familie mit materiellen Gütern (bessere Nahrung, Wohnung etc.) oder Selbsthilfeprojekte, die der Lokalität Grunddienstleistungen bereitstellten, zum Inhalt haben (Green 1981).

Ein innerhalb der GBS wichtiger Diskussionspunkt betraf die Operationalisierung des Konzepts und die Hierarchisierung der Grundbedürfnisse. Die Tatsache, zu sehr seine kulturelle und geografische Spezifität zu betonen (also davon auszugehen, dass nicht alle Grundbedürfnisse für alle Menschen, Kulturen und auch Klimazonen gleich seien), wurde zeitweise als wenig nützliche Relativierung des Ansatzes gesehen bzw. wurde die Notwendigkeit betont, objektive Bedürfnisse mit subjektiven zu komplementieren. Ohne dem Ansatz sein partizipatives Element zu nehmen, sollte ein Set von allgemein gültigen Grundbedürfnissen festgelegt und auch hierarchisiert werden können (Van Weigel 1982).

Streeten und Burki (1978) platzierten an erste Stelle jene, die das nackte Überleben; dann jene, die das fortgeschrittene Überleben (wie Nahrung, Wasser, angemessene Unterkunft) und jene, die das fortgeschrittene *produktive* Überleben sicherstellten (mehr Nahrung, Bildung und Schutz vor schwächenden Seuchen und Krankheiten); und an letzte Stelle der Hierarchie, deswegen aber nicht irrelevant, die Befriedigung nicht materieller Bedürfnisse (Teilnahme an Entscheidungen, die das Leben betreffen). Sie meinten, dass im Licht dieser Hierarchie jede Gesellschaft ihren Grundgüter- und Dienstleistungskorb definieren könnte.

Andere Vorschläge hatten tendenziell eine ähnliche Logik und führten auch zu ähnlichen Grundbedürfnissen, argumentierten aber auf anderer Ebene. So führte Van Weigel (1986) aus, dass die vorläufigen Ergebnisse aus Soziobiologie und Neurobiologie über die menschliche Spezies illustrierten, dass die speziellen Merkmale derselben eine ausreichende Fundierung für die Konstruktion eines gut differenzierten Sets universeller menschlicher Bedürfnisse gäbe, da es sich nicht um Wünsche handelt (die Präferenzen darstellen), sondern eben um Bedürfnisse.

Biologische Existenz, humane Intelligenz und humane Sozialität wären die zu erreichenden Attribute, da sie die Essenz des menschlichen Wesens ausmachten. Unter ihnen würde die Rangfolge folgendermaßen aussehen: zunächst biologische Existenz, die das Überleben sicherstellte, dann Intelligenz und zuletzt Sozialität. Um diese zu

erreichen, könne ein Set von Gütern erstellt werden, die zur Befriedigung dieser drei Attribute führten (ibid.).

Im ländlichen Sektor baute die Grundbedürfnisstrategie auf eine einheitliche Unterstützung der gesamten Landwirtschaft⁹ und förderte dabei arbeitsintensive Technologie. Somit basierte sie auf der progressiven Modernisierung der Landwirtschaft „von unten“. Diese mit der Grundbedürfnisstrategie Hand in Hand gehende ländliche Entwicklungspolitik wurde „Integrierte Ländliche Entwicklung“ (ILE) genannt (Thorbecke 2006: 15).

1.1.2.2. Integrierte Ländliche Entwicklung

Ganz ähnlich der Grundbedürfnisstrategie, ist Integrierte Ländliche Entwicklung „ein entwicklungspolitisches Konzept, ländliche Armut durch Mobilisierung von Selbsthilfe, zielgruppenorientierte staatliche Maßnahmen und wirtschaftliches Wachstum in ländlichen Regionen der Entwicklungsländer dauerhaft zu überwinden“ (Dams *et al.* 1985: XI).

In den ersten Entwicklungsdekaden nach dem II. Weltkrieg (1950er und 1960er Jahren) war *community development* die Strategie der ländlichen Entwicklung. Es sollte ökonomische und politische Verbesserungen bringen, ohne die politischen und ökonomischen Strukturen in Frage zu stellen. *Community development* wurde als Prozess gesehen, der die betroffenen Menschen involvierte, um auf demokratische Weise Lösungen zu gemeinschaftlichen Problemen zu finden und Technologietransfers zu erleichtern. Fehlender Erfolg (zu viel ging an die lokalen Eliten ab) und die Lebensmittelkrise Mitte der 1960er Jahre beendeten diese Strategie zugunsten einer rein produktivorientierten. Die grüne Revolution kam auf und die Unterstützung zentrierte sich nun auf die Förderung landwirtschaftlicher Forschung, Beratung und die Vergabe von Krediten und Inputs (Ruttan 1984).

⁹ Das bedeutet, dass kein Unterschied zwischen dem modernen, kapitalintensiven und dem traditionellen subsistenzorientierten Sektor gemacht wurde, was im Gegensatz zu jener Differenzierung stand, wie sie später im Neoliberalismus geschehen sollte, als ein Sektor – der moderne – gefördert und der andere – der traditionelle - vernachlässigt wurde.

Nach einer Dekade der Vernachlässigung ländlicher Entwicklung kam die Strategie der ILE auf. Ihr Hauptunterschied zu den konventionellen Strategien bestand im *integrierten* Aspekt, z.B. gemäß der Grundbedürfnisperspektive mehr soziale Dienstleistungen einzubeziehen (Schulen, Gesundheitszentren, Familienplanungsprogramme, ländliche öffentliche Arbeitsprogramme etc.). Im Gegensatz zum *community development* Ansatz, der eher dahin gegangen war, ländliche Energie zur Selbsthilfe freizusetzen, wurde nun mehr der Verteilungsfaktor betont (zwischen urbanen und ländlichen Regionen und zwischen sozialen Klassen). Somit kamen zum Fokus auf lokale Ressourcen der Transfer von Inputs und Dienstleistungen seitens des Staates hinzu (ibid.).

Schlüsselaspekte der ILE waren folgende¹⁰: Zunächst die Notwendigkeit der Änderung der Rahmenbedingungen. Einerseits über die *Agrarstrukturpolitik* - mit Hilfe gesetzgeberischer Eingriffe in die Landverteilung (Landreform, Siedlungspolitik) sollte die Agrarstruktur in einer Weise angepasst werden, die eine optimale Nutzung der gegebenen landwirtschaftlichen Nutzfläche erlaubte.

Andererseits wurde die Notwendigkeit einer interventionistischen Preispolitik hervorgehoben. Hier ging es vor allem darum, Agrarpreise zu erhöhen (wenn notwendig durch direkte Subventionen für Produktionspreise) und zu stabilisieren (durch garantierte Mindestpreise, zu welchen die neu errichteten nationalen Vermarktungseinrichtungen Agrarprodukte kaufen sollten), und somit die Schaffung bedarfsgerechter Produktionsstrukturen, zugunsten zielgruppentypischer Markterzeugnisse, gegenüber der vorher dominierenden Preispolitik zugunsten urbaner und industrieller Interessen, voranzutreiben. Tatsächlich war man zu der Schlussfolgerung gekommen, dass Verbesserungen der heimischen Austauschbeziehungen für die Landwirtschaft entscheidend waren. Von der Erhöhung und Stabilisierung der Erzeugerpreise versprach man sich schließlich auch eine erhöhte Risikobereitschaft seitens der *campesinos*, für den Markt zu produzieren.¹¹

In Konsonanz mit der Preispolitik wurde auch die Handelspolitik gestaltet. Die Notwendigkeit der Importschranken wurde betont, da Billigimporte nicht erlauben,

¹⁰ Siehe dazu Gsänger 1980; Otzen 1980; Figueroa 1977; Dams *et al* 1985; Collins 1981

¹¹ Um städtische Arme nicht negativ zu treffen, sollen diesen gezielte Subventionen zu Gute kommen.

höhere Verkaufspreise für die heimischen Landwirtschaften zu erzielen. In diesem Sinne wurde auch die Stärkung des intraregionalen Handels vorgesehen, und regionaler Selbstversorgung höhere Priorität eingeräumt als dem Export für internationale Märkte. Dies implizierte, die Nahrungsmittelproduktion auf interne Märkte auszurichten, was bedeutete (nach Möglichkeit) auf lokaler Ebene selbst versorgt zu sein, und auf nationaler, unabhängig von Nahrungsmittelimporten.

Einen weiteren Schwerpunkt, auch ganz im Zeichen der Grundbedürfnisstrategie, stellte der Fokus auf lokale Ressourcen dar: Programme der ILE blieben in einen Entwicklungsprozess eingebunden, der der besseren Nutzung lokaler Ressourcen (an Land, Menschen und Kapital) vor der Zuführung externer Materialien, Technologien und Expertisen den Vorrang einräumte, wobei ExpertInneneinsatz und Selbsthilfe positiv verbunden werden sollte. Der Hebung des lokalen Wissens und der Einbeziehung traditioneller Erfahrungen zur Lebensbewältigung wurde größerer Stellenwert teil als der Einführung „moderner“ Produktionsmethoden. Ebenso wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, arbeitsintensive Projekte und Einkommensquellen zu schaffen, in denen die im ländlichen Raum verfügbaren Arbeitskräfte eingesetzt werden könnten.

Im Einklang mit der Relevanz, der Training in der Grundbedürfnisstrategie zu Teil wurde, wurde der Beratung für die landwirtschaftliche Produktion in der ILE große Bedeutung geschenkt. Ähnlich sah es mit den Krediten aus: Die Notwendigkeit der Bereitstellung (informeller und formeller) Agrarkredite und die Anpassung der Vergabekriterien an den Kontext der *campesinos* (z.B. auch Kredite für Konsum oder nur mittelbar produktive wie jene für Trinkwasser oder Wohnungsbau) wurde betont.

Logische Konsequenz der erwähnten Elemente waren Investitionen für den ländlichen Raum: Es ging darum, Investitionen für landwirtschaftliche Produktion (gegenüber der vormals urbanen Ausrichtung der öffentlichen Investitionen) zu priorisieren, ebenso wie die Schaffung verbesserter ländlicher Infrastruktur, unter anderem um die Agrardienste besser etablieren zu können.

Des Weiteren wurde zur Einkommenssteigerung auf landwirtschaftlicher Ebene die Einführung kooperativer Organisationsformen zwecks Kostensenkung (Einzäunen,

Zugkraft und Maschinen und saisonalem Inputeinsatz); und die Schaffung von Einrichtungen verbesserter Lagerhaltung zwecks Überbrückung von Dürreperioden und Nach- Ernteverlusten empfohlen. Auf nicht landwirtschaftlicher Ebene konstituierten die Förderung nicht landwirtschaftlicher ruraler Aktivitäten (z.B. kleiner Industrien, Handwerk) und die Ausweitung arbeitsintensiver öffentlichen Arbeiten weitere Strategien, um rurale Effektiv Einkommen zu stärken.

Hinsichtlich des Themas der *Sozialpolitik* herrschte schließlich Einigkeit, dass die Grundbedürfnisstrategie durchgesetzt werden sollte, was den verbreiteten Zugang zu Grunddienstleistungen ermöglichen sollte.

In der konkreten Entwicklungspolitik wurde diesen Analysen Rechnung getragen: In der Weltbank stieg in jenen Jahren der Anteil der Kredite für landwirtschaftliche Entwicklung von 20 Prozent (1969-73) auf 39 Prozent (1978). Projekte zur Förderung von Agrargüterexporten wichen jenen, die die Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion für den heimischen Markt zum Ziel hatten (ca. 75 Prozent der Projekte kamen den KleinbäuerInnen zu Gute). Außerdem wurden ländliche nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten gefördert (dörfliche Industrien, Reparaturwerkstätten, Tischlereien, Maurerbetriebe). Ebenso wurden Projekte zur Wasserversorgung, Reduzierung des Bevölkerungswachstums, Ausbau des Erziehungswesens und Abfallbeseitigung finanziert (Jungfer 1991: 26).

Heute lässt es sich seltsam an, folgende Stelle in einer Rezension über ein 1975 publiziertes Werk der Weltbank zu lesen: *“In any case, the present emphasis of the World Bank as set forth in this book is on development at the level of the individual small farmer- that is, concentration of the benefits of development programs upon the “poorest of the poor”. It is hoped that by improving the productivity of the poorest peoples of the less developed countries both economic development and the alleviation of poverty may be simultaneously achieved.”* (Mc Kinney 1979: 378 über Weltbank 1975). Verbesserungen der Produktivität der verarmten Bevölkerung sollte also Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung verbinden.

In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre wurden die Grundbedürfnisstrategie und die mit ihr verbundene ILE zum dominanten Paradigma in der entwicklungspolitischen

Diskussion. Trotz ihres relativen Erfolgs - hinsichtlich der sich schnell erhöhenden Produktion von Grundnahrungsmitteln und der Stärkung kleiner Landwirtschaften, was zur Feststellung verleitete, dass „die Politik der Weltbank nach ihrer konzeptionellen Wende als erfolgreicher bezeichnet werden kann als die vorhergehende“, da beispielsweise die Lebenserwartung nach 1975 deutlich zunahm (Jungfer 1991: 28) -, dauerte die Euphorie nur kurz an. Anfang der 1980er Jahre (unter der US-Präsidentschaft Ronald Reagans) musste dieser Ansatz, der kurzfristig auch in den USA großen Zuspruch erhalten hatte (Dixon 1987: 130) einer Entwicklungsstrategie weichen, die genau wegen ihrer Unzulänglichkeit nur ein Jahrzehnt zuvor aufgegeben worden war. Die neoklassische Ökonomie war zurück und mit ihr die auf Wachstum reduzierten Armutsbekämpfungsstrategien.

Dennoch scheint der Grundbedürfnisansatz ein wichtiger Beitrag gewesen zu sein, mit der Denkvorstellung zu brechen, dass Armut oder Entwicklung ausschließlich durch Wachstum und Einkommen definiert werden kann, und bereitete somit der Ausarbeitung multidimensionaler Armuts- und Entwicklungskonzepte, die die heutige entwicklungspolitische Diskussion bestimmen, den Weg.

1.1.2.3. Landreform

Obwohl die Strukturalisten Befürworter der Landreform waren, da sie in der für Lateinamerika typischen exzessiven Konzentration des Landes, das oft nicht produktiv genutzt wurde oder unbebaut blieb, eine hohe Ressourcenverschwendung und auch die Wurzeln sozialer Ungleichheit und marginalisierter Lebensbedingungen sahen (Kay 1998)¹², zeigten die lateinamerikanischen Länder erst ab der kubanischen Revolution mehr Offenheit für Landreformen; zuvor waren wie in Mexiko, Bolivien und Kuba, Revolutionen dafür nötig gewesen (ibid.; Blum 1991).

¹² Auf regionaler Ebene zeigte eine Studie, die vom Interamerikanischen Komitee für landwirtschaftliche Entwicklung CIDA (*Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola*) Anfang der 1960er Jahre durchgeführt wurde, und die auf Länderstudien von Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Chile, Ecuador, Guatemala und Peru basierte, dass Latifundien (sehr große Ländereien) zwar nur fünf Prozent der Farmeinheiten besaßen, diese aber vier Fünftel des Landes ausmachten; umgekehrt besaßen vier Fünftel der Farmeinheiten (die *minifundistas*) nur etwa fünf Prozent des bebaubaren Landes. Etwa ein Drittel der landwirtschaftlichen Arbeitskraft war 1960 landlos, und in den Latifundien war weniger als ein Fünftel der landwirtschaftlichen Arbeitskraft tätig (Kay 1998: 7).

Kuba ließ befürchten, dass in anderen Ländern Lateinamerikas ebenfalls revolutionäre Bewegungen entstehen und erfolgreich die verarmten ländlichen Sektoren integrieren könnten. So war neben gezielter Repression die Agrarreform ein wichtiges Mittel, den sozialen Konfliktstoff zu neutralisieren, den die extreme Armut mit sich bringt. Vor allem im Rahmen der „Allianz für den Fortschritt“ wurde eine dauerhafte Befriedung der Bauernbewegungen durch Landumverteilungen propagiert (Maffei 1979; Blum 1991; Kay 1998). So proklamierte die Charta Punta del Este (mit welcher die „Allianz für den Fortschritt“ ins Leben gerufen wurde) „... die Ablösung von Latifundien ... durch eine gerechte Bodenbesitzordnung, damit ... der Boden für denjenigen, der ihn bearbeitet, zur Basis einer wirtschaftlichen Stabilität, zur Grundlage seiner zunehmenden Wohlfahrt und zur Garantie seiner Freiheit und Würde wird“ (zitiert in: Blum 1991: 395).

Die Landreformen verfolgten somit mehrere Ziele: Einerseits sollte landwirtschaftliches Wachstum gefördert werden, was man sich durch die Enteignung unproduktiver Haciendas erwartete; andererseits eine bessere Verteilungsgerechtigkeit erzielt werden, nicht nur aus sozialen Gründen, sondern auch aus Gründen der Ausweitung der Konsumbasis, die ja für das Importsubstitutionsmodell entscheidend war; und auf politischer Ebene sollte die Landreform schließlich soziales Konfliktpotential neutralisieren (Kay 1998).

Die Umsetzung verlief zögerlich. Während es einige Sektoren gab, die die Landreform befürworteten (soziale Sektoren, internationale Organisationen wie die UN Ernährungsorganisation FAO (*Food and Agricultural Organization*), USA mittels der „Allianz für den Fortschritt“, die städtische Mittelschicht, und schließlich auch die *campesinos* selbst), gab es auch mächtige Gegner: die Agraroligarchie, die oft gut mit der städtischen Bourgeoisie und vor allem mit dem Militär verbunden war (Blum 1991; Kay 1998). Militärputschs in neun lateinamerikanischen Ländern zwischen 1961 und 1966 (Blum 1991: 360) zeugen von extremen politischen Spannungen in der Zeit der „Allianz für den Fortschritt“, in der Agrarreformen vermehrt und von verschiedenen Sektoren propagiert wurden.

Die Durchführung der Landreformen blieb allerdings lax. Zum einen blieb oft die Agrargesetzgebung lückenhaft. Enteignungen erforderten Veränderungen der Verfassung, weil die soziale Verpflichtung des Eigentums integriert werden musste.

Dabei wurde nicht-effektive Bodennutzung und fehlende Einhaltung von Arbeitsrecht als Kriterium für Enteignungen vorgesehen, nicht allerdings die Größe des Landbesitzes. Weiters wurde Landreform nicht von Kolonisation getrennt. Viele Regierungen siedelten somit landlose und arme BäuerInnen lieber in unbesiedelte Gebiete an (vor allem in die tropischen Regenwälder) statt das Land der Großgrundbesitzer zu enteignen. Vor allem die Möglichkeit der Enteignung *genutzten* Landes von Großgrundbesitzern blieb somit oft an letzter Stelle der Liste des zu verteilenden Landes (Blum 1991).

Die stärkste Umverteilung des Landes wurde in jenen Ländern vorgenommen, in welchen Revolutionen stattgefunden hatten oder stattfanden: In Bolivien und Kuba wurde etwa vier Fünftel des landwirtschaftlich nutzbaren Landes enteignet. In Mexiko und dem sandinistischen Nicaragua etwa die Hälfte. Dennoch gab es auch Länder, in denen progressive Regierungen im Rahmen des propagierten Modells Landreformen durchführten, die auch etwa die Hälfte des bebaubaren Landes betrafen: Chile und Peru. In Kolumbien, Venezuela, Panama, El Salvador und der Dominikanischen Republik wurde zwischen einem Sechstel und einem Viertel des Landes enteignet, noch weniger in Ecuador, Costa Rica, Honduras und Uruguay (Kay 1998: 11f).

Dies war aber nicht genug, um dauerhaft die unproduktive und sozial ungerechte Agrarstruktur (Latifundium – Minifundium) zu überwinden (Garcia 1973). Auch waren einige Länder vor Gegen-Reformen nicht gefeit. Letztendlich ist ersichtlich, dass in der Praxis zwar Landreformen angekündigt und gewisse Schritte unternommen wurden, dies aber oft halbherzig und eher im Sinne politischer Lippenbekenntnisse passierte, um die heimische Bauernschaft und internationale Geldgeber zu beruhigen (Kay 1998). Die fehlende Kohärenz der durchgeführten Landreformen mit makroökonomischen und anderen politischen Unterstützungsmaßnahmen, ebenso wie die Exklusion der ärmsten Sektoren (*minifundistas* und LandarbeiterInnen) limitierten Erfolge hinsichtlich der Reduzierung der Ungleichheit und Armut (Kay 1998; Maffei 1979; Blum 1991).

Dennoch waren die Landreformen wichtig, um die unlimitierte Macht der Großgrundbesitzer, die die *campesinos* und ihre Familien lange Jahre tyrannisiert hatten, einzuschränken und zu beginnen, den feudal-ähnlichen Beziehungen tendenziell ein Ende zu setzen (Blum 1991).

1.1.3. Die Rolle der *campesinos*

Auch wenn die Bedeutung der Landwirtschaft als potentiell dynamischer oder relevanter Sektor innerhalb der Entwicklungsdekaden variierte (so sah man in den 1950er Jahren die Industrie als Motor der Entwicklung, der eine dynamische Rolle zugesprochen wurde im Gegensatz zur als statisch und rückschrittlich betrachteten Landwirtschaft, während in den 1960er und 1970er Jahren der Landwirtschaft eine aktivere Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung zu Teil wurde (Thorbecke 2006)), wurde in diesen Entwicklungsdekaden (und natürlich vorwiegend in der Periode der Anwendung Integrativer Ländlicher Entwicklungsstrategien), den lateinamerikanischen *campesinos* eine produktive Rolle zu teil, ebenso wie eine ökonomische, soziale und politische Identität (Rubio 2003).

Eine entscheidende Charakteristik des Modells der Importsubstitution war die Vormachtstellung der Industrie vor der Landwirtschaft. Somit war die industrielle Bourgeoisie und das Proletariat die wichtigsten Subjekte. Außerdem charakterisierte sich das Modell durch seine Orientation nach innen, die heimischen Märkte wurden priorisiert. Das Modell der Importsubstitution baute auf ein artikuliertes Akkumulationsregime, das sich dadurch auszeichnete, dass die modernste Industrie Güter für den allgemeinen Konsum produzierte, sich daher an den internen Märkten orientierte und von der Kaufkraft der Bevölkerung abhing. Der Konsum der ArbeiterInnen war somit wesentlich für das Funktionieren des Modells. Um die reale Kaufkraft der ArbeiterInnen, die für den Konsum der Industriegüter notwendig war, zu erhöhen, war es notwendig, jenen Teil des Konsums, der die Reproduktion der Arbeiterfamilien sicherstellte, niedrig zu halten. Billige Nahrungsmittel waren somit ein entscheidendes Element für den Erfolg dieses Modells, was dazu führte, dass die *campesinos* als Produzenten der billigen Grundnahrungsmittel in das Wirtschaftsmodell integriert wurden (Rubio 2003).

Tatsächlich blieben die Nahrungsmittelpreise in den 1960er Jahren relativ stabil und fielen sogar in manchen Produkten und Ländern. Dies war aufgrund der protagonistischen Rolle, die die *campesinos* in der Nahrungsmittelproduktion einnahmen, möglich, da sie erlaubte, mittels der Verminderung der Landrente die Preise niedrig zu halten. Dies vor allem aufgrund der Tatsache der nicht kapitalistischen

Produktionsweise der *campesinos*, die dazu führte, dass die Preise der von ihnen angebotenen Produkte nicht die Produktionskosten widerspiegeln. Somit fand ein Transfer eines Wertüberschusses an die Industrie statt, welcher sich in billigen Grundnahrungsmitteln für die ArbeiterInnen materialisierte (ibid.).

Trotz der Ausbeutung, der die *campesinos* ausgesetzt waren, hatten sie doch eine ökonomische Identität als Produzenten von Grundgütern (Grundnahrungsmitteln), was ihre massive Integration in das vorherrschende Wirtschaftsmodell mit sich brachte (ibid.).

Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt, gab es auch einen relativ weitgestreuten gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Wünschbarkeit einer Landreform – nicht nur aus Gründen sozialer Gerechtigkeit, sondern aus der Erkenntnis, dass diese Maßnahme zur Stärkung der Binnenwirtschaft führen würde – neben der Produktion billiger Nahrungsmittel seitens der *campesinos* würde bessere Verteilung des Besitzes und Einkommens mehr KonsumentInnen für die intern ausgerichtete Wirtschaft bringen. Somit wurden die *campesinos* in der Öffentlichkeit als legitime Besitzer des Landes betrachtet, da sie es ja bearbeiteten, und als Sektor, der im Einklang mit der „Modernisierung“ stand (ibid.).

In den 1960er Jahren stieg die Getreideproduktion in Lateinamerika um 4.46 Prozent jährlich, was weit über dem jährlichen Bevölkerungswachstum lag. Somit konnte der Eigenbedarf an Grundnahrung in den meisten lateinamerikanischen Ländern sichergestellt werden (ibid.).

Das Importsubstitutionsmodell war somit ein inkludierendes: die ArbeiterInnen wurden als Arbeitskraft und KonsumentInnen integriert, die *campesinos* und *campesinas* als ErzeugerInnen billiger Nahrungsmittel (mit der Absicht, auch sie als KonsumentInnen zu gewinnen). Die Ausbeutung der unteren sozialen Klassen garantierte die Reproduktion des Akkumulationsprozesses, gleichzeitig kam das Akkumulationsregime der Reproduktion der ausgebeuteten Klassen entgegen (ibid.).

1.1.4. Zusammenfassung: Periode der Imports substitution

Die Phase der Imports substitution in Lateinamerika ist von gegensätzlichen Interpretationen geprägt, weswegen es für das Verständnis der in dieser Arbeit zentralen Themen zuträglich ist, diese noch einmal zu überblicken: Hinsichtlich ihrer Einordnung in klassische Entwicklungstheorien, hinsichtlich ihres Umgang mit und Erfolgs in der Bekämpfung der Armut und Ungleichheit und hinsichtlich der den *campesinos* in diesem Modell zugeordneten Rolle.

Hinsichtlich der Beziehung zu den klassischen Entwicklungstheorien wird sie von gewissen Autoren als modernisierungstheoretisch (Hauck 2004; Götze 2002) betrachtet, von anderen als Produkt dependenztheoretischer Ansätze (Coatsworth 2005; Love 2005). Dies betrifft nicht nur das Modell der Imports substitution als solches, sondern auch die Rolle der CEPAL.

Die Fokussierung auf Wirtschaftswachstum als entscheidendes Element des Entwicklungsprozesses, die Idee des Aufbaus einer modernen heimischen Industrie, wie sie in den 1950er und 1960er Jahren auch von den internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Love 2005; Coatsworth 2005) bzw. von der US-Regierung befürwortet wurde und das kurzfristige Kokettieren mit einem vom Modernisierungstheoretiker Rostow erarbeiteten Entwicklungsplan (im Rahmen der „Allianz für den Fortschritt“) lassen modernisierungstheoretische Elemente aufzeigen.

Hingegen wurden CEPALs Ideen (und die reale Durchführung) starker staatlicher Planung und Regulierung, staatlich gelenkte Unternehmen oder Subventionen für nationale Industrie (um ausländische abzublocken) seitens der modernisierungsgeprägten Washington Institutionen nicht gerne gesehen (Coatsworth 2005); ebensowenig das sie kennzeichnende Misstrauen in die externen Märkte bzw. die Betonung der Notwendigkeit staatlicher Interventionen in die externe Wirtschaft. Diese Ideen waren nun eher dependenztheoretisch geprägt.

Somit kann das in Lateinamerika propagierte und implementierte Modell keiner der beiden klassischen Entwicklungstheorien zugeordnet werden.

Hinsichtlich der Armut- und Ungleichheitsbekämpfung gibt es zweierlei zu sagen. Einerseits wird oft betont, dass der Fortschritt in diesen Bereichen dürftig war, was, neben anderen Faktoren, einen wichtigen Beitrag zum Scheitern des Modells leistete (aufgrund der dadurch verursachten fehlenden Binnennachfrage). Da oft staatliche Intervention bzw. einen starken Staat mit mehr Umverteilung verbunden wird, zeigt gerade dieses Beispiel, dass ohne eine Analyse der Charakteristik des Staates und seiner Machthaber diese Assoziation kurz greift.

Die Tatsache, dass äußerst grausame Militärregimes, die oft einen Nationalismus verfolgten, der an sich kompatibel mit den Ideen der Strukturalisten und *dependistas* hinsichtlich der Notwendigkeit staatsgeleiteten Managements sowohl für die Entwicklung des Binnenmarkts als auch für die externen wirtschaftlichen Beziehungen (Coatsworth 2005) war, die Strategie der Importsubstitution durchführten, zeigt, dass ein aktiver Staat nicht automatisch mit sozialem Fortschritt einhergeht. Jene Sektoren, die den Staat kontrollierten (neben den Militärs vor allem die elitäre Landesoligarchie), waren uninteressiert daran, die herrschenden Macht- und sozialen Strukturen zu verändern. Auch wenn es für bestimmte, vorher marginalisierte, Sektoren Verbesserungen gab (vor allem IndustriearbeiterInnen, die nicht nur höhere Löhne und durch die billigen Grundgüter höhere Kaufkraft erhielten, sondern auch die Arbeitsrechte stärkten (Boris 2009), blieb der Großteil der Bevölkerung doch davon ausgeschlossen.

Die *campesinos* und *campesinas* hatte zwar Identität und eine Rolle im wirtschaftlichen System und wurden – zumindest in den 1970er Jahren - aktiv unterstützt, um sowohl den nationalen Eigenbedarf an (billiger) Grundnahrung als auch die Reproduktion der *campesinos* sicherzustellen, dennoch waren aber die Ansätze der Landreformen und die ländlichen Unterstützungsmaßnahmen zu schwach, um ihre Lebensbedingungen nachhaltig zu verbessern bzw. den Kontext ländlicher Armut nachhaltig zu transformieren. Trotz progressiver Konzepte, auch seitens der internationalen Organisationen in den 1970er Jahren wurde in der Praxis der traditionelle Sektor eher ausgebeutet als wirklich gefördert.

Während also im Wirtschaftsmodell die Ideen der Strukturalisten übernommen wurden, wurden die Strategien der Armuts- und Ungleichheitsbekämpfung selbiger – wie zum Beispiel die Landreform - von den Militärregimes größtenteils ignoriert.

Auf der anderen Seite führte die Tatsache, dass das nachfolgende neoliberale Modell, nicht nur für die marginalisierten Bevölkerungsgruppen, viel traumatischer war, und sich Armut und Ungleichheit im marktgläubigen und staatsverachtenden Neoliberalismus nochmals verschärften (was an den Sozialindikatoren abzulesen ist, die sich in der Ära der Importsubstitution um vieles besser entwickelt hatten als danach), oft dazu, dass der Importsubstitutionsphase mit ihren ungenügenden, aber zumindest existierenden sozialen und ländlichen Entwicklungsprogrammen nostalgische Gefühle entgegengebracht werden.

1.2. Neoliberalismus

1.2.1. Entwicklungsstrategie

Der Beginn des neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells geht in Lateinamerika auf das Einsetzen der Schuldenkrise zurück. Diese Krise erfasste fast den ganzen Subkontinent, in höchstem Maße aber die relativ großen und wirtschaftlich bedeutenden Länder Brasilien, Argentinien, Mexiko, Chile und Venezuela, die besseren Zugang zu Privatbanken gehabt hatten. Die Tatsache, dass die Schuldenkrise fast in allen Ländern gleichzeitig auftrat, weist auf die strukturellen Faktoren hin, die dieser zu Grunde lagen. Einerseits führte die steigende Liquidität der internationalen Großbanken und der privaten Banken (durch die Anlagen der ölexportierenden Länder ab 1973) zu einem starken Anwachsen internationaler Kreditströme, vor allem aufgrund der niedrigen Zinsen. Andererseits bewirkte der Rohstoffpreisverfall auf den internationalen Märkten steigende Handelsbilanzdefizite. Die drastische Zinserhöhung in den USA Anfang der 1980er Jahre führte in einem Kontext unproduktiver Nutzung der aufgenommenen Kredite seitens der in vielen lateinamerikanischen Ländern regierenden Militärdiktaturen dazu, dass viele hochverschuldete lateinamerikanische Länder ihren Gläubigern die Zahlungsunfähigkeit erklären mussten (Boris 2009).

Die Verschuldungskrise bzw. die Zahlungsmoratorien seitens der lateinamerikanischen Staaten setzten fast beständig Runden von Umschuldungsverhandlungen in Gang, die mit Auflagen für eine neue Politik verbunden waren. Der Allianz der Gläubiger (Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, Privatbanken, dem Pariser Club der Regierungen der Gläubigerländer) stand meist ein einziges Land alleine gegenüber. Diese Einzelfallbehandlung war Teil der Verhandlungsstrategie der Gläubiger, da sie dadurch relativ leicht ihre Lösungsstrategien zur Schuldenkrise durchsetzen konnten: die Stabilitätspolitik und Strukturanpassungspolitik (Boris 2009). Während der IWF für Stabilisierungskredite zuständig war, gewährte die Weltbank Strukturanpassungskredite (Love 1005).

Die den Schuldnerländern verordneten Sanierungskonzepte waren relativ einheitlich. Die typischen Verordnungen betrafen die Reduktion des Geldmengenwachstums und Verringerung der öffentlichen Kreditaufnahme zwecks Inflationseindämmung; Senkung der Staatsausgaben, Erhöhung der Tarife für öffentliche Leistungen und Abbau von Subventionen zwecks Sanierung der Haushalte; Abwertung der einheimischen Währungen zwecks Steigerung der Exporte und Verringerung der Importe; Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs (Verbesserung der Bedingungen für Auslandsinvestitionen); Stopp der Lohnzuwächse; ebenso wie Handelsliberalisierung und Eliminierung von preisverzerrenden Maßnahmen (Boris 2009; Thorbecke 2006).

Die überall implementierte Austeritäts- und Strukturanpassungspolitik brachte einen wirtschaftlichen Rückgang und verschärfte Armut mit sich. Die 1980er Jahre gingen als „verlorenes Jahrzehnt“ in die Entwicklungsgeschichte ein (Boris 2009; Thorbecke 2006).

Die aufgrund der sensiblen Verschuldungssituation relativ spontan angewandten Strukturanpassungsmaßnahmen waren der Vorreiter einer Politik, die sich ab den 1980er Jahren als „neues“ Entwicklungsparadigma durchsetzte. Das neoliberale Modell wurde seit diesem Zeitpunkt in fast allen lateinamerikanischen Ländern intensiv verfolgt und führte zu grundlegenden Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Theoretische Vorreiter und Vertreter der neoliberalen Vision, die stark modernisierungstheoretisch verankert ist¹³, betonen vor allem die Notwendigkeit, dem freien Unternehmergeist Raum zu lassen und die staatlichen Aktivitäten auf ein Minimum zu beschränken. „Wir sollten nationale und nationalistische Planungsmaßnahmen nicht fördern, sondern minimieren, da sie sowohl inländische als auch ausländische unternehmerische Aktivität unterbinden. Wir sollten Wirtschaftssysteme fördern, die auf beschränktem Regierungseinfluss basieren, und wieder eine vernünftige internationale Ordnung herstellen“ (Bauer 2008: 209). Weiters wird propagiert, dass „...der Staat grundlegende öffentliche Güter bereitstellen muss, darunter Recht und Ordnung, Verteidigung, eine stabile Währung und verschiedene meritorische Güter wie Bildung, möglicherweise Gesundheit und ein soziales Netz, um die „ehrbaren Armen“ zu verringern. Wirtschaftliche Aktivitäten sollen hingegen privaten Akteuren überlassen werden.“ (Lal 2008: 227). Der Neoliberalismus kennzeichnet sich also durch eine feindliche Haltung gegenüber des Staates, da Staatsinterventionen Verzerrungen in Preismechanismen schafften, die zu einer nicht optimalen „Ressourcenallokation“ führten und geringeren Wachstum implizierten. Es wird davon ausgegangen, dass „imperfekte Märkte“ besser funktionieren als „imperfekte Planung“ (Kay 1993:695).

In der Praxis fanden diese Überlegungen Mitte der 1980er Jahre Eingang in die Weltbank, von welcher sie gemeinsam mit anderen Finanzinstitutionen wie dem IWF oder auch der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB) vertreten wurden (Fischer *et al.* 2008), ebenso wie in die Regierungen Reagan (USA) und Thatcher (England).

Gefestigt wurde diese theoretische und politische Position Ende der 1980er Jahre durch den sogenannten „Washington Konsens“. Dieser Konsens wurde in einem Treffen im November 1989 zwischen Repräsentanten des US-Finanzministeriums, des IWF, der Weltbank und anderer konservativer in der US Hauptstadt angesiedelter *think tanks* (Love 2005) definiert. Die Empfehlungen dieses Konsens, die schon auf den Ideen der Strukturanpassungsprogramme basierten, sollten nun wiederum in den neuen Strukturanpassungsprogrammen angewandt werden und zielten im Wesentlichen auf

¹³ So konkludiert Bauer (2008: 209) „Nur ein Defätist kann glauben, dass jene Methoden, die die moderne Welt geschaffen haben, nicht mehr dazu geeignet sind, den Fortschritt zu fördern.“

folgende Punkte ab: Herstellung fiskalpolitischer Disziplin; Öffnung der lateinamerikanischen Ökonomien nach außen (Handelsliberalisierung, Abbau der Zugangsbeschränkungen für ausländisches Kapital und internationales Geldkapital); Abwertung der Währung gegenüber des Dollars, um Deviseneinnahmen zu erhöhen und Schulden zahlen zu können, was eine klare Exportorientierung auf Kosten der Binnenmarktorientierung implizierte; restriktive Geldpolitik und hohe Zinsen zur Inflationsbekämpfung; Reduktion der Staatsausgaben, vor allem im sozialen Bereich, Reduktion von Subventionen und Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst; Steuersenkungen (vor allem der direkten Steuern), um Unternehmer zu entlasten; Rückzug des Staates aus der gestaltenden Wirtschaftspolitik (Deregulierung); und Privatisierung staatlicher Unternehmen¹⁴ (Garnreiter 2007; Boris 2009; Kay 1993; Kappel 2003).

Der Ausdruck „Washington Konsens“, der die US-Autorenschaft desselbigen einschließlich der US- Hegemonie in den internationalen Finanzinstitutionen symbolisierte, „wäre wahrscheinlich nur zehn Jahre früher undenkbar gewesen“ (Love 2005: 122)

Seit Mitte der 1990er Jahre werden im sogenannten „Post – Washington – Konsens“ (PWK) Punkte wie funktionierende Organisationen und Institutionen – Eigentumsrechte, Frieden, Recht und Ordnung, Gesetze – die langfristige Investitionen fördern; die Stärkung des Humankapitals - Grundbildung und Gesundheitsvorsorge -; und Infrastruktur hinzugefügt (Thorbecke 2006). Auch Sozialpolitik wird wieder thematisiert und innerhalb dieser vor allem die Armutsbekämpfung. Insofern kommt dem Staat wieder eine Rolle zu. Dennoch bleibt ökonomische Liberalisierung das Kernelement dieser wirtschaftlichen Strategie (Kappel 2003; Molyneux 2008), existierende Machtasymmetrien werden nicht in Frage gestellt und wirtschaftspolitische Vorgaben (z.B.. restriktive Budgetpolitik) werden vor sozialpolitischen Zielen priorisiert (Öniş/Şenses 2005) weswegen der PWK sich trotz einer weniger radikalen Auslegung nicht grundlegend vom neoliberalen Modell entfernt.

¹⁴ Zwischen 1990 und 1995 wurden in Lateinamerika nicht weniger als 644 Staatsbetriebe privatisiert (CEPAL 1995: 330).

Abschließend bleibt noch die Frage, welche Faktoren zur Wiederaufstehung neoklassischer Konzepte geführt haben. Cristobal Kay (1993:692) nennt fünf: erstens die Krise des Wohlfahrtsstaates in den Industrieländern – Thatcherismus in Großbritannien und *Reagonomics* in USA; zweitens das Versagen der autozentrierten Entwicklungsstrategien und des „Sozialismus der Dritten Welt“; drittens der Erfolg der südostasiatischen Tigerstaaten¹⁵; viertens die Schuldenkrise und die darauffolgende Akzeptanz der Strukturanpassungsprogramme und fünftens das Ende des Realsozialismus in Osteuropa.

1.2.2. Strategie zur Bekämpfung der (ländlichen) Armut: : Wettbewerb, Landmärkte und neoliberale Sozialpolitik

Ab Mitte der 1990er Jahre nahm die Popularität der Strukturanpassungsprogramme wegen der angerichteten sozialen Schäden und der anhaltenden Erfolgslosigkeit hinsichtlich des Ziels des Wohlstandswachstums ab. Viele Verbesserungen des Lebensstandards während der Importsubstitutionsstrategie waren durch eine fast schlagartige Reduktion des pro Kopf Einkommens Ende der 1980er Jahre (gegenüber Anfang der 1980er Jahre) verlorengegangen, was zu tiefer sozialer Polarisierung führte (Boris 2009).

In diesem Kontext weiter vorschreitender Ausbreitung der Armut wurde diese wieder zum Thema gemacht und die UNO verabschiedete zur Jahrtausendwende die Millenniums – Erklärung (Garnreiter 2007), bei welcher die Reduktion der Armut als Entwicklungsziel Nummer 1 aufscheint (konkret lautet das Ziel zwischen 1990 und 2015 die Proportion jener Menschen, die mit weniger als einem US\$ täglich auskommen müssen, zu halbieren¹⁶). Die Bekämpfung extremer Armut war somit (wieder) in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion gerückt und alle internationalen Organisationen (bilaterale und multilaterale Geber) verpflichteten sich

¹⁵ Hinsichtlich jenes Erfolgs besteht allerdings ein relativ breiter Konsens, dass die Erfolgsstrategie nicht auf der Anwendung neoklassischer Maßnahmen allein beruhte. Wenn auch exportorientiert gewirtschaftet wurde, wurde der Binnenmarkt mit hohen Zöllen geschützt, also eine Kombination exportorientierter und importsubstituierender Industrialisierung durchgeführt; hohe Sozialinvestitionen (Bildung, Gesundheit) sowie Landreformen gingen dem Wachstumsprozess voraus; und der Staat hatte eine aktive und wichtige Rolle nicht nur in sozialen und Umverteilungsfragen, sondern auch in der Wirtschaftsplanung (vgl. Sen 1984; Kay 2005; Garnreiter 2007).

¹⁶ <http://www.mdgmonitor.org/goal1.cfm>

zu diesen Zielen, die nach wie vor Zentrum der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stehen (Eberlei 2009).

In diesem Rahmen entwickelten sich *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) als Instrument der Armutsbekämpfung. Diese wurden nun an Stelle der Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramme als Auflage von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und anderen Gebern für die Gewährung von Schuldenerlassen eingeführt (Eberlei 2009).

Die PRSP sollten landesspezifisch, in Eigenverantwortung und partizipativ (unter Teilnahme einer breiten zivilgesellschaftlichen Basis) definiert werden; Resultat-orientiert (hinsichtlich Resultate, die der verarmten Bevölkerung zu Gute kommen sollten) sein; der multidimensionalen Natur der Armut Rechnung tragen; priorisieren (um fiskale und institutionelle Durchführbarkeit sicherzustellen); und eine langfristige Perspektive der Armutsbekämpfung verfolgen (Hofmann/Schröder 2003).

In der Praxis konnten die Erwartungen, die in diese Strategiepapiere gesetzt wurden, jedoch nicht erfüllt werden. Trotz der Ausarbeitung der PRSP in verschiedenen Kontinenten und Länderkontexten konnten klare Gemeinsamkeiten in den Resultaten bzw. Inhalten der PRSP gefunden werden, beispielsweise starke Ähnlichkeiten in den Komponenten der makroökonomischen Politik. Dies verleitete zu dem Schluss, dass gewöhnliche neoliberale Politik in den PRSP nicht verhandelbar wäre und somit ein „*standard IMF package with a larger social protection budget*“ (Lazarus 2008: 1211) implementiert würde. Nach wie dominierte die Idee, dass der *trickle down* Effekt die Probleme der Armut lösen würde, weswegen dem Wachstum eine entscheidende Funktion zukam, Verteilungsmaßnahmen aber marginalisiert wurden.

Im Gegensatz zum *pro poor growth*, das auch auf Umverteilungsmaßnahmen beruhte und mehr die ländliche Entwicklung (vor allem des kleinbäuerlichen Sektors) sowie jene des informellen städtischen Sektors fokussierte, stellten die PRSP das vorherrschende internationale System und Entwicklungsparadigma nicht in Frage (Kay 2005). Dies vor allem auf Grund der zentralen Rollen der Weltbank und des IWF in der globalen Politik. Da alle Industrieländer zugestimmt hatten, ihre Hilfen an eine von Weltbank und IWF genehmigte PRSP zu binden, hatte kein Land Chance zu

internationalen Geldern zu kommen, sofern sie diese Genehmigung, die wiederum mit der Verpflichtung zu einer entsprechenden makroökonomischen Politik einherging, nicht erhielten (Chavez/Guttal 2003; Dijkstra 2005). Diese übermächtige Position der Internationalen Finanzinstitutionen führte die Idee einer eigenständigen und auf Partizipation der zivilgesellschaftlichen Sektoren basierende Armutsbekämpfungsstrategie ad Absurdum.¹⁷

Obwohl die PRSP die Strukturanpassungsprogramme ersetzten, änderte sich die tatsächliche Politik der Internationalen Finanzinstitutionen kaum. Neben der makroökonomischen Politik wurden auch in den klassischen Bereichen der Sozialpolitik (Bildung, Gesundheit, Zugang zu Land und Wasser) weiterhin marktorientierte Ansätze propagiert, die wenig Unterschied zu den vormals ausgehandelten SAPs aufwiesen (Chavez/Guttal 2003). So kann die Essenz dieser Papiere als karitativ, soziale Härten abschwächend, nicht aber als integrative Armutsbekämpfung, die aus struktureller Armut herausführt, verstanden werden (Burchardt 2003).

1.2.2.1 Ländliche Entwicklung im Neoliberalismus

Die Strategie ländlicher Entwicklung und somit die Strategie ländlicher Armutsbekämpfung unterscheidet sich deutlich von jener in den 1970er Jahren propagierten. Wenn auch die Interamerikanische Entwicklungsbank von einer „Korrektur der Fehler“ der in den 1970er Jahren angewandten Integralen Ländlichen Entwicklungspolitik spricht (IADB 1998: 7), war die Realität dieser neuen ländlichen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungspolitik der damaligen diametral entgegengesetzt.

Die neoliberale ländliche Entwicklungs- und Landpolitik führte strukturelle Transformationen in den ländlichen Gebieten herbei. Die Refunktionalisierung der Rolle des Staates implizierte eine starke Reduktion oder teilweise totale Zerstörung des öffentlichen Apparats zur Unterstützung der (kleinbäuerlichen) Nahrungsmittelproduktion, die in den 1970er Jahren zur Nahrungsmittelsouveränität

¹⁷ Die Teilnahme der sozialen Sektoren beschränkte sich auf eine unverbindliche Befragung (Lazarus 2008) meist ausgewählter NROs (Chavez/Guttal 2003).

vieler lateinamerikanischer Staaten geführt hatte. Der Staat gab seine Rolle als Arbeitgeber und direkt agierender Akteur auf und widmete sich nur noch der Schaffung jener Bedingungen, die es den kapitalistischen landwirtschaftlichen Unternehmern erlaubten, die Kontrolle über Produktion und Verteilung des in der Landwirtschaft geschaffenen Outputs zu übernehmen (Monterroso 2009).

Die Investition im landwirtschaftlichen Bereich begann sich ausschließlich auf mittlere und große landwirtschaftliche Betriebe zu konzentrieren, also jene, die Möglichkeiten hatten, höhere Produktivität zu erlangen. Staatliche Investitionen, die den Transfer neuer Technologien, die Bereitstellung günstiger Kredite, die technischen Beratungsdienste und die Bewässerungssysteme beinhalteten, wurden exklusiv an diese, wirtschaftliche Möglichkeiten und Verhandlungsfähigkeit besitzende, ländliche Mittel- und Oberklasse orientiert, damit sie in besseren Konditionen auf den internationalen Märkten in Wettbewerb treten könnten (ibid.).

Die Liberalisierung der Handelspolitik, trug das Ihre dazu bei, exportorientierte Landwirtschaft (in Händen des Kapitals) zu fördern und Nahrungsmittelproduktion (seitens der großen Anzahl der *campesinos*) zu bestrafen. Die Handelsliberalisierung wurde zunächst den lateinamerikanischen Ländern unilateral mittels der Strukturanpassungsprogramme aufgezwungen, dann in einer multilateralen Instanz (*World Trade Organization* – WTO) und schließlich in bilateralen Handelsabkommen konsolidiert. Die Einfuhr hoch subventionierter Grundnahrungsmittel aus dem Norden (im Falle Lateinamerikas vor allem aus den USA) sollte der Bevölkerungsmehrheit (den *net consumers*, also jenen, die mehr Grundnahrung konsumieren als produzieren) billigeren Konsum ermöglichen. Die Deckung des Eigenbedarfs an Grundnahrung war kein Ziel mehr, die optimale Nutzung der komparativen Vorteile hingegen schon (*World Bank* 2005).

In dieser Hinsicht wurde neben der traditionellen (Zucker, Baumwolle, Kaffee etc.) vor allem nicht traditionelle Exportindustrie (Blumen, Obst, Gemüse) gefördert. Dies immer mit der Betonung auf die Möglichkeiten, die diese Industrien für die verarmte ländliche Bevölkerung als wichtiger Beschäftigungslieferant schafften (*World Bank* 2005b, IADB 1998).

Da ländliche Entwicklung nun auf die in den internationalen Märkten wettbewerbsfähige Landwirtschaft reduziert wurde, schlugen die internationalen Organisationen für den Großteil der ländlichen Bevölkerung – *campesinos* und *campesinas* – folgende Möglichkeiten vor: Zunächst sollten jene *campesinos*, die Potential zur wettbewerbsfähigen Entwicklung der Landwirtschaft hätten (vor allem jene mit genügend Land) ihre Produktion durch Produkte erweitern, die an den internationalen Märkten nachgefragt würden (vor allem nicht traditionelle Exportprodukte). Diese Vorhaben sollten durch Injektion von Finanzressourcen, Investition in Bewässerungssysteme, Technologietransfer und Legalisierung des Landbesitzes unterstützt werden (IADB 1998). Sollte diese Option ausfallen, war Landarbeit in den wachsenden Exportindustrien eine Beschäftigungsmöglichkeit. Beide Optionen öffneten aber nur einem geringen Teil der ländlichen Bevölkerung Raum.

Somit wurde die nicht landwirtschaftliche Tätigkeit (*non farm activity*) (IADB 1998; World Bank 2005b) zur wirklichen Alternative. „Ein guter Teil der Lösungen [liegt] außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors“ (IADB 1998:4). Auf Grund der fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum ist *non farm activity* aber fast gleichbedeutend mit Migration (inner- und internationaler, vor allem in die USA). So sieht es auch die Weltbank: „*Small-scale farmers can no longer compete and must diversify to nonfarm sectors and migration*“ (World Bank 2005a: 33). Die Möglichkeiten der *non farm activity* sollten auch durch bessere und vermehrte Bildungsprogramme verbessert werden. „Die Investition in rurale Bildung ist fundamental, um den jungen Menschen am Land zu helfen, die Armut mittels der Migration oder des Wegs der Pluriaktivität zu überwinden“ (De Janvry/Sadoulet 2001: 36).

Schließlich sollten armutsfokussierte Programme für marginale Regionen entwickelt werden, in welchen Potential für die landwirtschaftliche Entwicklung und/oder Umweltdienstleistungen bestünde und vor allem „sozialen Sicherheitsnetze“ geschaffen werden, karitative Sozialtransfers, für jene Regionen, in denen chronische Armut und geringes wirtschaftliches Potential aufzufinden wäre (World Bank 2005b).

Box 1: Die *new rurality*

Das Paradigma der *new rurality* ist in Lateinamerika zunächst in akademischen Zirkeln entwickelt, dann von den internationalen Organisationen übernommen worden. Die *new rurality* macht es sich zum Auftrag, neue Realitäten in ruralen Gebieten wahrzunehmen. Unter diesen neuen Realitäten werden besonders die Transition zu *non farm activities*, was eine „De-Agrarisierung“ der ländlichen Gebiete bedeutet; eine steigende Verbindung zwischen ruralen und urbanen Zonen (vor allem durch temporäre Migration die Städte, wo es für Männer Arbeitsmöglichkeiten am Bau und für Frauen im Dienstleistungssektor, vor allem als Hausangestellte, gibt); der Anstieg der Migration und der zunehmende Beitrag der Migrationsrückzahlungen zum Lebensunterhalt ländlicher Haushalte; und schließlich die steigende Flexibilisierung und Feminisierung der ländlichen Arbeit verstanden.

Oft wird an der *new rurality* die fehlende historische Perspektive kritisiert. Denn praktisch wird eine Situation diagnostiziert und charakterisiert, aber nicht die dahinterliegenden Machtstrukturen analysiert bzw. dem Prozess der De-Agrarisierung und *De-campesinización* wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Struktur des Landbesitzes oder die Nichtbeachtung elementarer Arbeits- und Menschenrechte (wie beispielsweise des Rechts auf Nahrung) werden nicht in Frage gestellt, sondern als Tatsache hingenommen. Die Interessen des Kapitals, die in der Re-Funktionalisierung der ruralen Zonen für die Marktökonomie liegen, werden auf diese Weise legitimiert.

Quelle: Monterroso 2009; Kay 2008

Während lange Zeit die Notwendigkeit der *non farm activity* betont wurde, sorgte 2008 die Weltbank mit ihrem neuen Entwicklungsreport „*Agriculture for Development*“ für Aufsehen, da der Titel eine Transformation der neoliberalen ländlichen Entwicklungspolitik suggerierte. Bei genauerer Lektüre wird allerdings sichtbar, dass zwar die Notwendigkeit der Landwirtschaft für die Armutsbekämpfung betont und dokumentiert wird, die Vorschläge zur politischen Gestaltung aber in keinster Weise innovativ sind. So wird zunächst festgestellt, dass „*addressing income disparities in transforming countries requires a comprehensive approach that pursues multiple pathways out of poverty—shifting to highvalue agriculture [vor allem nicht traditionelle Exporte und Verkettung mit Supermärkten], decentralizing nonfarm economic activity to rural areas, and providing assistance to help move people out of agriculture*“ (World Bank 2007: 2), also exakt dieselben Strategien, die schon Jahre zuvor propagiert wurden. Dazu schlägt der Bericht die Stärkung der Landmärkte, Verbesserung des Humankapitals, Zugang zu Finanzdienstleistungen (Krediten und marktorientierten Versicherungen), Liberalisierung der Nahrungsmittelimporte, Umweltdienstleistungen, Biotechnologie, Genmanipulation sowie die Produktion von Biotreibstoffen vor, ebenso wie „*moving beyond farming*“ mittels sozialer Netze für chronische und transitorische Arme (ibid.: 11ff).

So konkludiert auch Oxfam International (2007: 9) in einer Stellungnahme zu diesem Bericht: “Ein Vorschlag, der auf mehr desselben basiert, wird auch mit höherem finanziellen Rückhalt die Armut und die ruralen Ungleichheiten nicht reduzieren.”

1.2.2.2. Zugang zu Land: die marktorientierte Landreform, Eigentumsrechte und Landpachtmärkte

Das Thema des Zugangs zu Land wurde in den 1980er Jahren komplett aus der Entwicklungsagenda gestrichen und wurde erst Mitte der 1990er Jahre wieder aufgenommen.

Dies aus mehreren Gründen. Erstens tauchten schwerwiegende politische Konflikte, die eine starke Verbindung mit der Landverteilung aufwiesen, auf. In Lateinamerika vor allem der Aufstand der Zapatisten im südlichen Mexiko und die Wiederaufnahme militanter Landbesetzungen in Brasilien; zweitens wurde der Armutsbekämpfung in wechselnden politischen Kontexten (post-autoritäre Regime wie Brasilien; Friedensprozesse in den zentralamerikanischen Ländern und Kolumbien) größere Bedeutung beigemessen; drittens stellte sich in den ehemals sozialistischen Ländern die Frage der Nutzung der bis dahin kollektiven Ländereien; und viertens erforderte die aufgrund der mageren wirtschaftlichen und sozialen Resultate in Frage gestellte neoliberale Politik in den 1980er Jahren Anpassungen, um das Modell aufrechterhalten zu können (Borras *et al.* 2006).

Die Notwendigkeit einer weniger ungleichen Landverteilung wurde zweierlei argumentiert. Einerseits wurde Zugang zu Land als strategisches Instrument der ländlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung betrachtet (IADB 2002), andererseits eine umgekehrte Beziehung zwischen Größe des Landbesitzes und Produktivität festgestellt. Sprich kleine landwirtschaftliche Produktionseinheiten wurden als effizienter erkannt als große, vor allem wegen der geringeren Supervisionskosten (Deininger 2003).¹⁸ Verbunden damit, waren in Kontexten gleicherer Verteilung des Landes höhere Wachstumsquoten vorzufinden. Eine hohe Konzentration des

¹⁸ Dies bezieht sich auf nicht mechanisch bebautes Land, im Falle des Großgrundbesitzes vor allem auf unterbenutztes bzw brachliegendes Land (Bandeira/Sumpsi 2009).

Landbesitzes wurde somit nicht nur aus sozialer, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als nicht wünschenswert erachtet (Childress/Deiningner 2006).

Mehrere Optionen des Landzugangs wurden vorgeschlagen: die „verhandelte“ oder marktorientierte Landreform, die Landpacht, die Besteuerung des Landes auf der Basis ihres Produktivpotentials, die Zuweisung öffentlicher Länder und die Verrechtlichung des Landbesitzes (IADB 2002). Bei allen Formen ging es grundsätzlich darum, die Landmärkte zu dynamisieren, indem Kauf und Verkauf von Land, die Privatisierung und Individualisierung von Eigentumsrechten sowie die Privatisierung öffentlichen und kommunalen Landes stimuliert und den Pachtverträgen hohe Priorität eingeräumt wurde (Mendes Pereira 2005).

In den ersten Jahren des Wiederaufkommens des Themas des Landzugangs stand die marktorientierte Landreform im Mittelpunkt der von der Weltbank protagonistisierten neoliberalen Agrarpolitik. Diese sollte die Fehler der als gescheitert betrachteten traditionellen Landreformen¹⁹ korrigieren und setzte somit auf freiwillige (statt verpflichtender) Landtransaktionen über den Markt. Ein dynamischer Landmarkt sollte den effizientesten Gebrauch der Ressource Land seitens der effizientesten Landwirtschaften mit sich bringen und somit bessere Verteilung erreichen. Einzig die Aufhebung der die Landmärkte limitierenden Restriktionen wäre notwendig, damit diese ihr volles Potential entfalteten. Die Reduktion der Funktion des Staates auf eine reine Vermittlerrolle zwischen Käufergruppen und Verkäufern („*willing buyers, willing sellers*“) sollte Kosten und Bürokratie senken. Das nachfrageorientierte Design sollte sicherstellen, dass auch wirklich die Zielgruppe erreicht würde. Die „Landreform“ sollte in Regionen stattfinden, in denen hohes Angebot an Land bestünde, damit die Preise nicht in die Höhe gingen. Essentiell war also die marktorientierte Landreform als reiner Landkauf und –verkauf zwischen Privaten konzipiert, wobei der Kauf vom Staat subventioniert wurde (mittels günstiger Kredite und Subventionen für den Beginn der

¹⁹ Kritisiert wurde seitens der Weltbank die schlechte Treffsicherheit der Zielgruppe aufgrund politischer Motive und angebotsorientiertem Design; die Schaffung bürokratischer, teurer und oft korrupter Staatsapparate zur Durchführung der Reformen; die Distortionen des Landmarktes, die Konfiskation, Expropriation und Fixierung von Obergrenzen des Landbesitzes schufen und daher, so die Kritiker, geringen Erfolg in der Landverteilung erzielten; und die politische Resistenz der Landeigentümer gegenüber erzwungenen Reformen (Deiningner/Binswanger 1999; Lahiff *et al.* 2008).

Produktivprojekte, technischer Beratung und Schaffung von Infrastruktur) (Mendes Pereira 2005; Lahiff *et al.* 2008; Garoz/Gauster 2002).

Relativ bald stellte sich die Infunktionalität dieses Modells zur effektiven Umverteilung des Landes heraus. Nicht nur war das Volumen des transferierten Landes extrem gering (Lahiff *et al.* 2007), weil die Landmärkte nie in Schwung kamen. Ebenso wurde durch das Design der Programme die Zielgruppen verfehlt. Das verteilte Land hatte meist schlechte Qualität und wurde außerdem zu erhöhten Preisen gekauft, was in weiterer Folge zu einer unüberwindbaren Schuldenbürde für die *campesino*-Gruppen führte. Die Produktivprojekte konnten aufgrund mangelnder technischer Beratung nicht erfolgreich durchgeführt werden, weswegen das *cash* Einkommen selbst der erfolgreichsten Gruppen nur etwa ein Drittel des nationalen Mindestlohns ausmachte. Mit dem auch häufig auftretenden Phänomen der Begünstigung und Korruption wurde deutlich, dass die marktorientierte Landreform dieselben und mehr Defizite als die traditionellen Landreformen aufwies (Lahiff *et al.* 2008; Garoz/Gauster 2002; Mendes Pereira 2005; Garoz/Gauster 2006).

Auch die Weltbank verteidigte ihr Projekt nicht länger und kam zu dem Schluss, dass „*large-scale land reform is no longer on the political agenda*“ (World Bank 2005b: 248) und dass „bescheidene Landverteilungsprogramme“ in erster Linie aus Zwecken des sozialen Konfliktmanagements durchgeführt würden (ibid.).

Ab diesem Zeitpunkt wurde das Thema des Landzugangs auf Landpachtmärkte und die Schaffung sicherer Eigentumsrechte (die innerhalb des Post-Washington-Konsenses als besonders relevant für den Schutz der Rechte der Armen betrachtet wurden²⁰) reduziert. Landzugang spielte keine relevante Rolle in den Strategien ländlicher Entwicklung mehr (vgl. World Bank 2003, 2007; IADB 2005). Ansichten, dass an Stelle von Landtransfers an *campesinos* und *campesinas* besser deren Transition aus der Landwirtschaft heraus mittels der Humankapital schaffenden *Conditional Cash Transfers* gefördert werden sollte (Valdes/Foster 2005; Carter 2006), verdeutlichen diese Tendenz.

²⁰ Tatsächlich wurde aber in diversen Studien gezeigt, wie die mit der Regularisierung einhergehende Kommodifizierung des Landes zu einer starken Re-Konzentration desselben geführt (vgl. u.a. Garoz et al. 2005; Hurtado 2008), und so eine Restrukturierung indigener Territorien zugunsten der Auslandsinvestitionen und extraktiver Industrie stattgefunden hat (Holt-Gimenez 2006).

1.2.2.3. Die neoliberale Sozialpolitik als Strategie ländlicher Armutsbekämpfung

Nachdem, wie bereits erwähnt, die produktive ländliche Entwicklung nur für einen kleinen Sektor der verarmten ländlichen Bevölkerung vorgesehen war (jenem, der sich in wettbewerbsorientierte KleinunternehmerInnen verwandeln sollte), wurden die wenigen expliziten Armutsbekämpfungsstrategien im Rahmen einer „neuen“, neoliberalen Sozialpolitik entwickelt.

Im Einklang mit dem blinden Vertrauen in die Effizienz des Marktes, bedeutet eine neoliberale Sozialpolitik, dass auch der soziale Sektor enger an Marktmechanismen angelehnt wird, in der Annahme, auf diese Weise effizienter zu sein. In diesem Sinne sind die Hauptmerkmale der „neuen Sozialpolitik“ Fokussierung, Privatisierung und Pluralisierung der Dienstleistungsanbieter, ebenso wie ein größeres Vertrauen in den Markt an sich (Molyneux 2008: 780).

Die Privatisierung bezieht sich vor allem auf die Sozialversicherungsleistungen, bei welchen eine Mischform aus Staat und privaten Akteuren traditionelle Versicherungssysteme über Wettbewerbsmechanismen dynamisieren soll. Auch Bildungs- und Gesundheitsleistungen werden auf diese Weise dereguliert (Burchardt 2003).

Die Pluralisierung der Dienstleistungsanbieter bedeutet, dass private Akteure (vor allem NROs) als Dienstleistungsanbieter eingesetzt werden und den Staat dabei ersetzen. Dies wurde anfangs als Demokratisierung der Dienstleistungsprovision verstanden, da die NROs durch ihre Nähe zu den sozial marginalisierten Gruppen und ländlichen Dörfern als vertrauensvoller Akteur galten (Molyneux 2008).²¹

Die Fokussierung der Sozialmaßnahmen bedeutet, nur „wirklich Bedürftige“ als EmpfängerInnen der Sozialtransfers zu priorisieren (Burchardt 2003: 58). Die Betonung der Fokussierung bedeutete eine klare Entfernung der in der Grundbedürfnisstrategie vorherrschenden Prämisse, dass Armut generell bekämpft werden sollte, was die

²¹ Bald wurden aber auch die Probleme der Substitution staatlicher Aufgaben durch partikuläre NROs wie die Partikularisierung der angebotenen Dienstleistungen oder ein unterschiedlicher Grad an Erfüllung der angebotenen Leistungen sichtbar (Gauster *et al.* 2004)

Entwicklung von Strategien erforderte, die nicht mehr marginalisierte Sektoren (wie die kleinbäuerliche Landwirtschaft) fördern, sondern Einzelpersonen Fähigkeiten zum *risk management* geben sollte (Molyneux 2008).

Während die bisherigen universellen Sozialversicherungsprogramme, das Bildungs- und das Gesundheitssystem dereguliert wurden, sollte sich staatliche Sozialpolitik schwerpunktmäßig auf Armutsbekämpfung konzentrieren (Burchardt 2003).

Neben der erwähnten Merkmale waren vier zentrale Konzepte bestimmend für die neue Sozialpolitik: Partizipation, *empowerment*, *co-responsibility* und Nachfrageorientierung.

Das Konzept der Partizipation basiert auf der Idee, dass Entwicklungsprojekte effizienter und nachhaltiger sind und dass soziale Exklusion reduziert wird, wenn sich die Zielgruppe mit dem Projekt identifiziert.²² *Empowerment* wird als Prozess verstanden, in dem die Fähigkeiten der Zielgruppe gestärkt werden, sodass sie mittelfristig alleine aus der Armut herausfindet. Es geht also weniger um kurzfristige Armutsreduktion als um mittelfristige. *Co-responsibility* bedeutet die Beteiligung an den Kosten der Entwicklungsprozesse seitens der Zielgruppe. Diese Beteiligung kann in Ko-Finanzierung, administrativen Tätigkeiten oder unentgeltlicher Arbeit bestehen. Oft wird diese Beteiligung von Frauen erfordert, was mit einer „Wieder-Traditionalisierung“ der Geschlechterrollen einhergeht (Molyneux 2008). Die Nachfrageorientierung sollte schließlich sicherstellen, dass nur dort, wo aktiv nach Projekten oder Dienstleistungen gesucht würde, diese unterstützt würden.

Sozialfonds

Die ersten Initiativen der neoliberalen Armutspolitik stellten die internationalen Sozialfonds dar. Diese Sozialfonds wurden durch präferentielle Kreditlinien internationaler Organisationen (Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank etc.) gespeist, die an armutsbekämpfende Initiativen gebunden waren. Die Sozialfonds hatten

²² Dennoch bedeutet Partizipation in der Praxis oft die Übernahme operativer Aufgaben, die vormals der Staat inne hatte. Dies ist gut an den parallel zu formellen Systemen in den ländlichen Regionen implementierten Gesundheits- und Bildungssystemen zur Ausweitung der Deckung ersichtlich, in denen die Partizipation der DorfbewohnerInnen darin besteht und darauf reduziert wird, unbezahlte Arbeit zu verrichten (siehe Gauster *et al.* 2004)

die soziale Abfederung der besonders von den Strukturanpassungsprogrammen betroffenen Bevölkerungsgruppen zum Ziel (Burchardt 2003). Zunächst waren sie als Sicherheitsnetzwerke (*safety nets*) für die durch die Strukturanpassungsmaßnahmen kurzfristig betroffenen „neuen Armen“ (die sogenannten „*adjustment poor*“) konzipiert. Ab Anfang der 1990er Jahre wurden sie in *social investment funds* konvertiert, was bedeutete, dass der Schwerpunkt sich zu Infrastrukturprojekten hinwendete, die statt der kompensatorischen Maßnahmen der Sozialfonds der ersten Generation strukturelle Änderungen und Verbesserungen für die Zielgruppen, die nun auch chronisch Arme waren, bringen sollten (Feitosa de Britto 2005). Als solche waren sie am Höhepunkt ihres Wirkens in 20 lateinamerikanischen Ländern präsent. Bis zur Einführung der *Conditional Cash Transfers* bildeten diese Fonds den Grundstein der neoliberalen Sozial- und Armutspolitik (Burchardt 2003).

Die Sozialfonds bzw. sozialen Investmentfonds hatten trotz ihrer Anwendung in ganz unterschiedlichen Kontexten viele gemeinsame Charakteristika, da der partikulären Anwendung ein gemeinsames Design zu Grunde lag. Zunächst wurden sie nicht im Rahmen staatlicher Bürokratien, sondern parallel zu den bestehenden Ministerien entwickelt (Feitosa de Britto 2005), eine Tendenz, die auch im Bildungs- und Gesundheitswesen zu beobachten war (Gauster *et al.* 2004). Meist standen sie unter direkter Kontrolle des Präsidentenbüros (um die als langsam und korrupt wahrgenommenen ministeriellen Bürokratien zu umgehen) und nährte sich nicht aus nationalen Budgets, sondern aus internationalen Geldern (Barrientos *et al.* 2008). Gehälter, die weit über dem Niveau der generell in der staatlichen Bürokratie bezahlten lagen und Ausnahmen von den üblichen bürokratischen Prozessen, führten zwar zu mehr Agilität und Effizienz, schufen aber Zwietracht mit den Ministerien und Duplizität von Aktivitäten (Feitosa de Britto 2005).

Die sozialen Investmentfonds wandten konzeptuell die Prinzipien der Fokussierung und Selektion an. Die Vergabekriterien der Projekte, die vor allem die Schaffung lokaler Infrastruktur beinhalteten (Schulen, Gesundheitsposten, Wasserversorgung, sanitäre Anlagen) war marktkonform, nämlich dezentral und nachfrageorientiert. Die Mittelvergabe erfolgte aufgrund sektorieller und territorialer Priorisierung. Als besonderes Förderungsziel wurde lokale Partizipation betont, unter anderem um die Selbstorganisation von Fähigkeiten (*empowerment*) zu erhöhen (Burchardt 2003).

NROs spielten eine bedeutende Rolle und waren Hauptakteure in der Formulierung und Verwaltung der Projekte (so waren 81 Prozent der Institutionen, die mit dem bolivianischen Sozialfonds arbeiteten, NGOs) (Molyneux 2008: 789).

Die nachfrageorientierte Vergabe der Projekte förderte zwar die Teilnahme der Dörfer und ihre Identifizierung mit den Projekten, implizierte aber den Ausschluss der ärmsten Dörfer, deren Fähigkeit zur Organisation und zur Mobilisierung ihrer Interessen und der erforderlichen komplementären Finanzmitteln begrenzt ist (Cornia 2001). Im Fall der Sozialfonds, die oft Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beinhalteten, stellte sich heraus, dass vor allem Personen, die über der Armutslinie lagen, berücksichtigt wurden, was einen Fehler erster Art (Inkludierung von Personen außerhalb der Zielgruppe) darstellte.²³

Die sozialen Investitionsfonds wurden in allen Ländern in Kontexten durchgeführt, in welchen makroökonomischer Stabilität eine Priorität eingeräumt wurde, weswegen es oft zu Widersprüchen zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen kam. Beispielsweise wurde in keinem Fall das vor den Strukturanpassungsprogrammen gehaltene Niveau an Sozialausgaben wiedererlangt. Restriktive Budgets waren weiterhin wichtiger als die Realisierung armutsbekämpfender Programme (Feitosa de Britto 2005).

Die Sozialfonds führten dazu, dass wichtige Reformen in den staatlichen Sozialministerien aufgeschoben wurden, um kurzfristig sichtbare Ergebnisse präsentieren zu können. Langfristig hatten die ausbleibenden Strukturänderungen in den Ministerien aber negative Auswirkungen, da die Sozialfonds nicht ähnlich effektive Sicherheitsnetze zu bilden imstande waren wie die zuständigen Ministerien. Die Effizienz war also geringer als jene potentiell reformierter Ministerien (Cornia 2001; Feitosa de Britto 2005).

Schließlich wurden die Sozialfonds nicht gleichzeitig mit oder vor der Einsetzung der Strukturanpassungsprogramme eingeführt, sondern Jahre danach, weswegen das

²³ So gehörten 63 Prozent der Arbeiter des bolivianischen Sozialfonds zum 3. und 4. Einkommensdezil; und in Honduras erhielten jene Munizipien mit einer hohen Armutsquote nur US \$5.40 pro Kopf, während jene Munizipien mit der geringsten Armutsquote US \$ 56.4 pro Kopf vereinnahmen konnten (Cornia 2001: 25).

ursprüngliche Ziel (die Verlierer der Strukturanpassungsprogramme abzusichern) von Anfang an zum Scheitern verurteilt war (Cornia 2001).

Die Beliebtheit der Sozialfonds und ihre Priorisierung gegenüber andere Politiken lässt sich mit ihrer politischen Durchführbarkeit erklären (es gab nur Gewinner, aber keine Verlierer, da Verteilungsmaßnahmen und Steuererhöhungen ausblieben) und mit der Fähigkeit, rasch Ergebnisse zu liefern und somit sozialen Unruhen entgegenzuwirken (Feitosa de Britto 2005). Mittelfristig waren die Ergebnisse wegen der bereits erwähnten Defizite (zeitverschobene Anwendung, fehlende Kongruenz mit makroökonomischen Zielen, niedrige Budgets, fehlende Zusammenarbeit mit den Ministerien, fehlende nachhaltige soziale Sicherung, schlechte Fokussierung der Zielgruppen) aber bescheiden (Cornia 2001).

1.2.3. Die Rolle der *campesinos* im neoliberalen Entwicklungsmodell

Zusammenfassend soll nochmals diskutiert werden, welche Rolle den *campesinos* und *campesinas*, die die Mehrzahl der Armen im ländlichen Bereich stellten²⁴, im neoliberalen Entwicklungsmodell zukam und was ihre Antwort darauf war.

Grundsätzlich verlor der *campesino* in diesem Modell seine wirtschaftliche Identität, da die Gesellschaft die von ihm bereitgestellten Produkte – die Grundnahrungsmittel – nicht mehr benötigte bzw. nicht mehr in einem Maße, in dem dies mit einer klaren Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft einherginge. Auch an der sozialen Identität wurde gekratzt. Die Werte der *campesinos* und *campesinas* wurden nicht nur von ihren klassischen Widersachern, den landwirtschaftlichen Großkapitalisten, sondern generell von der öffentlichen Meinung, der städtischen Mittelschicht, als unmodern bzw. nicht zeitgemäß etikettiert. Die Tatsache, dass die Rationalität der *campesinos* über eine rein ökonomische hinausgeht, dass sie Land und Nahrung nicht als Waren zu sehen bereit sind, überforderte die Denkmöglichkeiten der neoklassischen ökonomischen Philosophie.

²⁴ Laut IADB (1998) waren im Jahr 1988 66 Prozent der Armen in ruralen Gebieten *campesinos* und 30 Prozent Landlose.

In einer ersten Phase des neoliberalen Entwicklungsmodells wurden die *campesinos* von den produktiven Programmen ausgeschlossen und mussten unter den makroökonomischen Reformen (besonders der Handelsliberalisierung und der Abwertung der heimischen Währung) leiden. Dies führte zu einer steigenden Anzahl von landlosen und verarmten *campesinos*. Da diese zunehmende Verarmung Konfliktpotential barg, setzte in einer zweiten Phase eine zunehmende Differenzierung der *campesinos* ein, in welcher diese, wie schon in Kapitel 1.2.2.1. erwähnt, in unterschiedliche Tätigkeiten, landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Natur, gedrängt und als Subjekte sozialer, armutsbekämpfender Programme wahrgenommen wurden.

Mit Ausnahme der wenigen *campesinos*, die die Transition in den nicht traditionellen Exportsektor schafften²⁵, bzw. jener, die durch relativ großen Landbesitz weiterhin genügend Überschüsse innerhalb der traditionellen Grundnahrungsmittelproduktion erwirtschafteten, um sie, wenn auch nur mit geringen Gewinnspannen,²⁶ am Markt zu verkaufen, wurde die Semiproletarisierung zur Option, den Lebensunterhalt zu sichern. Gleichzeitig wurde sie zur Strategie, um, trotz widriger Umstände für ihre essentielle Tätigkeit, die Identität als *campesinos* nicht zu verlieren.

So beschränkten sie die landwirtschaftliche Produktion auf die für den Eigenbedarf notwendigen Grundnahrungsmittel und transformierten ihre Beziehung mit dem Markt. Statt landwirtschaftlicher Produkte wurde Arbeitskraft verkauft: an kapitalistische Landwirte, reichere KleinbäuerInnen oder nicht im landwirtschaftlichen Sektor tätige Unternehmer, was oft Migration erforderte. Der Prozess der De-Agrarisierung - ein Prozess, in welchem die Bedeutung der landwirtschaftlichen Aktivitäten in der Strategie der Lebensunterhalte der Kleinbauern abnimmt - und Semiproletarisierung wurde zur Haupttendenz unter den lateinamerikanischen *campesinos* und die einzige Möglichkeit, ihr Land zu behalten (Kay 2005; Akram-Lodhi 2007; Isakson 2011).

²⁵ Dadurch verloren sie aber ihre Essenz als *campesinos* (und werden zu landwirtschaftlichen KleinunternehmerInnen), da sie einerseits nicht mehr für den Eigenbedarf produzieren, sondern ausschließlich für den Markt und andererseits die Kontrolle über ihre Produktion verlieren.

²⁶ Wenn die Kosten der Arbeit in die Produktionskosten inkludiert werden (was oft nicht passiert), waren die Gewinnspannen nicht einmal gering, sondern definitiv nicht vorhanden (vgl. Gauster/Sigüenza 2008).

Die Semiproletarisierung ist eine willkommene Tendenz für die kapitalistischen Unternehmen, da sie den Arbeitenden aufgrund ihrer Subsistenzwirtschaft erlaubt, ihre Arbeitskraft unter dem für die eigene und die Reproduktion ihrer Familien notwendigen minimalen Einkommen zu verkaufen. Außerdem nimmt mit dem Grad an Semiproletarisierung auch das Angebot an arbeitswilligen Arbeitskräften zu. So kann das Kapital über billige und saisonal reduzierte Arbeitskräfte verfügen, solange die Vollproletarisierung vermieden wird (Kay 2005; Akram-Lodhi 2008; Wallerstein 1993).

Tatsächlich wurde ja die Flexibilisierung und Feminisierung der Arbeit eine der Haupttendenzen des neoliberalen ländlichen Entwicklungsmodells. Verbunden mit einer limitierten staatlichen Kontrolle der Arbeitsrechte erlaubte sie den Unternehmern, Arbeitsrechte wie die Zahlung der Sozialversicherung, Zahlung der Überstunden, Recht auf gewerkschaftliche Organisation, Mindestlohn etc. zu umgehen. Dieses Phänomen wurde bei der Feminisierung der Arbeit sogar noch verschärft, da Frauen eher bereit sind, temporäre Arbeit und geringeren Einkünfte zu akzeptieren (Kay 2008).

Einen immer wichtigeren Stellenwert als Einkommensquelle für die semiproletarisierten *campesinos* nahmen im Rahmen der neoliberalen ländlichen Entwicklungspolitik schließlich die Sozialtransfers ein, die einerseits als Strategie zur „Akzeptanz der [wirtschaftlichen] Reformpolitik und Vermeidung sozialer Revolten“ (De Janvry 2001: 40) und andererseits in einem karitativen Sinne als *“safety nets for those left behind“* (Weltbank 2005a: 38) konzipiert waren und die einstmals produktiven *campesinos* und *campesinas* auf SozialhilfeempfängerInnen zu reduzieren suchte. Zu diesen Sozialtransfers gehören die bereits erwähnten Sozialfonds und seit einigen Jahren auch zunehmend die *Conditional Cash Transfers*.

1.3. Conditional Cash Transfers

Conditional Cash Transfers (CCT) sind Programme, die als arm oder sehr arm eingestuften Haushalten Geld (*cash*) transferieren (*transfer*), unter der Bedingung (*condition*), dass diese Haushalte „Investitionen“ in das „Humankapital“ ihrer Kinder tätigen (*World Bank* 2009: 1).²⁷

In das Humankapital der Kinder zu investieren bedeutet Gesundheit, Ernährung und Schulbildung zu verbessern. Im Falle der Gesundheit und Ernährung sind verpflichtende periodische Untersuchungen vorgesehen, Wachstums- und Gewichtskontrolle und Impfungen für Kinder unter fünf Jahren. Für schwangere Frauen sollen Geburtsvorsorge und periodische Vorträge oder Lehrmodule über Gesundheit Besserungen bringen. Für Kinder im Schulalter ist zumindest die Anwesenheit in der Schule (manchmal auch Leistungskontrollen) verpflichtend. Die Transfers werden an Mütter übergeben, da davon ausgegangen wird, dass Frauen das Geld familienfreundlicher verwalten als Männer (*World Bank* 2009).

CCT haben mehrere Ziele: sozialen Schutz für (sehr) arme Haushalte, die mittels der Transferzahlungen unmittelbare Konsumbedürfnisse befriedigen können; Reduktion der Ungleichheit durch die Umverteilung der Ressourcen zu den (sehr) armen Haushalten; und der Bruch des Teufelskreises der intergenerationalen Armutübertragung durch die Verbesserung des Humankapitals (Gesundheit, Ernährung und Bildung) der Kinder. Schließlich sollen die CCT auch dazu beitragen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen (*World Bank* 2009).

Es wird davon ausgegangen, dass, wenn intergenerationale Armutskreis gebrochen werden soll, eine duale Strategie, die sowohl den unmittelbaren Konsumeffekt als auch Schaffung Humankapitals inkludiert, der Schlüssel zum Erfolg ist (Villatorio 2005). Dies vor allem, da man annimmt, dass die verarmte Bevölkerung Investitionen in die Zukunft wesentlich weniger schätzt als Unterstützung für den direkten und unmittelbaren Konsum. Somit scheint für sehr arme Familien ein direkter Transfer für

²⁷ Die zitierten Termini sind Teil der Sprache der Weltbank, die die instrumentell, auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Sicht der Bildung zeigt. Im folgenden werden diese (und andere) Ausdrücke nicht mehr zitiert, sondern innerhalb der Logik dieser Institutionen übernommen und erst durch andere ersetzt, wenn dies explizit vorgesehen ist.

gegenwärtige Konsumbedürfnisse notwendig, bevor soziale Ausgaben und Investitionen für zukünftige Resultate in Betracht gezogen werden können. Die CCT basieren auf dieser dualen Strategie, die Gegenwart und Zukunft verbinden (Johannsen *et al.* 2010).

Mit der dualen Strategie sollen die CCT auch zwei mit einander verbundene Probleme lösen: Der fehlende Erfolg der universellen Sozialpolitik, die Armen zu erreichen (vor allem im Gesundheits- und Bildungsbereich) und das Versagen der Systeme sozialen Schutzes als Abfederungsmechanismen für Krisen (Feitosa de Britto 2005). Die CCT zeigen auch einen neuen Zugang zum sozialen Schutz – eine Perspektive der kurzfristigen Armutsbekämpfung hat einer des *risk management* mittels der Erhöhung des Humankapitals und somit der mittel- und langfristigen Armutsreduzierung Platz gemacht (Villatorio 2005).

Für das verpflichtende Element der CCT gibt es mehrere grundlegende Argumente: Einerseits die „geringe Investition in das Humankapital“ der Kinder: die CCT sollen „Marktfehler“²⁸, die als Gründe für die geringe Investition in Humankapital seitens der Armen betrachtet werden, ausmerzen, da sie direkt auf der Nachfrageseite eingreifen und die Barrieren, die auf dieser Ebene bestehen, angehen (Johannsen *et al.* 2010: 2).

Diese Annahme ist allerdings empirisch nicht geprüft und manche AutorInnen diskutieren, ob nicht derselbe Effekt mit *nicht verpflichtenden* Transfers kombiniert mit einer Verbesserung der Angebotsseite der Sozialleistungen erreicht werden könnte, da auch arme Haushalte Bildung und Gesundheitsvorsorge schätzen (Feitosa de Britto 2005; Bradshaw/Quirós Viquez 2008; Handa/Davis 2006; *World Bank* 2009). Dennoch scheint – und das ist das zweite Argument -, dass aus Gründen der politischen Ökonomie verpflichtenden Transfers vorgezogen werden, da die Verpflichtung eines „guten Verhaltens“ der „*deserving poor*“ mehr Unterstützung in der restlichen Bevölkerung (Mittelklasse) findet (Feitosa de Britto 2005; *World Bank* 2009: 65). Auch aufgrund administrativer Kriterien - es ist einfacher, ein neues Programm zu gründen als die Effektivität und Effizienz bestehender Ministerien mittels Reformen zu erhöhen – liegt es für manche auf der Hand, die Variante der CCT der angebotsorientierten

²⁸ Es gibt eine private Unterinvestition in Bildung, da der (Aus)gebildete anderen in der Gesellschaft positive Effekte schafft, für die jeneR, der/die Bildung zahlt, nicht entschädigt wird (De Janvry/Sadoulet 2004).

vorzuziehen (Feitosa de Britto 2005). Und schließlich scheint es vielen AutorInnen auch ideologisch gerechtfertigter, auf der Nachfrageseite einzugreifen, um damit „eine klare Distanz zu den traditionellen Mechanismen, die auf der Angebotsseite operierten, wie die generellen Subsidien“ zu schaffen (Rawlings/Rubio 2003: 11).

Die CCT besitzen alle wichtigen Elemente neoliberaler Sozialpolitik: Nachfrage-statt Angebotsorientierung; *co-responsibility* der Zielgruppe; Partizipation²⁹; und schließlich die Fokussierung (statt Universalisierung) der Empfängerinnen.

Fokussierung ist ein entscheidender Aspekt aller CCT-Programme. Nur (sehr) arme Haushalte sollen die Transfers erhalten. Meist wird sowohl geographisch (die ärmsten Regionen) als auch auf Haushaltsebene fokussiert. Da aber die Dörfer auch die Bedingungen erfüllen müssen, die eine Ausübung der *co-responsibilities* (vor allem Schulbesuch) möglich machen (Rawlings/Rubio 2003), bedeutet dies gerade für die Marginalisiertesten – jene, die keine Schule haben und daher am Stärksten von der fehlenden Grundbildung betroffen sind - einen Ausschlussgrund.³⁰

Der Entwurf der CCT wird als lateinamerikanische, konkret mexikanische Erfindung betrachtet. Jedoch gab es sehr enge Verbindungen zwischen den Programmdesignern und den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs). Die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) spielten besonders in der Anfangsphase wichtige Rollen in der Dynamisierung der Diskussionen sowie der Organisation von Treffen zwischen den Programmdesignern und internationalen ExpertInnen in der Anfangsphase des Programms. Einmal in Mexiko und Brasilien erfolgreich implementiert, wurde das Modell international von den IFIs gepusht, was ihre schnelle Replikation erklärt (Feitosa de Britto 2005).

Als höchst erfolgreiches Modell gelobt, das viele Aspekte des entwicklungspolitischen *mainstream*-Diskurses integrierte (neben den genannten - Fokussierung, Partizipation,

²⁹ Diese Partizipation versteht sich im operativen, nicht im politischen Sinne. Wie bereits erwähnt, bedeutet ja Partizipation in der Praxis oft die operative Ausführung von Tätigkeiten, die früher in den Verantwortungsbereich des öffentlichen Sektors gefallen waren. In diesem Fall bezieht sich die Partizipation beispielsweise darauf, dass Frauen den Dorfplatz oder die Schule putzen müssen. Interview Sozialforscherin an der Nationalen Universität Mexiko (UNAM).

³⁰ Interview ExpertIn Mexiko (EM) 1, Repräsentantin vom CCT-Programm *Oportunidades*

co-responsibility, Nachfrageorientierung - auch *gender* und *empowerment*), wurde es nach und nach in fast allen lateinamerikanischen Ländern eingeführt.

Tabelle 1: Implementierung der CCT in lateinamerikanischen Ländern

Land	Name des Programms	Anfangsjahr	Aktiv (ja/nein)	Empfängerinnen (Haushalte)
Argentinien	<i>Programa Familias</i>	2002	ja	504, 784 (2007)
Bolivien	<i>Juancito Pinto</i>	2006	ja	1,200,000 (2009) (1)
Brasilien (2)	<i>Bolsa Familia</i>	2003	ja	11,100,000 (2006)
Chile	<i>Chile Solidario</i>	2002	ja	256,000 (2009)
Costa Rica	<i>Supermonos</i>			58,000
Dominikan. Republik	<i>Solidaridad</i>	2005	ja	461,446 (2008)
Ekuador	<i>Bono de Desarrollo Humano (BDH)</i>	2003	ja	1,060,416 (2006)
El Salvador	<i>Comunidades Solidarias (vorher Red Solidaria)</i>	2005	ja	100,000 (2009)
Guatemala	<i>Mi Familia Progresa</i>	2008	ja	814,625 (2010)
Honduras	<i>Programa de Asignación Familiar (PRAF)</i>	1998	ja	240,000 (2009)
Nikaragua	<i>Red de Protección Social (RPS)</i>	2000	nein	
Jamaika	PATH	2001	ja	300,000 (2008)
Kolumbien	<i>Familias en Acción</i>	2001	ja	1,700,000 (2007)
Mexiko	<i>Oportunidades (zuvor PROGRESA)</i>	1997	ja	5,000,000 (2009)
Panama	<i>Red de Oportunidades</i>	2006	ja	70,000 (2009)
Paraguay	<i>Tekopora</i>	2005	ja	14,000 (2009)
Peru	<i>Juntos</i>	2005	ja	453,823 (2008)

Quelle: Elaboration der Autorin mit Information von Johanssen *et al.* 2010 und *World Bank* 2009

- (1) Diese Zahl bezieht sich auf Kinder, nicht auf Familien, da in Bolivien nicht fokussiert wird, sondern jedes Kind, das die öffentliche Grundschule besucht, den Bonus bekommt.
- (2) In Brasilien wurde aber das erste CCT-Programm bereits 1996 eingeführt: Das „*Programa de Eradicacão do Trabalho Infantil*“ (Programm zur Eliminierung der Kinderarbeit). Ab 2001 existierte *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação*, die im Jahr 2003 alle in ein einheitliches Programm (das heute existierende *Bolsa Familia*) zusammengeführt wurden.

Die unterschiedlichen Programmdesigns der aktiven CCT werden in Tabelle 2 veranschaulicht. Dabei ist klar ersichtlich, wie unterschiedliche sozio-ökonomische Entwicklungsniveaus in den Designs berücksichtigt sind. So können es sich gewisse Länder erlauben, die CCT als Anreiz für Sekundärbildung zu verwenden (während in anderen nur der Primärbildungsbereich berücksichtigt werden kann) oder können das Geld mittels Banküberweisungen transferieren. Auch *gender*-Aspekte sind auffällig: Während die Tendenz dahin geht, Mädchen besonders zu fördern (was explizit im

Design Mexikos enthalten ist), gibt es Staaten, die für männliche Studierende mehr zu zahlen bereit sind. Nicht enthalten in der Tabelle sind die ZahlungsempfängerInnen, die in allen Ländern – mit Ausnahme der Karibikstaaten Dominikanische Republik und Jamaika – Frauen sind.

Tabelle 2: Designs der unterschiedlichen Programme

	Zielgruppe	Fokussierung	Empfänger Betrag	Zahlungsmethode	Dauer d. Zahlung	Verpflichtungen
ARG	Familien, die am Programm „ <i>Jefes de Hogar Desocupados</i> “ teilnehmen und Kinder im Schulalter haben	Alle, die der Zielgruppe angehören	Arg\$155–305 monatlich pro 5–19 jähriges Kind, abhängig von der Anzahl der Kinder in einem Haushalt (mindestens zwei, maximal sechs)	<i>Debit card</i> der argentinischen Bank	So lange die Kriterien erfüllt sind	<u>Gesundheit</u> Erfüllung des Impfplans für unter 19-Jährige; zweimonatige Untersuchung für Schwangere <u>Bildung</u> Schulinskription Schulbesuch der 5-19 Jährigen
BOL	Kinder, die öffentliche Grundschule besuchen	Alle, die der Zielgruppe angehören	\$25/Jahr/Kind	Militärs verteilen Geld bei Schulversammlungen	So lange die Kriterien erfüllt sind	<u>Bildung</u> Zumindest 75 Prozent Anwesenheit
BRA	Arme und sehr arme Familien mit Kindern bis 17 Jahre	Geographisch und <i>means testing</i>	Basis: 62 Reales (\$) für sehr arme Familien 15 Reales/Kind <15 Jahre (maximal 3 Kinder) 30 Reales/ Jugendlichen (15-17), maximal 2 Jugendliche	<i>Debit card</i> , die den Empfängerinnen gegeben wird	So lange Kriterien erfüllt sind, alle 2 Jahre wird evaluiert	<u>Gesundheit</u> Unter 6-jährige Kinder: Impfungen, Gesundheitsuntersuchungen, Wachstums <i>monitoring</i> Schwangere und stillende Frauen: pre- und postnatale Untersuchungen, Teilnahme an Seminaren zu Gesundheit und Ernährung <u>Bildung</u> Schulinskription der 6-15 und 15-17-jährigen 80 Prozent Anwesenheit Teilnahme an Eltern-LehrerInnenreffen
CHILE	Sehr arme Haushalte	<i>Proxy means testing</i>	Abnehmende monatliche Zahlung in den ersten 24 Monaten: 0-6: \$ 21; 7-12: \$16 13-18: \$ 11 19-14: \$ 8 Nach 24 Monaten, 3-jähriger monatlicher Betrag (\$8) Inflationsanpassung	Zahlposten oder Service-Zentren der Sozialversicherung	5 Jahre	Vertragsunterzeichnung zur Verpflichtung an der Teilnahme an den vorgesehenen Aktivitäten, gemeinsam mit personalisierter Assistenz in 7 Bereichen (Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Einkommen, Familienleben und legale Dokumentation)
KOL	Extrem arme Familien mit Kindern unter 17	Geographisch und <i>proxy</i>	Etwas \$8/Kind/Monat in 2. - 5. Schulstufe	Banksystem	So lange die Kriterien	<u>Gesundheit</u> Wachstums <i>monitoring</i> und bimensuale

	Jahren	<i>means testing</i>	Etwas \$14–\$33/ Kind/Monat 6.–11. Schulstufe Etwas \$ 27/Familie mit Kindern unter 7 Jahren für Gesundheitsvorsorge		erfüllt werden	Gesundheitsuntersuchungen 0–1), 3 mal jährlich bis 2 Jahren und 2 mal jährlich bis 7 Jahre <u>Bildung</u> Zumindest 80 Prozent Anwesenheit
DR	Sehr arme oder arme Familien mit Kindern unter 16 Jahren oder Erwachsenen über 16 ohne Identifikation	Geographisch und <i>proxy means testing</i>	\$9 monatlich für 1 oder 2 Kinder, \$14 monatlich für 3 Kinder \$19 für 4 oder mehr Kinder im Alter von 6–16 Jahren \$20 monatlich für Ernährung Betrag für die Geburtseintragung oder Ausweis	<i>Debit cards</i> , die in bestimmten Kaufhäusern verwendet werden können	3 Jahre mit Möglichkeit einer Prolongation für weitere 3 Jahre	<u>Gesundheit</u> Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge, Wachstums- und Entwicklungs <i>monitoring</i> und Impfungen für Kinder unter 1 Jahr (alle zwei Monate), und Kinder von 1–5 Jahren (alle 4 Monate) <u>Bildung</u> Schulinskription Zumindest 85 Prozent Anwesenheit für Kinder von 6–16 Jahren
EK	Familien mit Kindern von 0–16 in den 2 ärmsten Quintilen, und arme Haushalte mit älteren Personen	<i>Proxy means testing</i>	\$ 15/Familie \$ 11.5 Haushalte mit älteren Personen	Kann bei jeder Bank des größten Banknetzwer ks eingefordert werden	So lange die Kriterien erfüllt sind	<u>Gesundheit</u> Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge, Wachstums- und Entwicklungs <i>monitoring</i> und Impfungen für Kinder von 0-5 Jahren (bimensual) <u>Bildung</u> Schulinskription Zumindest 90 Prozent Anwesenheit für Kinder von 6–15 Jahren
	Familien in extremer Armut mit Kindern von 0–15 im ländlichen El Salvador	Geographisch und <i>proxy means testing</i>	\$15/Monat/Familie für Kinder von 6–15 (unabhängig der Anzahl der Kinder) \$15/Monat/Familie für Kinder von 0–5 oder schwangere Frauen \$20/Monat/Familie, die sowohl Anspruch auf den Bildungs- als auch auf den Gesundheitsbonus haben	Bargeld bei Zahlungspos ten – die Zahlung wird von nationalen Banken durchgeführt	3 Jahre	<u>Gesundheit</u> Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge, Wachstums- und Entwicklungs <i>monitoring</i> und Impfungen für Kinder von 0-5 Jahren (bimensual) <u>Bildung</u> Schulinskription Zumindest 80 Prozent Anwesenheit für Kinder von 5-15 Jahren
GUA	Sehr arme Familien mit Kindern bis 15 Jahren	Geographisch und <i>proxy means testing</i>	\$20/Familie/Monat für Kinder im Grundschulalter (unabhängig der Anzahl der Kinder) \$20/Familie/Monat für Kinder unter 16	Bargeld bei Zahlungs- posten – die Zahlung wird von einer	Solange die Kriterien erfüllt sind	<u>Gesundheit</u> Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge, Wachstums- und Entwicklungs <i>monitoring</i> und Impfungen für Kinder von 0-5 Jahren (bimensual) <u>Bildung</u>

HON	Arme Haushalte mit Kindern von 6–12, die Grundschule noch nicht absolviert haben und arme Haushalte mit schwangeren Frauen und/oder Kindern unter 3 Jahren	Geographisch und <i>proxy means testing</i>	\$113/Familie/Jahr für Ernährung In 4 Regionen (Fonds von IDB) gibt es zusätzlich: \$60/Familie/Jahr (Bildung) \$40/Familia/Jahr (Gesundheit) \$60/ schwangere Frau	regierungseigenen Banken durchgeführt Gutscheine, die von den lokalen Stellen einer großen nationalen Bank ausgegeben werden	So lange die Kriterien erfüllt sind	Schulinskription Zumindest 90 Prozent Anwesenheit für Kinder von 5-15 Jahren <u>Gesundheit</u> Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge, Wachstums- und Entwicklungs <i>monitoring</i> und Impfungen für Kinder von 0-5 Jahren (in 13 Regionen wird es nur empfohlen, nur in 4 Regionen (Projekt von IDB) wird kontrolliert) <u>Bildung</u> Schulinskription Zumindest 85 Prozent Anwesenheit für Kinder von 5-15 Jahren
JAM	Kinder von 0-19 (oder bis zur Graduation in der Sekundärschule) Arme Menschen, die älter als 60 sind Schwangere Frauen Arme Erwachsene Menschen mit einer Behinderung	<i>Proxy means testing</i>	Basisbetrag: J\$650/Monat/ EmpfängerIn (Maximum von 20 Buben erhalten 10% höhere Beträge als Mädchen MittelschülerInnen 50% höhere Beträge als den Basisbetrag; höhere MittelschülerInnen 75 Prozent höhere Beträge als den Basisbetrag.	Schecks, die durch vorgezahlte <i>cash cards</i> ausgestellt werden	So lange die Kriterien erfüllt sind; nach 4 Jahren Evaluierung	<u>Gesundheit</u> 4 Gesundheitsbesuche jährlich für Babys (0–11 Monate) mit den entsprechenden Impfungen 2 Gesundheitsbesuche jährlich, für Kinder von 1-5 Jahren 2-monatliche Gesundheitsbesuche für schwangere 2 Gesundheitsbesuche jährlich für Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen und andere Erwachsene <u>Bildung</u> Zumindest 85 Prozent Anwesenheit für Kinder von 6–19 Jahren
MEX	Sehr arme Familien mit Kindern bis 15 Jahren	Geographisch und <i>proxy means testing</i>	\$12–\$23/Kind/ Monat (je höher der Grad, desto höher der Bonus) + \$23/Kind jährlich für Schulmaterialien \$34–\$43/Kind/Monat in der Mittelschule (steigend nach Grad, höhere Beträge für Mädchen) + \$29 jährlich für Schulmaterial \$57–\$74/Kind/ Monat + \$29 jährlich	Bargeldzahlungen an Zahlungsposten und Überweisungen auf Bankkonten	So lange die Kriterien erfüllt sind	<u>Gesundheit</u> Alle Familienmitglieder müssen die erforderten präventiven Gesundheitsuntersuchungen durchführen Teilnahme an Gesprächen und Workshops zu Gesundheit und Ernährung seitens der über 15-jährigen Familienmitglieder <u>Bildung</u> Schulinskription

				für Schulmaterial \$336 für den Abschluss der Matura \$17/Familia/ Monat \$23/Monat für Ältere (über 69), der Teil einer Empfängerfamilie ist Jährliche Inflationsanpassung				Zumindest 80 Prozent monatliche und 93 Prozent jährliche Anwesenheit Abschluss der Mittelschule Abschluss der Matura vor dem 22. Lebensjahr
PAN	Familien in extremer Armut	<i>Proxy means testing</i>	\$35/Monat/Familie (unabhängig von der Anzahl der Kinder). Als Antwort auf die Ernährungs- und Gesundheitskrise wurde er 2008 auf \$50 angehoben.	Post oder Bank	5 Jahre	<u>Gesundheit</u> Impfungen für Kinder unter 5 Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge <u>Bildung</u> Anwesenheit Teilnahme an Eltern-LehrerInnen Konferenzen		
PAR	Extrem arme Familien mit Kindern unter 14 und schwangere Frauen, nur in ländlichen Gebieten	Geografisch, Index der Lebensqualität	\$ 12 Grundbetrag/ Familie/ Monat + \$6/ Kind (maximal 4 Kinder)	Mobiler Bankomat	3 Jahre	<u>Gesundheit</u> Impfungen für Kinder unter 5 Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge <u>Bildung</u> Inskription und Anwesenheit		
PERU	Arme Haushalte mit Kindern unter 14	Geographisch, <i>proxy means testing</i> , Validierung des Dorfes	\$ 33/Monat/ Familie	An ein Bankkonto geknüpfte <i>debit card</i>	4 Jahre	<u>Gesundheit</u> Impfungen für Kinder unter 5 Periodische Besuche zur Gesundheitsvorsorge für Kinder unter 5 und schwangere Frauen <u>Bildung</u> Zumindest 85 Prozent Anwesenheit für 6–14 jährige Kinder, die die Grundbildung noch nicht abgeschlossen haben Teilnahme am Programm “ <i>Mi nombre</i> ” seitens jener Familien, deren Kinder keine Geburtsurkunde oder deren Erwachsene keinen Ausweis haben.		

Quelle: Erstellung der Autorin mit Information von *World Bank* 2009: 205ff

Stärken und Schwächen der CCT-Programme

Die – stark ökonomisch determinierten – Evaluierungen der CCT-Programme zeigen mehrheitlich positive Resultate. Dies betrifft vor allem die Nachfrage nach den sozialen Dienstleistungen und die mit ihr einhergehende Stärkung des Humankapitals (Bildung, Gesundheit und Ernährung); Konsumeffekte; Reduzierung der Armut; Reduzierung der Kinderarbeit; und Reduzierung der Ungleichheit.

Es ist unbestritten, dass eine substantielle Erhöhung in der Nutzung der sozialen Dienstleistungen (Schule und Gesundheitsposten) stattgefunden hat. Die Schulinskription ist besonders dort stark angestiegen, wo sie zuvor gering war. Dies ist sowohl in Schwellenländern wie auch in ärmeren Ländern zu beobachten. Die Anwesenheit in der Schule hat ebenso entscheidend zugenommen. Auch hat es eine Anpassung der Absolvierung eines Schulgrads mit dem dafür vorgesehenen Alter gegeben. LehrerInnen und DirektorInnen fühlen ihre Arbeit oft durch den Anreiz der CCT gestärkt (*World Bank* 2009; Villatorio 2005; Rawlings/Rubio 2003, Glassman *et al.* 2007).

CCT-Programme haben auch einen positiven Effekt auf die Nutzung der Gesundheitsvorsorge. Wachstumskontrollen und Impfungen haben einen signifikanten Anstieg verzeichnet. Die zusätzliche Information, die in Gesprächen und Workshops vermittelt wird, verbunden mit der sozialen Unterstützung³¹, der Gewichts- und Wachstumskontrolle und der Verteilung ergänzender Mikronährstoffe können bessere Ernährungsgewohnheiten erzeugen und in weiterer Folge viel besser ernährte Kinder. Auch die Gesundheit der Erwachsenen hat in manchen Kontexten (z.B. dem mexikanischen) Verbesserungen gezeigt (Glassman *et al.* 2007; Rawlings/Rubio 2003).

In jenen Fällen, in denen die CCT gut fokussiert sind, haben die Konsumeffekte auch eine Reduktion der Armut bewirkt (*World Bank* 2009).

Hinsichtlich der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung wurden die Zweifel beseitigt, dass die CCT nicht männliche bzw. erwachsene Arbeit ersetzen oder ihr den Anreiz

³¹ Die verbesserten Konsummöglichkeiten tragen oft zu einer verbesserten Ernährung bei, da sie häufig zur Diversifizierung der Nahrung verwendet werden. So ist nicht nur der Konsum, sondern auch die Kalorienzufuhr gestiegen (Villatorio 2005; Rawlings/Rubio 2003)

entziehen. Auch private Transfers (wie Migrationsrückzahlungen) scheinen nicht unter den CCT zu leiden. Auch andere Auswirkungen auf die lokale Kaufkraft (Preise, Löhne oder andere wohlfahrtsstaatlichen Transfers) sind ausgeblieben. Das Realeinkommen nicht berücksichtigter Familien in Dörfern, in denen CCT transferiert werden, scheint sogar zugenommen zu haben, da sie mehr private Transfers und persönliche Kredite erhielten und mehr Verkäufe tätigen konnten.

Eine von UNDP (*United Nations Development Program*) durchgeführte Studie zeigt, dass CCT zur Reduktion der Ungleichheit beigetragen haben. Sowohl in Mexiko als auch in Brasilien lassen sich etwa 21 Prozent der in beiden Ländern 2.7 Prozent betragenden Reduktion des Gini-Koeffizienten durch die CCT erklären, ebenso wie 15 Prozent der 0.1 prozentigen Reduktion in Chile³² (Soares *et al* 2007).

Über das Thema der Reduktion der Kinderarbeit gehen die Meinungen auseinander: Während manche AutorInnen klare Evidenz dafür sehen (Rawlings/Rubio 2003), differenzieren andere hinsichtlich der Auswirkungen, die sich auf unterschiedlich entworfene Programmdesigns zurückführen lassen (Villatorio 2005).

Schließlich zeigt die schnelle und fast universelle Verbreitung der CCT in Lateinamerika aber, dass neben der technischen auch politische Argumente schwer wiegen. Die Tatsache, dass die CCT eine zentrale Stellung in der Armutsbekämpfungspolitik der lateinamerikanischen Staaten eingenommen haben, lässt sich nicht nur auf die empirischen Ergebnisse zurückführen, sondern auch auf die Tatsache, dass sie ideologische und politische Grenzen durchstoßen und sich somit allgemeiner Beliebtheit erfreuen.

Für die Empfängerfamilien besteht die Attraktivität in der konkreten monetären Unterstützung, für die Mittel- und Oberklassen darin, dass die Transfers allgemein als „vernünftig“ betrachtete Verpflichtungen beinhalten und weder ökonomische Strukturen noch das aktuelle Wirtschaftsmodell in Frage stellen. Für die PolitikerInnen stellen sie nicht zuletzt auf Grund der hohen Sichtbarkeit – die weit über jene der angebotsorientierten Interventionen herausgeht - ein beliebtes sozialpolitisches

³² Dennoch stellen Soares *et al.* (2007) aber fest, dass der Hauptanteil der Reduktion der Ungleichheit auf die Beschäftigungspolitik zurückzuführen ist.

Instrument dar, während es gleichzeitig eine gewisse politische Stabilität garantieren kann.

Die Kritikpunkte an den CCT-Programmen bzw. an der Priorisierung der CCT-Programme gegenüber anderer armutsreduzierender Programme kreisen um vier große Bereiche.

Der erste und in fast jeder Quelle befindliche Bereich betrifft die technische Diskussion um die Optimierung der Programmdesigns. Dies betrifft die Fragen, wie mittels der CCT Kinderarbeit reduziert werden kann³³; mit welchem Design die Erhöhung der Geburtenrate vermieden werden kann (und verbunden damit die Höhe des zu transferierenden Betrags)³⁴; wie *empowerment* der Frauen tatsächlich stattfinden kann³⁵ und wer wirklich fokussiert werden sollte.

Die besten Resultate zeigen sich bei sehr armen Familien, während bei armen die Ergebnisse der CCT Intervention weniger sichtbar sind (Glassman *et al.* 2007). So ergibt eine Studie von de Janvry/Sadoulet (2007) in Mexiko, dass in für CCT ausgewählten Dörfern sich die Grundschulpräsenz nur um einen Prozentpunkt erhöht (gegenüber einer Kontrollgruppe), von 97 auf 98 Prozent. In der Sekundärschule ist die Differenz zwar größer (76 Prozent gegenüber 64 Prozent in der Kontrollgruppe), aber nicht groß genug, um von einer optimalen Fokussierung sprechen zu können. Somit

³³ Hier wird im Falle Brasiliens, wo die Reduzierung bzw. Eliminierung der Kinderarbeit ein klares Ziel des Programms ist, betont, dass die CCT die Kinder und Jugendliche nicht unbedingt vom Arbeiten abgehalten haben, sondern der Schulbesuch nun ihre Freizeit ersetzt. Somit müssen Transfers höher für ältere Kinder, da die Opportunitätskosten für Jugendliche höher als für Kinder sind (Villatorio 2005).

³⁴ Ein wichtiges Thema bezieht sich darauf, in wie fern die CCT die Geburtenrate erhöhen. Es gibt Studien, die zeigen, dass gewisse Programmdesigns – wie z.B. in Honduras - einen Anreiz für mehr Kinder geben (Stecklov *et al.* 2006). Dies vor allem, wenn der Bonus pro Kind gegeben wird. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Boni für Bildung entsprechend der Anzahl der Kinder zu geben sind, um den Verlust der Anreize für große Familien zu vermeiden. Um die gewünschten Effekte zu erzielen, darf der transferierte Betrag nicht zu niedrig sein. Aus denselben Gründen werden Inflationsanpassungen, die die wenigsten Programme haben, gefordert (Villatorio 2005; Feitosa de Britto 2005).

³⁵ Während grundsätzlich die Tatsache, dass die Frauen die Transfers erhalten mit ihrem *empowerment* gleichgesetzt wird, da ihnen ein gewisser Grad an Autonomie und Unabhängigkeit zukommt, gibt es Stimmen, die meinen, dass durch die Tatsache, dass die Frauen für die Erfüllung der *co-responsibilities* verantwortlich sind, ihre traditionelle Rolle gestärkt wird (Molyneux 2008). Die *co-responsibilities* sind auch mit einem Zeitaufwand verbunden, was bedeutet, dass die Verbesserung der Familiensituation wiederum auf Kosten der Frauen geht. Mittelfristig besteht außerdem die Gefahr, dass die Erwartung steigt, dass nun den Frauen (auch ohne CCT) die Verantwortung des finanziellen Unterhalts der Kinder zukommt (Bradshaw/Quirós Viquez 2008).

empfehlen sie, entweder jene Kinder/Familien auszuwählen, die ohne den Transfer eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, in die Schule zu gehen und mit ihm eine hohe; oder den wenigen Kindern, die nicht in die Schule gehen, spezielle Interventionen zukommen zu lassen. Es wird angenommen, dass dies wäre für die Verbesserung der Bildung ein effizienteres Instrument darstellen könnte als ein genereller Transfer an arme Haushalte (de Janvry/Sadoulet 2004).

Ein zweiter Kritikbereich stellt gewisse Annahmen neoliberaler Sozialpolitik, die in die CCT-Programme einfließen, in Frage. Dies betrifft vor allem die Nachfrageorientierung und die *co-responsibilities*.

Hinsichtlich der Nachfrageorientierung herrscht Sorge um die Qualität der nun in höherem Ausmaß nachgefragten Sozialleistungen. Dabei wird erwähnt, dass ein Ansteigen der Nachfrage bei gleichbleibendem Angebot negative Auswirkungen haben kann, da Anwesenheit und Präsenz allein nicht notwendigerweise den Lernprozess stärkt. Es besteht die Gefahr, dass die den CCT zu Verfügung gestellten Ressourcen auf Kosten des Angebots, der Qualität von Bildung und Gesundheit gehen (*World Bank* 2009; Johannsen *et al* 2010; Handa/Davis 2006). Die Nutzung sozialer Einrichtungen schlechter Qualität können wiederum die Wirkung der Programme nachhaltig und negativ beeinflussen (Glassman *et al.* 2007) bzw. den CCT nur symbolische Bedeutung zukommen, wenn die Qualität der öffentlichen Bildung schlecht bleibt (Feitosa de Britto 2005).

Verbunden damit wird von einigen AutorInnen der verpflichtende Ansatz, der mit dem nachfrageorientierten Design einhergeht (die *co-responsibilities*), bemängelt. Es wird diskutiert, ob nicht doch mehr Investitionen auf der Angebotsseite besser Ergebnisse brächten. Einerseits könnte ein solcher Ansatz effektiver sein, um nicht nur Anwesenheit, sondern auch Qualität zu erhöhen. Auch wird argumentiert, dass nicht das „schlechte Benehmen“ der Armen durch Verpflichtungen geändert werden sollte, als viel mehr Bezahlbarkeit und der Zugang zu diesen sozialen Dienstleistungen den Wunsch, „richtig“ zu agieren, realisierbar macht (Bradshaw/Quirós Viquez 2008). Eine Kombination aus Bewusstseinsbildung (über die Bedeutung von Gesundheit, Bildung und ausgewogener Ernährung), nicht verpflichtender Transfers und erhöhter Qualität der sozialen Dienstleistungen könnte eher die erwünschten Ergebnisse erzielen als

Verpflichtungen und Kontrolle. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen teuer ist. Und es gibt Beispiele (die Programme von Honduras und Ekuador), dass auch ohne diese Obligationen gute Resultate erzielt werden können.

Ein dritter Teilbereich der Kritik befasst sich mit der Notwendigkeit der Einbettung der CCT in breiter angelegte Armutsbekämpfungsstrategien. Der exklusive Fokus hinsichtlich der Erhöhung des Humankapitals, das per se nicht automatisch in bessere Einkommen transformiert werden kann (Villatorio 2005; Teichmann 2007), verdeckt die Notwendigkeit breiter angelegter Armutsbekämpfungsprogramme innerhalb einer Strategie beschäftigungsintensiver ländlicher Entwicklung. Diese sollte nicht nur die Verbesserungen der sozialen Dienstleistungen auf der Angebotsseite, sondern höhere Mindestlöhne, Arbeitsrechte, Infrastruktur, produktive Investitionen und Synergien der CCT mit landwirtschaftlichen oder nicht landwirtschaftlichen produktiven Tätigkeiten vorsehen (Handa/Davis 2006; Teichmann 2007; Rawlings/Rubio 2003; Hall 2008). Ebenso wie im Fall der angebotsorientierten Sozialpolitik wird aber beobachtet, dass der hohe finanzielle Aufwand für CCT ländliche Entwicklungsprogramme zu substituieren scheint (Handa/Davis 2006).

Ein letzter Teilbereich, in der Literatur noch sehr spärlich behandelt, aber doch bereits erwähnt, ist jener der potentiellen Erosion des Sozialkapitals bzw. der sozialen Kohäsion und Solidarität durch die Fokussierung der Empfängerfamilien bzw. anderer Erfordernisse der CCT-Programme. So werden im Falle Mexikos soziale Divisionen innerhalb der Dörfer erwähnt, da die Wahrnehmung der eigenen Bedingungen und jener der übrigen Familien nicht mit den technischen Auswahlkriterien des Programms übereinstimmen (Gonzalez de la Rocha 2003: 12, zitiert von Villatorio 2005: 14). Auch Machtmissbrauch der für die Kontrolle der *co-responsibilities* verantwortlichen *promotoras*, Gesundheitspersonal und LehrerInnen wird in manchen Regionen gemeldet, ebenso wie innerfamiliäre Konflikte, vor allem aus Gründen des Machismos und des damit einhergehenden Drucks der Männer, das transferierte Geld zu erhalten.

2. DIE CCT UND DIE BEKÄMPFUNG LÄNDLICHER ARMUT IN GUATEMALA

2.1. Forschungsdesign

2.1.1 Operationalisierung der Forschungsfragen

Die Dissertation soll die konkrete Anwendung der CCT in Guatemala sowie den Anwendungskontext untersuchen und dabei an Hand zweier Fragen klären, was die CCT für die gesellschaftliche Rolle und Identität der *campesinos* und *campesinas* sowie die sozialen Beziehungen im ländlichen Raum bedeuten.

Forschungsfrage 1 (FF1): Welche Auswirkungen haben CCT auf die human und social capabilities der campesinos und campesinas in Guatemala?

Die CCT sind eine konkrete Antwort auf ein Thema, das in der Armutsdebatte einen immer größeren Stellenwert eingenommen hat – die Notwendigkeit der Stärkung jener Fähigkeiten, die im allgemeinen Entwicklungsdiskurs „Humankapital“ genannt werden. Ab den 1990er Jahren, im Rahmen des Post-Washington-Konsens ist auch die Diskussion um das „Sozialkapital“ immer bedeutender geworden, als Teil eines Sets von Fähigkeiten, die die Verwirklichungschancen im Sinne Amartya Sens erhöhen und so nicht nur Entwicklung im traditionellen Sinne höheren Einkommens, sondern auch höhere Lebensqualität schaffen.

Da auch die Designer der CCT sich auf Sens Ansatz der Verwirklichungschancen berufen, soll von dieser Theorie ausgehend, geprüft werden, ob die CCT diesem Ansatz gerecht werden. Sens Idee und auch Terminologie folgend, die den intrinsischen und nicht nur den instrumentellen Wert erweiterter humaner und sozialer Fähigkeiten betonen, sollen statt den in der Entwicklungsdiskussion üblichen Begriffen „Human“- und „Sozialkapital“ jene der *human* und *social capabilities* angewandt werden. In diesem Sinne soll überprüft werden, ob die konkrete Anwendung der CCT in Guatemala über die Verbesserung des Einkommens hinaus, die unmittelbar mit dem Transfer eines Geldbetrags einhergeht, auch auf andere Dimensionen der Armut wirkt, in welcher Weise und ob sich somit die Verwirklichungschancen erhöhen.

Unter *human capabilities* soll eine durch den Zugang zu Gesundheit, Ernährung und Bildung gesteigerte Fähigkeit einer Person, sich produktiv zu betätigen und ihre Verwirklichungschancen zu erhöhen, verstanden werden; und unter *social capabilities*³⁶ jene Merkmale sozialer Organisation (Normen, Netzwerke) betrachtet werden, die durch geringe soziale Ungleichheit gekennzeichnet sind und die Schaffung und Reproduktion von Kooperationsbeziehungen, Reziprozität und Solidarität innerhalb und zwischen sozialen Gruppen ermöglichen, die konkrete Konsequenzen für die Verbesserung der Lebensbedingungen dieser Gruppen haben.

Die Dimensionen *human* und *social capabilities* sollen durch folgende Variablen operationalisiert werden:

Human capabilities: Schulbesuch (Einschreibung in die Grundschule, Permanenz in der Schule, Infrastruktur, Schulgeld, Arbeitsbedingungen und Ausbildung der LehrerInnen, Anwesenheit der LehrerInnen), Gesundheitsvorsorge (Nachfrage nach Gesundheitsuntersuchungen, Infrastruktur, Medikamente, ÄrztInnen), Fertilität, Ernährung

Social capabilities: Zugang zur Information (Kriterien der Auswahl der Empfängerinnen des Programms, Kriterien des Geldbetrags, Regelmäßigkeit der Zahlungen), Wahrnehmung des Programms (als Regierungs- oder Staatsprogramm, Recht oder Wohlfahrt), innerdörfliche Organisation (vom Programm erforderte Frauenorganisation, sonstige politische Teilnahme), innerdörfliche Konflikte

Während die erste Forschungsfrage die Effektivität der CCT in ihrer konkreten Anwendung in Guatemala überprüft, soll die zweite Frage strukturelle Tendenzen der Entwicklung im ländlichen Raum, die mit den CCT einhergehen bzw. von den CCT begleitet wird, an Hand folgender Frage diskutieren:

³⁶ Der Begriff „Sozialkapital“ wird in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen für unterschiedlichste Phänomene verwendet, weswegen es noch keine einheitliche Definition des Begriffs gibt.

Forschungsfrage 2: Wie hat sich der Vollzug des Menschenrechts auf angemessene Ernährung für die campesinos und campesinas seit der Implementierung der CCT in Guatemala entwickelt?

Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung stellt einen Zugang zum Thema des Hungers und der Ernährung her, der eine kurzfristige und tendenziell karitativ verwurzelte Vision, wie sie so oft in Hunger- oder schweren Unterernährungskatastrophen zu sehen ist, überwindet und jene Faktoren betont, die eine langfristige Sicherung dieses Rechts sicherstellen.

Für die Nachvollziehung der Fort- oder Rückschritte, die sich in diesem Bereich vollziehen, sind sehr gut operationalisierte Indikatoren - die sogenannten „Freiwilligen Leitlinien“ - ausgearbeitet worden, die eine objektive Analyse des Zustands und der Entwicklung dieses Menschenrechts in verschiedenen Ländern und Kontexten zulassen.

Letztendlich ist das Recht auf angemessene Ernährung nicht nur ein Menschenrecht, sondern kann auch als Indikator für Armut bzw. Armutsüberwindung gesehen werden. Wer, nach den genannten Leitlinien, dazu fähig ist, sich angemessen zu ernähren, hat zumindest extreme Armut mit Sicherheit überwunden.

Dazu werden innerhalb der Freiwilligen Leitlinien jene Themenbereiche fokussiert, welchen in den „Freiwilligen Leitlinien“ besondere Aufmerksamkeit zukommt und die auch eine objektive Aussage über das tatsächlich vorherrschende ländliche Entwicklungsmodell zulassen. Letzteres ist auf Grund der Bedeutung dieses Modells für *campesinos* und *campesinas* in dieser Arbeit von besonderer Relevanz.

Diese Themenbereiche umfassen folgende Variablen: Zugang zu Ressourcen (Einkommen, Land, Wasser); Handel und Nahrungsmärkte; ländliche Entwicklung; Zugang und Kontrolle natürlicher Ressourcen; Budgets und soziale Netze.

Zugang zu Einkommen wird durch die Betrachtung der Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen sowie dem Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion in den Jahren der Implementierung der CCT in Guatemala operationalisiert; *Zugang zu Land* durch die Auswirkung legaler und politischer Maßnahmen auf die Umverteilung oder Konzentration des Landes; *Zugang und Kontrolle des Wassers* durch die

Auswirkungen (fehlender oder existenter) normativer, institutioneller und politische Bestimmungen auf Zugang, Qualität und Verteilung; *Handel und Nahrungsmärkte* durch die Implikationen des Freihandels auf Importe, Zugang zu und Kontrolle der Märkte und Auswirkungen auf Wettbewerb und Preise; *ländliche Entwicklung* durch Budget, Orientierung der Subventionen, normative und politische Bestimmungen; *Zugang und Kontrolle natürlicher Ressourcen* durch Akteure, Bestimmungen und Teilnahme an territorialen Projekten (Bergbau, Abbau sonstiger Mineralien, Ölförderung, Wasserkraft); und *Budgets und soziale Netze* die Ergebnisse und Orientierung sozialer und Nahrungshilfeprogramme sowie das Potential der CCT als Grundvorsorge.

Die Analyse versucht, generellen Tendenzen zum Vollzug des Menschenrechts auf angemessene Ernährung aufzuzeigen, setzt den Schwerpunkt aber auf die Entwicklung seit Einführung der CCT (2008). Daran werden schlussendlich auch strukturellere Auswirkungen der CCT bzw. des politischen Kontextes, in dem CCT entstanden sind und den CCT mitgestalten, ablesbar sein, und in wie weit sich die CCT generell eignen, (ländliche) Armut wirkungsvoll zu bekämpfen bzw. unter welchen Umständen ihre Möglichkeiten potenziert werden können.

Die Forschungsfragen haben unterschiedliche theoretische Bezugspunkte. Während FF1 als theoretischen Bezugspunkt den im entwicklungspolitischen *mainstream* anerkannten *capability*-Ansatz Amartya Sens nimmt, versucht FF 2 die Analyse aus der relationalen Perspektive zur ländlichen Entwicklung (vgl. Borras, dargelegt in Kapitel 2.1.4.) vorzunehmen. Beide Forschungsfragen sollen am Beispiel Guatemalas analysiert werden. Es soll dabei immer die Situation der *campesinos* und *campesinas* fokussiert werden. In den Schlussfolgerungen sollen jedoch die Erfahrungen Guatemalas mit jenen anderer lateinamerikanischer Länder erweitert und generelle Entwicklungstendenzen im Subkontinent, die mit den CCT einhergehen, diskutiert werden.

2.1.2. Forschungsleitende Hypothesen

1. Die aktuellen Form der Anwendung der CCT in Guatemala stärkt weder *human* noch *social capabilities*, und hat daher wenig Potential, ländliche Armut effektiv zu transformieren.

2. Ohne Verbindung mit ländlicher Entwicklungspolitik, die das produktive Potential der verarmten Familien stärkt, bringen die CCT keine Verbesserung des Menschenrechts auf angemessene Ernährung mit sich. Sie perpetuieren in einem solchen Kontext soziale Beziehungen, in denen die Rolle der *campesinos* und *campesinas* in Gesellschaft und Wirtschaft marginalisiert bleibt und konstituieren sich in ein dem neoliberalen Wirtschaftsmodell nützlich und für seine Vertiefung notwendiges Instrument.

2.1.3. Methodologische Vorgangsweise

Die Forschung wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts des *Instituto de Estudios Agrarios y Rurales* (IDEAR) durchgeführt, eines der Koordination nationaler NGOs und landwirtschaftlichen Genossenschaften (CONGCOOP) angehörenden Forschungsinstituts für ländliche Entwicklung und Agrarpolitik in Guatemala.³⁷ Dieses Forschungsprojekt hatte zum Ziel, die (nicht intendierten) Auswirkungen verschiedener staatlicher Programme – sozialer und produktionsfördernder - zur Unterstützung der Lebensunterhalte der *campesinos* und *campesinas* zu untersuchen bzw. die Information, die es zu diesen Programmen in den Dörfern gab, zu diagnostizieren und zu erweitern.³⁸

Innerhalb der zwei grundsätzlichen theoretischen Perspektiven zur ländlichen Entwicklung - der residualen und der relationalen – war im IDEAR letztere vorherrschend. Während die residuale davon ausgeht, dass der Grund der Armut der

³⁷ Ich war insgesamt 10 Jahre in CONGCOOP bzw. dem Forschungsinstitut, das ich vier Jahre lang leitete, tätig. Das genannte Forschungsprojekt, von der *Ford Foundation* finanziert, wurde von mir koordiniert. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts können in Gauster *et al.* 2011 nachgelesen werden.

³⁸ Eines dieser Programme waren das CCT-Programm „*Mi Familia Progresada*“. Die Fragestellung der Dissertation deckt sich zwar nur im weitesten Sinne mit jener des genannten Forschungsprojekts, dennoch war es möglich, die für die spezielle Fragestellung der Dissertation erforderlichen Variablen in den Untersuchungsprozess einzubauen. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, war die Fragestellung der Dissertation wiederum durch explorative Voruntersuchungen motiviert, an denen ich im Rahmen zweier punktueller Untersuchungen für Oxfam (Intermon und International) beteiligt war (s. Gauster/Garoz 2009 und Zepeda/Gauster 2010).

Ausschluss der verarmten Bevölkerung aus dem Markt und seinen Vorteilen ist (weswegen die Lösung darin besteht, der verarmten ländlichen Bevölkerung den Markt näherzubringen), findet die relationale den Grund der Armut in den Mustern sozialer Beziehungen, in denen die verarmte Bevölkerung eingebettet ist. Somit bedarf es politischer Transformationen, die diese sozialen Beziehungen restrukturieren, um das Problem der Armut nachhaltig anzugreifen (Borras 2009).

Eine kritische Perspektive in Studien zur Situation der *campesinos* muss eine relationale Perspektive haben. Diese kritische Perspektive hebt im Gegensatz zu anderen Konzepten wie „*rural livelihoods*“³⁹ die soziale Differenzierung der *campesinos*, die Rekonfiguration der Klassen und seine Implikationen für die nationale Entwicklung, die Relevanz von Macht und die Implikationen und Formen politischer Kämpfe hervor.

Um dieser theoretischen Perspektive gerecht zu werden, muss laut Borras (2009) einerseits eine Auseinandersetzung mit realer Weltpolitik erfolgen, im Sinne der Relevanz der Politik und politischen Auseinandersetzungen und Macht in der Definition der ländlichen Entwicklung. Zum anderen erfordert eine kritische Perspektive die rigorose Anwendung unterschiedlicher Forschungsmethodologien: Dies bedeutet sowohl einen möglichst interdisziplinären Zugang als auch eine Perspektive komparativer politischer Ökonomie, die Vergleiche zwischen Länder oder Regionen herstellt und dabei vier grundsätzliche Fragen über Macht und Verteilung stellt: Wer besitzt was? Wer macht was? Wer erhält was? Was passiert mit dem erwirtschafteten Gewinn? Diese Vergleichsstudien helfen zu verstehen, wie generelle politische Entwicklungen mit spezifischen Bedingungen und historischen Entwicklungen interagieren.

Schließlich ist *activist scholarship* entscheidender Teil einer kritischen Perspektive, da diese sich nicht damit begnügt, die Realität zu interpretieren, sondern sie zu transformieren sucht.

³⁹ Rural livelihoods haben eine in den 1990er Jahren sehr beliebte Definition ländlicher Entwicklung dargestellt, der sich vieler internationaler Organisationen bedienen, und das folgendermaßen definiert werden kann: “*a livelihood comprises the capabilities, assets (stores, resources, claims and access) and activities required for a means of living; a livelihood is sustainable which can cope with and recover from stress and shocks, maintain or enhance its capabilities and assets, and provide sustainable livelihood opportunities for the next generation; and which contributes net benefits to other livelihoods at the local and global levels and in the short and long term*” (Chambers/Conway 1991).

Im IDEAR wurde versucht, dieser relationalen und kritischen Perspektive gerecht zu werden, sowohl auf der Ebene des theoretischen Zugangs als auch durch den Anspruch, die Realität nicht nur zu verstehen oder zu interpretieren, sondern zu transformieren. Diesem Anspruch, der dem *activist scholarship* entspricht, wurde, mit einer Methodologie Rechnung getragen, die innerhalb der Reflexionen zur strategischen Planung des IDEAR „aktionsorientierte Forschung“ denominiert wurde. Dies ist eine Forschung, deren Ziel, ebenso wie im Fall der Aktionsforschung, über den Erkenntnisgewinn hinausgeht, sondern die Transformation, die Änderung und Verbesserung der aktuellen Situation zum Ziel hat (Hearn *et al.* 2009). Da mit dem Begriff der Aktionsforschung aber oft die simultane Implementierung eines Entwicklungsprojekts verbunden wird, soll die „aktionsorientierte Forschung“ auf die politische Aktion, die mit einem Forschungsprojekt einhergeht fokussieren. Diese politische Aktion kann auf zwei Ebenen geschehen.

Einerseits auf der Ebene der kritischen Interaktion und Diskussion mit den dörflichen Gemeinschaften, in die Elemente und Ergebnisse der Forschung einfließen. In diesem Sinne soll ein Prozess von statten gehen, in dem Forschung und die Diskussion der Forschungsergebnisse, einander abwechseln bzw. in einem selben Prozess vereinigt werden. In diesem Prozess stehen das akademische Wissen der ForscherInnen und das lokale Wissen der DorfbewohnerInnen in einer „dialektischen Spannung“, um ein profunderes Verständnis der Situation zu erzeugen (Hearns *et al.*: 13) sowohl für die ForscherInnen als auch für die lokale Bevölkerung. In diesem Sinne soll den Dörfern nicht nur Information entzogen, sondern die entsprechenden Themen gemeinsam diskutiert werden, um damit die politische Teilnahme der Gemeinschaften und Organisationen, denen sie angehören, zu stärken. „*Extractive research*“ soll durch „*enriching research*“ ersetzt werden (Grenier 1998). Die Diskussionen um die Forschungsergebnisse werfen schließlich neue Fragen auf, die in einem weiteren Forschungsprozess vertieft werden können. So spielt sich die Forschung in einer starken Interaktion mit den Dörfern ab.

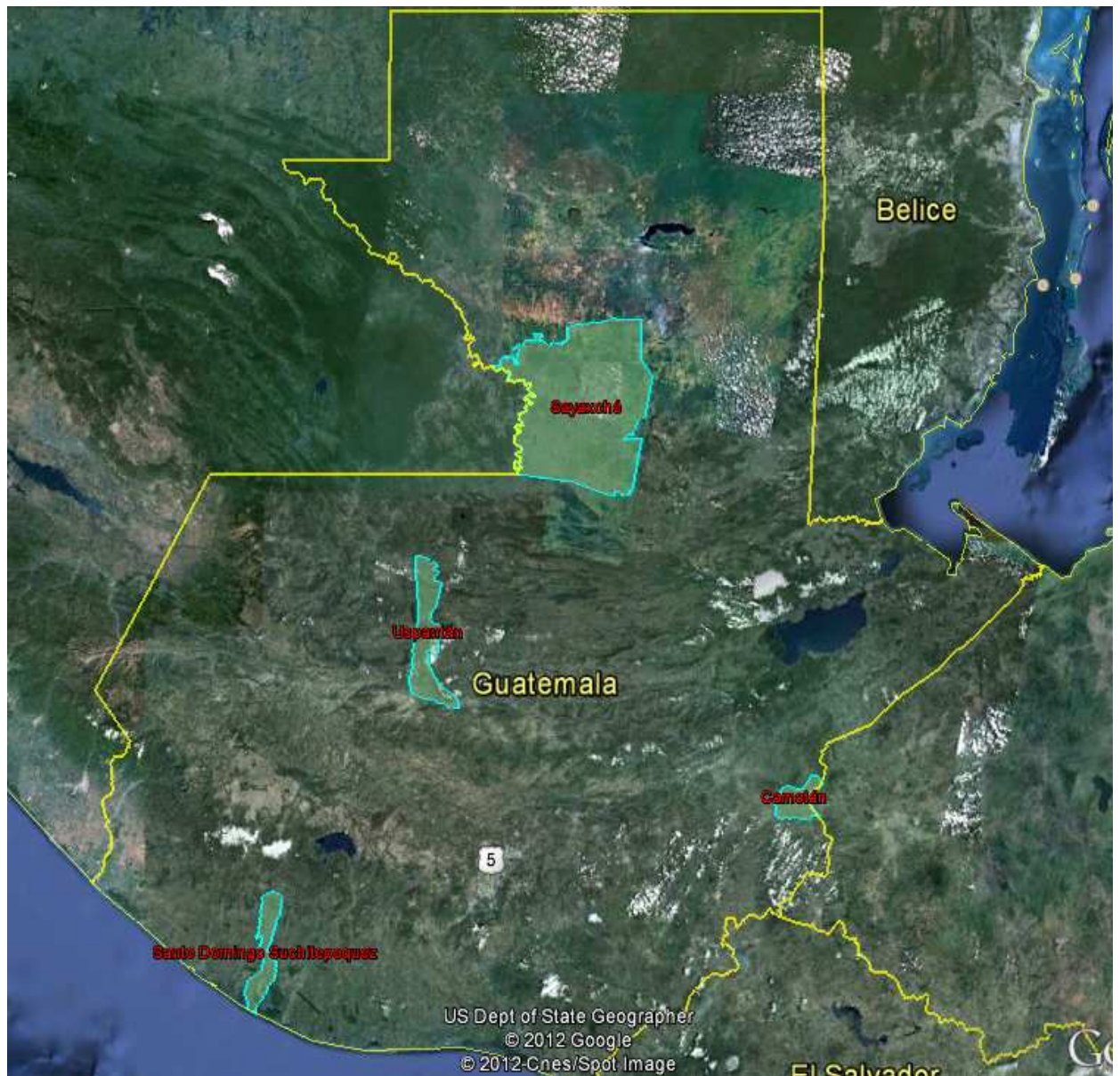
Zum anderen auf der Ebene der direkten politischen Einflussnahme. CONGCOOP ist der politische Arm eines Zusammenschluss von lokalen NGOs, und ein anerkannter zivilgesellschaftlicher Referent in Fragen der ländlichen Entwicklung. Die Forschung

sollte die Prozesse der Anwaltschaft und in diesem Sinne direkt die politische Aktion der NGOs stützen.

Auch die im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführte Forschung, dem diese Dissertation zu Grunde liegt, versuchte diesen methodologischen Ansprüchen Rechnung zu tragen.

Es wurden vier Munizipien in verschiedenen Regionen Guatemalas ausgewählt, die zwar verschiedene Realitäten, innerhalb dieser aber besonders gut die Tendenzen, die aber das Leben der *campesinos* und *campesinas* in Guatemala betreffen und bedrohen, repräsentieren. Dies einerseits, da es Munizipien sind, in der sich noch viele *campesino*-Familien ihrer originären Tätigkeit (Anbau von Grundnahrungsmitteln) nachgehen, die aber andererseits auch die (Re)Konzentrationstendenzen des fruchtbaren Landes erfahren, die die Lebensunterhalte der *campesino*-Familien bedrohen (vor allem Santo Domingo und Sayaxché) und die schließlich auch besonders von den Ernährungskrisen betroffen gewesen sind (vor allem Camotán).

Die vier Munizipien waren Sto. Domingo Suchitepéquez, an der Südküste des Landes; Camotán im Osten; Uspantán im indigenen Quiché; und Sayaxché im nördlichen Petén. In drei dieser Munizipien war das Programm der CCT bereits Anfang der Studie wirksam, als viertes Munizip (Santo Domingo) wurde aus Vergleichsgründen eines gewählt, in dem die CCT noch nicht empfangen wurden (was sich beim zweiten Besuch allerdings bereits geändert hatte).

Landkarte 1: Lage der vier ausgewählten Munizipien

Quelle: Fernando Alonzo, Colectivo de Estudios Rurales Ixim Guatemala

Tabelle 3: Basisindikatoren der vier Munizipien

	Sto. Domingo (1)	Camotán (2)	Uspantán (3)	Sayaxché (4)	Guatemala
Bevölkerung	35,303	48,435	57,348	104,522	14,361,666 (*****)
Fläche	242 km2	231km2	865 km2	3,904 km2	108,889 km2
Anzahl der bevölkerten Orte	48	124	181	158	o.D.
Geburtenrate (**) (Geburten pro 1000 EinwohnerInnen)	35.3	31.1	35.3	28.4	35.05 (***)
Indigene Bev.	54 %	16.8 %	86 %	71.8%	38.4 % (****)
Ländliche Bev.	83.8 %	96.8 %	90 %	87 %	53.9 % (*****)
Armut	68.2 %	88.88 %	87.7 %	67.68 %	51.02 %
Extreme Armut	13.4 %	38.2 %	36.6 %	10.92 %	15.22 %
Chronische Unterernährung (x)	36.5 %	63.5 %	65.4 %	37.6 %	42 % (*****)
Landverteilung (*)					
< 1 mz ⁴⁰	18.98 %	17.98 %	30.22 %	0.49%	45.23 %
1 bis 10 mz	73.76 %	77.65 %	59.44 %	48.43%	46.83 %
10 bis 64 mz	5.57 %	4.41 %	10.14 %	31.68%	6.08 %
Über 64 mz	1.69 %	0.43 %	0.2 %	19.39%	1.86 %
Kindersterblichkeit < 5 Jahre (pro 1000 Geburten)	7	23.1	5.45	7.57	42
Grundschuleinschreibung (7-14 Jahre)	149.8 %	100.7 %	107 %	116.3 %	98.33
Grundschulabschluss	74.3 %	47 %	46 %	37.9 %	60.54 %
Analphabetismus	18.4 %	38.5 %	43.5 %		12.2 %

⁴⁰ Die in Guatemala übliche Messeinheit für Land *manzana* entspricht etwa 0.7 Hektar

Haushalte mit Leitungswasser	23.15 %	61 %	56.16 %	27.2 %	75 % (***)
Haushalte mit Sanitäreinrichtungen	70.87 %	60 %	77.08 %	4.4 %	47 % (***)
Dörfer mit Energieanschluss	95 %	42.6 %	35 %	31 %	o. D.
Beschäftigung/Wirtschaftliche Sektoren	Land- und Fortwirtschaft, (Getreide, Bananen), Industrie (Zuckerrohr, Palmöl) Handel	Landwirtschaft (Getreide, Kaffee, Gemüse) Kunsthandwerk Mineralien	Landwirtschaft (Mais, Kardamom, Fisolien und Erbsen)	Landwirtschaft (Getreide), Viehzucht, Industrie (Ölplamen), Kunsthandwerk und Tourismus	Landwirtschaft (Getreide, Kaffee) Handel, Industrie (Erdöl, Zuckerrohr, Palmöl)

(*) INE: Censo Agropecuario 2003

(**) USAID: Perfil Proyecto Diálogo 2002

(***) INE: Censos Nacionales XI de Población y VI de habitación 2002

(****) INE/Banco Mundial: ENCOVI 2006

(*****) INE: ENSMI 2008

(*****)INE: Censo Poblacional 2002 y Proyecciones de Población con base en el Censo 2002

(x) MINEDUC/SESAN 2009

(1) SEGEPLAN 2011: Plan de Desarrollo Santo Domingo, Suchitepequez, Guatemala: SEGEPLAN/DPT.

(2) SEGEPLAN 2010: Plan de Desarrollo Uspantán, Quiché.

(3) SEGEPLAN 2010: Plan de Desarrollo Camotán, Chiquimula

(4) SEGEPLAN 2010: Plan de Desarrollo Sayaxché, Petén

In den genannten Munizipien wurde jeweils ein Dorf ausgewählt, das weder zu groß noch zu klein sein, also eine für guatemalteckische Dörfer durchschnittliche Bevölkerung von 60 – 120 Familien und Beziehung (des Dorfes oder einer repräsentativen Gruppe des Dorfes) mit einer sozialen, kirchlichen oder *campesino*-Organisation haben sollte, mit seitens des IDEAR/CONGCOOP bereits eine Beziehung bestand.

Das in anderen gemeinsamen Prozessen entwickelte Vertrauen war nicht nur für den genannten Ansatz der aktionsorientierten Forschung, die sich – wie erwähnt - ja nicht auf die Extraktion von Information reduziert, sondern auch die Transformation der Machtbeziehungen zum Ziel hat (Rowlands 2003:14), unabkömmlich, sondern auch aus der Perspektive der Erfassung der in den Dörfern erlebten Realität und der Validität der erhobenen Daten. Die Qualität und Quantität der erhobenen Information hängt letztendlich vom Vertrauen zwischen ForscherInnen und lokalen BewohnerInnen ab (Grenier 1998).

Die Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung, konstant Untersuchungen ausgesetzt zu sein, in denen sie für ungewisse Verbesserungen der Lebensbedingungen ihre Zeit investieren sollen, bringt eine generelle Müdigkeit, Information zu teilen, mit sich.⁴¹ Um dieser Müdigkeit Vorschub zu leisten, wurde die anfängliche Kontaktaufnahme und Klärung der Ziele im Forschungsdesign explizit berücksichtigt, ein Prozess, der trotz guter Vorsätze meist auf Grund des Zeitdrucks oder der finanziellen Restriktionen, die mit einem Forschungsprojekt einhergehen, zu kurz kommt (Rowlands 2003). Dabei sind auch innerdörfliche bzw. innerorganisatorische Kommunikationsprozesse zu berücksichtigen, deren Dynamik sehr unterschiedlich sein kann und daher unvorhersehbar ist. Der Respekt für die die Entscheidungsfindung in Anspruch nehmende Zeit ist jedoch unentbehrlich für eine fruchtbare Zusammenarbeit.

⁴¹ Kein außergewöhnliches Phänomen in der Entwicklungsforschung. So zitieren Greenhill/Dix (2008: 51f) eine australische Indigene, die die unbefriedigende Rolle der lokalen BewohnerInnen besonders eloquent ausdrückt: *„It's peculiar to say that as one of the most consulted and researched people in the country, we are the least listened to.... We are subject to a constant procession of academics, researchers, government agents, anthropologists, archaeologists, and sociologists, perhaps psychologists, who come to our door requiring information. As sure as one leaves, another arrives. We rarely see the report and often too late... There are no improvements in our conditions.... or benefits for our efforts. They, on the other hand, have either tidied up their files, made a decision on our behalf, made a scientific breakthrough, attained doctoral status, published their opinions...“*

Drei der vier ausgewählten Dörfer wurden von *campesino*-Organisationen bzw. kirchlichen Einrichtungen (Bildungseinrichtungen und Pastore) empfohlen, mit denen bereits Beziehung bestand. Im Fall eines Dorfes wurde ein neuer Prozess eingeleitet, in dem mit einer in dieser Region aktiven indigenen und *campesino*-Organisation in mehreren Gesprächsrunden Ziel und Form der Forschung abgeklärt wurde.

Über die Empfehlung der Organisationen bzw. die direkte Präsentation des Forschungsteams vor dem Beginn des Forschungsprozess sollte die mit den Organisationen bestehende Vertrauensebene auf die lokale Bevölkerung „übertragen“ werden. Zwei Dörfer waren dem Forschungsteam (bzw. unterschiedlichen Mitgliedern des Forschungsteams) bereits bekannt.

In einem dieser Dörfer ergaben sich auch die beste Zusammenarbeit und die intensivste Interaktion. Die Tatsache, das Dorf (und nicht nur die „Vermittlerinstanz“) schon aus anderen Forschungs- und politischen Prozessen zu kennen⁴² und die starke Identifizierung einer Gruppe des Dorfes (etwa der Hälfte) mit der *campesino*-Organisation, die das Forschungsteam begleitete, erleichterte die Zusammenarbeit wesentlich. Die Tatsache, dass das Dorf in zwei Gruppen gespalten war, schuf jedoch nicht erwartete Animositäten seitens jener nicht der *campesino*-Organisation zugehörigen Gruppe. Vor allem um zu vermeiden, dass die Forschung bestehende Konflikte vertiefen könnte, wurde in mehreren individuellen und kollektiven Gesprächen, die neutrale Position des Forschungsteams und der Wunsch darzulegen versucht, mit dem ganzen Dorf zu arbeiten. Schlussendlich wurden die Arbeit respektiert, ohne aber das für eine aktive Teilnahme notwendige Vertrauen aufzubauen, weswegen es für sinnvoller erachtet wurde, die Arbeit nur mit der in der *campesino*-Organisation teilnehmenden Gruppe des Dorfes fortzusetzen.

⁴² Die *campesino*-Organisation CODECA, die das Dorf begleitet, ist Teil der Nationalen Koordination der *campesino*-Organisationen Guatemalas (*Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas - CNOC*), mit welcher CONGCOOP verschiedene politische Anwaltschaftsprozesse durchgeführt und als technischer Berater fungiert hat – u.a. im Rahmen des Dialogs zur Nationalen Integralen Ländlichen Entwicklungspolitik (s. Seite 214). Das Dorf Monseñor Romero war bereits im Rahmen anderer Forschungen besucht worden, wie z.B. jener über die Auswirkungen der Ernährungskrise 2008 (s. Gauster/Garoz 2009).

In einem anderen Dorf war die innerdörfliche Situation entspannter. Ein Kollege des Forschungsteams war im Dorf bereits bekannt und so waren auch hier der konstruktiven Zusammenarbeit keine Grenzen gesetzt.

In den weiteren Dörfern war der Zugang jedoch schwieriger. Vor allem die relativ geringe Identifikation mit der „Vermittlungsinstanz“ führte dazu, dass die Vorbereitungsarbeit nicht effektiv und Ziel und Form der Forschung nicht klar war. In diesen Fällen waren längere Gespräche mit Dorfautoritäten und Frauengruppen notwendig, um den Nutzen des Forschungsprozesses zu verdeutlichen und die Zustimmung zu erhalten, ihn durchzuführen. Dennoch kursierten Gerüchte - wie beispielsweise, dass das Forschungsteam Teil einer politischen Partei wäre, die das CCT- Programm „*Mi Familia Progresá*“ eliminieren wolle -, die Misstrauen Ausdruck gaben und die Arbeit anfangs nicht erleichterten. Letztendlich konnten aber auch hier die Missverständnisse geklärt und kooperative Zusammenarbeit erreicht werden.

Die Tatsache, dass das Forschungsteam nach der Erhebung zurückkam, um die Resultate und auch konkrete und für die Familien nützliche Information (zu den Regierungsprogrammen) brachte, führte letztendlich dazu, dass eine weitere Zusammenarbeit seitens der DorfbewohnerInnen erwünscht wurde.

Bei diesem Zweit- bzw. Drittbesuch jedes Dorfes wurde die Analyse, die aus der Umfrage, die eine Diagnose der Situation, Wahrnehmungen und Information zu den CCT und anderen öffentlichen Programmen darstellt, und weiteren Informationsquellen gewonnen wurde, innerhalb eines Workshops nicht nur validiert, sondern auch vertieft und sollte dabei im Sinne der aktionsorientierten Forschung in ein Instrument der politischen Aktion umgewandelt werden, der die *social* und politischen *capabilities* der Dörfer erhöhen und somit eine Transformation hinsichtlich der ursprünglichen Situation bewirken sollte. Dies war ein großes Vorhaben, das schwer mit einem Workshop erreicht werden kann, sondern eines längerfristigen Interaktionsprozesses zwischen ForscherInnen und *campesino*-Familien bedarf. Anfänglich wurde aber zumindest für die Dörfer relevante Information weitergegeben, geklärt und diskutiert, die es den Familien erlaubt, mit etwas mehr Nachdruck ihre Rechte einzufordern.

Somit war ein Teil der aktionsorientierten Forschung berücksichtigt. Die andere Komponente, die direkte Einflussnahme in öffentliche Politik seitens CONGCOOP oder anderer im Bereich ländlicher Studien arbeitenden Institutionen, hätte in diesem Fall besonders fruchtbar werden können, da Teile der Regierung an technisch fundierten Studien zum Thema und zur Verbesserung des Designs und der Implementierung des Programms Interesse zeigten. In diesem Sinne wurde der Forschung seitens eines für einen Weiterbildungsprozess mit PromotorInnen des CCT Programms „*Mi Familia Progresá*“ verantwortlichen Regierungsmitglieds die Möglichkeit der Teilnahme an Workshops geöffnet, die mit diesen PromotorInnen abgehalten wurden. Die Beobachtungen in einem dieser Workshops und die in seinem Rahmen abgehaltenen Gespräche waren sowohl aus Sicht der Erfahrung der PromotorInnen als auch aus Sicht der Gestaltung der Workshops seitens des Regierungsteams bedeutsam. Der Anfang 2012 erfolgte Regierungswechsel erschwerte allerdings das Vorhaben, die Ergebnisse der Forschung politisch zu verwerten, beträchtlich.

2.1.4 Methode, Messinstrumente und Datenanalyse

Die oben dargelegte Fragestellung und ihre Operationalisierung erfordert die Untersuchung der CCT und ihres Implementierungskontexts mittels acht Dimensionen: *Human capabilities*; *social capabilities*; Zugang zu Ressourcen (Einkommen, Land, Wasser); Handel und Nahrungsmärkte; ländliche Entwicklung; Zugang und Kontrolle natürlicher Ressourcen; Budgets und soziale Netze.

Jede dieser Dimensionen beinhaltet Variablen, die methodisch mittels eines zweistufigen Verfahrens, das quantitative und qualitative Forschung beinhaltet, erfasst werden sollten: Zunächst sollte eine deskriptiv orientierte Umfrage einen Überblick über die Verteilung der den Variablen zugrundeliegenden Indikatoren geben; danach eine vertiefende Analyse in ausgewählten Bereichen mittels Fokusgruppen und ExpertInneninterviews durchgeführt werden. Letztere sollten zum Teil der Fragebogenkonzeption vorangehen, zum Teil ergänzende Information im Verlauf des Forschungsprozesses beitragen. Schließlich wurden, wie bereits erwähnt, Workshops zur Validierung der Analyse und der Rückgabe der Information an die Dörfer

durchgeführt. Ebenso ergänzten Literatur und die Analyse sekundärer Daten die für die Diskussion der genannten Fragen und Dimensionen notwendige Information.

Die Umfrage wurde mittels Klumpenstichprobe durchgeführt. Es wurde jeweils ein Dorf pro Munizip ausgewählt, in welchem eine Vollerhebung unter den Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter durchgeführt werden sollte (aus anderen Forschungsprozessen war bekannt, dass diese Familien um die 80 Prozent der Haushalte ausmachten), vor allem um bei einer möglichen Weiterführung der Studie longitudinale Vergleiche ziehen zu können. Es wurde eine Erhebungsquote von 80 Prozent angestrebt, um Ausfällen wie Migration, momentane Abwesenheit, Krankheit oder auch fehlendem Interesse vorzubeugen.

Letztendlich wurden 42 Interviews in der *Comunidad Agraria Monseñor Romero*, Santo Domingo sowie in *El Rosalito*, Sayaxché (96 Familien insgesamt); 46 in *Chatoncito*, Aldea La Lima, Camotán (56 Familien) und 49 in *Napolés*, Lancetillo, Uspantán durchgeführt. Die *Comunidad Agraria Monseñor Romero* und *Napolés* werden von mehr als 100 Familien bewohnt, weswegen der Anspruch der Vollerhebung aufgegeben wurde und die angestrebte Interviewzahl durch Freiwilligkeit erreicht wurde – in der *Comunidad Monseñor Romero* bedeutete dies eine Vollerhebung jener Familien des Dorfes, die mit der *campesino*-Organisation organisiert waren; in *Napolés* wurden jene Familien, die sich freiwillig am Marktplatz versammelten, interviewt. Diese auf Freiwilligkeit beruhende Auswahl würde zwar eine longitudinale Studie methodisch beeinträchtigen (im Falle der nicht exakt gleichen Auswahl der Familien), stellt aber für die dieser Studie zu Grunde liegende Forschung kein Hindernis dar, da sich die Familien innerhalb der Dörfer in sehr ähnlichen Lebensbedingungen befinden und vor allem der Vergleich zwischen verschiedenen Dörfern interessierte.

Die Umfrage erfasste mehrere Dimensionen und folgende Variablen:

- *Human capabilities*: Schulbesuch der Kinder (vor und nach Einführung der CCT), Gesundheitsvorsorge (Nachfrage nach Gesundheitsuntersuchungen, Infrastruktur, Medikamente), Ernährung;
- *Social capabilities*: Zugang zur Information (Kriterien der Auswahl der Empfängerinnen des Programms, Kriterien der Bestimmung des transferierten Geldbetrags, Regelmäßigkeit der Zahlungen), Wahrnehmung des Programms

(als Regierungs- oder Staatsprogramm, Recht oder Wohlfahrt), innerdörfliche Organisation (vom Programm erforderte Frauenorganisation, sonstige politische Teilnahme), innerdörfliche Konflikte; und

- Zugang zu Einkommen: Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion in den Jahren der Implementierung der CCT in Guatemala.

Der Umfrage lag ein standardisierter Fragebogen zu Grunde. Dieser wurde einem Pilotversuch in jenem Dorf unterzogen, das (noch) keine CCT erhielt, der wichtige Aufschlüsse für seine endgültige Gestaltung ergab.

Das Format des Fragebogens bzw. eine Reihe geschlossen gestellter Fragen, die sich außerhalb eines gewohnten Gesprächskontextes vollziehen, kann auf die lokale, meist indigene Bevölkerung nicht nur befremdlich wirken, sondern auch die Qualität der erhobenen Daten beeinträchtigen (Liamputtong 2008). In diesem Sinne müssen die angewandten Instrumente auf den kulturellen Kontext zugeschnitten sein (Grenier 1998).

Die Umfrage, die bis auf wenige Ausnahmen⁴³ vom Forschungsteam direkt durchgeführt wurde⁴⁴, wurde in Folge in ein Gespräch transformiert. Dies brachte mehr qualitative Daten als anfangs erwartet sowie Änderungen in Reihenfolge und Form der Fragen, um sie flüssiger und lebensnäher zu gestalten.

Obwohl sowohl Männer als auch Frauen zu den Interviews geladen wurde (eine Person pro befragter Familie), waren es in erster Linie Frauen, die die Interviews gaben (knapp

⁴³ In jenen zwei Dörfern, in welchen die Muttersprache nicht Spanisch, sondern die Maya-Sprache *Q'equch'i* ist, ergänzten lokale (*Q'equch'i* sprechender) InterviewerInnen das Team, um die Umfrage auf *Q'equch'i* durchführen zu können. Der Fragebogen wurde dafür von einem Mitglied des Forschungsteams - der Ethnie der Maya-*Q'equch'i* zugehörig - übersetzt.

⁴⁴ Das Forschungsteam bestand aus drei ForscherInnen des IDEAR und mir, die ich das Forschungsteam leitete. Als Autorin der Dissertation wurden alle verwendeten Instrumente von mir ausgearbeitet (und dabei auch die speziell für die Fragestellung der Dissertation relevanten Variablen berücksichtigt), die Umfrage im Feld supervisiert und zum Teil (vor allem anfangs zur Probe des Instruments) auch selbst durchgeführt, ebenso wie die Fokusgruppen, Interviews mit lokalen AkteurInnen und ExpertInneninterviews und zwei der vier Workshops zur Validierung und Diskussion der gewonnenen Analyse.

weniger als 80 Prozent der Befragten), was damit zusammenhängt, dass die CCT an Frauen vergeben werden und diese somit als adäquate AnsprechpartnerInnen zu diesem Thema betrachtet werden.

Die Analyse wurde univariat und bivariat mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS durchgeführt, wobei die univariate Analyse die globale Verteilung bestimmter Indikatoren betraf, während die bivariate Ausprägungen interessierende Indikatoren hinsichtlich Geschlechts der befragten Person, ökonomische Situation, Bildungsniveau, geographische Region und Status als Empfänger- oder Nicht-Empfänger-Familien der CCT untersuchte.

In den Fokusgruppen, wurden die wichtigsten Themen des Fragebogens neuerlich angesprochen und um Themen, die kollektive Gültigkeit haben, erweitert (beispielsweise Anwesenheit der LehrerInnen, schulische Infrastruktur, *co-responsibilities* der Mütter), mit der Erwartung, dass die kollektive Diskussion neue Reflexionen unter und zwischen den Teilnehmerinnen ergeben würde, was auch tatsächlich geschah. Viele der in den Einzelinterviews kaum erwähnten Phänomene wurden genannt, vertieft und auch debattiert.

In den Fokusgruppen wurden mit offenen Fragen gearbeitet. Es wurden in erster Linie Frauen eingeladen, um eine qualitativ höhere Partizipation zu erreichen, da sie in gemischten Gruppen sehr wenig zu Wort kommen, das Ziel der Fokusgruppen aber die Vertiefung ihrer Wahrnehmungen und Organisationsform war. Dennoch bestand in einem Dorf letztendlich die Frauengruppe fast ausschließlich aus Männern. In diesem Fall wurde versucht, die Fragen so zu formulieren, dass sie die Lebenserfahrungen der Frauen berührten, was tatsächlich dazu führte, dass die Frauen letztendlich das Wort ergriffen.

Die ExpertInneninterviews wurden hauptsächlich in Guatemala, aber in einem geringen Ausmaß auch in anderen Ländern mit relevanter Erfahrung zu CCT durchgeführt (Mexiko und Bolivien). Die ExpertInnen finden sich unter politischen EntscheidungsträgerInnen und ihre BeraterInnen, internationalen Organisationen (Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank, Organisationen der Vereinten Nationen), wissenschaftlichen Institutionen, ExpertInnen für ländliche Entwicklung

ebenso wie unter jenen den Dörfern nahestehenden *campesino*-Organisationen, NGOs und den in den Dörfern oder Munizipien tätigen LehrerInnen und BetreuerInnen der Gesundheitseinrichtungen.

Es wurden insgesamt vierzig Interviews durchgeführt: vier Interviews mit internationalen ExpertInnen, sechs mit guatemaltekischen RegierungsexpertInnen, zwei mit internationalen Organisationen in Guatemala, sieben mit guatemaltekischen UmweltexpertInnen, drei mit Gemeindeplanungsbüros (Sto. Domingo, Camotán, Sayaxché), drei mit BürgermeisterInnen oder deren Vertreter (Camotán, Uspantán, Sayaxché), sechs mit RepräsentantInnen des Gesundheitssektors (Spitäler Uspantán und Sayaxché, Gesundheitszentrum Camotán, zwei NGOs Camotán, Sekretariat für Nahrungssicherheit Quiché), fünf mit RepräsentantInnen der lokalen Bildungssektoren (zwei MINEDUC Quiché, eines mit dem Bildungsbeauftragten Sayaxché, zwei mit LehrerInnen in den Dörfern *El Rosalito* und *Monseñor Romero*), drei mit den Lokalbüros MFPs (Camotán, Sayaxché und Uspantán) und schließlich eines mit einer *campesino*-Organisation in Camotán.

Da die CCT ein allgemein bekanntes und stark polemisiertes Programm darstellen, zu dem viele Personen Erfahrungen, Beobachtungen und Meinungen haben, fließen in diese Arbeit aber nebst der formal mittels Leitfaden durchgeführten Interviews auch Informationen gewisser informeller (aber informierter) Gespräche ein. Methodisch wurde dabei so vorgegangen, dass kurz nach dem Gespräch die Information festgehalten wurde.⁴⁵

Neben konkreten Fragen zum Programmdesign (Kriterien zur konkreten Definition des Programms - generelle und landesspezifische -, Kriterien der Auswahl der Munizipien und EmpfängerInnen), die einzig einige wenige ExpertInnen kannten, sollten folgende Dimensionen und Variablen je nach Spezialgebiet des/der ExpertIn betrachtet werden:

⁴⁵ Die durchgeführten Interviews mit lokalen AkteurInnen und ExpertInnen, sowohl formeller als auch informeller Natur sollen anonym gehalten werden, da in manchen Interviews sensible Information gehandhabt wurde, von der keine namentliche Zuordnung erwünscht war. Durch die Veröffentlichung der Namen ist weiters auch keine qualitative Verbesserung der Forschung zu erwarten. Für die bessere Beurteilung der Erfahrung und Rolle der InterviewpartnerInnen wird allerdings in der ersten Nennung die Institutionszugehörigkeit und -rolle genannt. Alle Interviews wurden von mir persönlich durchgeführt und die in dieser Dissertation zitierten Teile auch von mir von der spanischen in die deutsche Sprache übersetzt.

- Ländliche Entwicklung: Orientierung der Subventionen, normative und politische Bestimmungen.
- *Social capabilities*: Zugang zur Information und Wahrnehmung des Programms (seitens der DorfbewohnerInnen), innerdörfliche Konflikte.
- *Human capabilities*: Schulbesuch (Einschreibung in die Grundschule, Permanenz in der Schule, Infrastruktur, Schulgeld, Arbeitsbedingungen und Ausbildung der LehrerInnen, Anwesenheit der LehrerInnen), Gesundheitsvorsorge (Nachfrage nach Gesundheitsuntersuchungen, Infrastruktur, Medikamente, ÄrztInnen), Fertilität, Ernährung
- Zugang zu Land: Auswirkung legaler und politischer Maßnahmen auf die Umverteilung oder Konzentration des Landes
- Zugang und Kontrolle des Wassers: Auswirkungen (fehlender oder existenter) normativer, institutioneller und politische Bestimmungen auf Zugang, Qualität und Verteilung
- Zugang und Kontrolle natürlicher Ressourcen: Akteure, Bestimmungen und Teilnahme an territorialen Projekten (Bergbau, Abbau sonstiger Mineralien, Ölförderung, Wasserkraft)
- Budgets und soziale Netze: Ergebnisse und Orientierung sozialer und Nahrungshilfeprogramme, Potential der CCT als Grundvorsorge.

Die Datenanalyse der Fokusgruppen und ExpertInneninterviews erfolgte durch Bildung von Kategorien und Zuordnung der Daten zu diesen Kategorien. Die Schlüsselkategorien wurden mittels offenen Kodierens (die Daten werden sehr breit und umfassend kodiert) herausgearbeitet, wobei sich viele der Schlüsselkategorien mit den genannten Variablen deckten. Wenn somit auch die Kodierung in erster Linie theoriegeleitet (deduktiv) erfolgte, sollte Offenheit für Begrifflichkeiten und Phänomene erhalten werden, die neue thematische Aspekte aus den Darstellungen der Interviewpartner kennzeichneten (induktiv). Für diesen Prozess wurde das für die Analyse qualitativer Methoden entwickelte Computerprogramm Atlas.ti zu Hilfe genommen.

2.2. Die CCT in Guatemala

2.2.1. Armutsbekämpfung in Guatemala im Kontext Post-Friedensverträge

Am 29. Dezember 1996 wurden in Guatemala nach 36 Jahren Bürgerkrieg die Friedensverträge zwischen der damaligen Regierung der neoliberalen Partei PAN (*Partido de Avanzada Nacional*) und dem Zusammenschluss der vier Guerillagruppen URNG (*Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*) geschlossen.

Von diesem Moment an wurden die substantiellen und operativen Abkommen der Friedensverträge zur nationalen Entwicklungs- und Friedensagenda, und der guatemaltekische Staat verpflichtete sich, die strukturellen Probleme, die nicht nur den internen Konflikt ausgelöst hatten, sondern (extreme) Armut, Ungleichheit und schlechte Lebensverhältnisse für die große Bevölkerungsmehrheit gebracht hatten, in Angriff zu nehmen.

Dazu gehörte die extrem ungleiche Land- und Einkommensverteilung, die durch Land- und Steuerreformen; sowie extrem niedrige Sozialausgaben (für Gesundheit und Bildung), die durch eine prozentuelle Erhöhung der entsprechenden Budgets (50%) verbessert werden sollte.

In der Praxis wurde von der ersten „Friedensregierung“ jedoch die neoliberale Agenda der Weltbank, die ob der aktiven Teilnahme der internationalen Gemeinschaft im Friedensprozess in einigen Punkten mit den Friedensverträgen koinzidierte, implementiert. So eine Bildungs- und Gesundheitsreform, die zu den öffentlichen Systemen parallele und stark privatwirtschaftlich orientierte Programme in die isolierten Dörfer des Landesinneren brachte, und eine markt-orientierte Landreform, die gemeinsam mit anderen Maßnahmen zur Privatisierung des Landes die Landmärkte dynamisieren sollte (siehe Gauster *et al.* 2004).

Anfang der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts, unter der neuen Regierung der populistischen Ex-Militärpartei FRG (2000-2004), wurde ebenso in Konsonanz mit dem entwicklungspolitischen *mainstream* die *Poverty Reduction Strategy Papers* ausgearbeitet, und somit dem Thema der Armut neuerdings explizit Rechnung getragen,

so wie es der Post-Washington Konsens vorsah. Die Agenda der Friedensverträge verlor nach und nach an Bedeutung und die Millenniums-Ziele ebenso wie die PRSP traten in den Vordergrund.

Im Rahmen der PRSP wurden auch globale Armutsbekämpfungsstrategien entwickelt, die sowohl wirtschafts- als auch sozialpolitische Komponenten enthielten. Dem Entwicklungsmodell angemessen reduzierte sich allerdings auch in Guatemala die wirtschaftliche Strategie auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, die durch höhere Exporte zu Wirtschaftswachstum und über den *trickle down* Effekt zu Armutsreduzierung führen sollte.

Um in der Sozialpolitik die verarmte Bevölkerung besser fokussieren zu können, wurde im Jahre 2000 die erste, 2002 die zweite von der Weltbank entworfene Haushaltsumfrage durchgeführt, die Armut messen sollte (*Life Condition Survey*). Diese Thematisierung der Armut und der Versuch, die verarmte Bevölkerung zu identifizieren und dadurch auch fokussieren zu können, wird von Expertinnen als ein erster Schritt in der Entwicklung von Maßnahmen zum sozialen Schutz betrachtet.⁴⁶ Zuvor war zwar versucht worden, zu fokussieren, jedoch geschah das nicht auf systematische Weise, da man sich auf keine verlässlichen Daten stützen hatte können – ein Problem das die Umfrage zu Lebensbedingungen (*Encuesta sobre Condiciones de Vida – ENCOVI*) lösen sollte. In dieser Regierung wurde auch der erste Bericht zum Erreichen der Millenniums-Ziele erarbeitet.⁴⁷

In der nächsten Regierung der neuerlich neoliberal orientierten GANA (2004-2008) wurde in verschiedenen Politbereichen – vor allem der Sozialpolitik - nach diesen Kriterien fokussiert. Die „neue Version“ der Armutsbekämpfungsstrategie war das Programm „*Guate Solidaria*“, das das chilenische Modell „*Chile Solidaria*“ zum Vorbild hatte und produktive Prozesse im ländlichen Bereich (vor allem wettbewerbsfähige Klein- und Mittelbetriebe) mit einem erhöhten Angebot an Sozialleistungen verbinden sollte.⁴⁸ Hierbei wurde auch erstmals fokussiert, vor allem

⁴⁶ Interviews mit Regierungsexpertin 1 (in weiterer Folge RE 1), erste Direktorin von „*Mi Familia Progresá*“ und Regierungsexpertin 2 (in weiterer Folge RE 2), Sekretärin für Entwicklungsplanung

⁴⁷ Interview RE 2

⁴⁸ *ibid*

auf der Bildungs-, Gesundheits-, und Ernährungsebene, allerdings eher erfolglos.⁴⁹ Somit blieb von dieser Regierung vor allem die Erinnerung an ihre Offensive zur Förderung der wettbewerbsfähigen, kapitalträchtigen Wirtschaftstakteure, in der letztendlich die Armutsbekämpfung kurz kam.

Ende der Amtszeit der GANA bot die Weltbank die Finanzierung eines Pilotprojekts für *Conditional Cash Transfers* für 100 Familien an. Doch der damalige Sekretär für Entwicklungsplanung befand, dass das Land auf Grund fehlender Institutionen und Register (noch) nicht bereit für diese Art der Transfers wäre. Außerdem war nicht gesichert, dass die Finanzierung noch in die Amtszeit der GANA fallen würde, weswegen sie schlussendlich nicht angenommen wurde.⁵⁰

In der Transition der Regierungen GANA zur neu gewählten sozialdemokratischen UNE, gab es einen Austausch zwischen dem Arbeitsteam der Präsidentengattin und des Sekretariats für Entwicklungsplanung. Dieses hatte weitere Fortschritte in der geographischen Ortung der Armut und Instrumenten zur Fokussierung derselben gemacht. Waren die CCT im Wahlkampf noch kein Thema gewesen, wurden die Beratungen der neuen Regierung seitens der Arbeiterpartei Brasiliens, die mit den CCT viel Popularität in Brasilien geerntet hatte, zum Schlüssel der Schaffung des CCT-Programms „*Mi Familia Progresá*“.⁵¹

Wenn auch im öffentlichen Diskurs die CCT als tendenziell karitatives, aber schnell wirksames Instrument zur Armutsbekämpfung dargestellt wurde, das mit ländlicher Entwicklungspolitik zur produktiven Stärkung der marginalisierten Sektoren ergänzt werden sollte, zeigte die Realität sehr bald, dass die letztendlich angewandte Armutsbekämpfungsstrategie der UNE fast ausschließlich auf den CCT beruhte und Investitionen in anderen Bereichen, sowohl auf der Angebotsseite der Sozialleistungen wie auch im wirtschaftlich-produktiven Bereich, zu ersetzen begannen.

⁴⁹ Interview RE 1

⁵⁰ *ibid*

⁵¹ *ibid*

2.2.2 Programmdesign “*Mi Familia Progres*a” (MFP)

Während – wie in Kapitel 1.3. beleuchtet - das Modell der CCT gewisse grundlegende Gemeinsamkeiten aufweist (Betrag wird an Frauen übergeben; *co-responsibility* durch Schulbesuch und Gesundheitsuntersuchungen für Kleinkinder; transferierter Höchstbetrag soll nicht mehr als 20% des Mindestlohns ausmachen; Fokussierung der ärmsten Bevölkerung), wird das konkrete Programmdesign je nach sozioökonomischer Situation des Landes und konkreten Zielen definiert. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Definitionen hinsichtlich des Bildungsziels und die darauf ausgerichtete Förderung (Grund-oder Sekundärbildung); der Definition und Form der Überprüfung der *co-responsibilities*; des Maßes der Fokussierung; der Form des Transfers; der Entscheidung, ob der Bildungsbonus pro Kind oder pro Familie ausbezahlt wird; die Möglichkeit jährlicher Anpassung an die Inflation etc.

Die ersten Schritte zum guatemaltekischen Programmdesign wurden in einem Workshop in El Salvador mit dem gesamten in jenem Land in CCT involvierten Kabinett (Bildungs-, Gesundheitsminister, Direktor des Sozialfonds, Koordinatorin des Programms der CCT) gesetzt. Sie erklärten die Details des Programms, das in El Salvador hinsichtlich der Kontrollmechanismen und Evaluierungsbasen sehr professionell aufgebaut war.⁵²

Danach wurde mit Hilfe der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank ein zweitägiger Workshop in Guatemala durchgeführt, zu dem ExpertInnen aus ganz Lateinamerika eingeladen wurden. HauptberaterInnen waren hier ein Experte aus Mexiko und die ExpertInnen der internationalen Finanzinstitutionen. In diesem Workshop wurde schließlich ein Großteil des Programmdesigns diskutiert.⁵³

Seitens der technisch Verantwortlichen sollte dieses anfängliche Design nun einem sechsmonatigen Pilotprojekt geprobt werden, um es dann mit den angesammelten Erfahrungen zu bereichern. Auf politischer Seite fand diese technisch begründete Argumentation keine Resonanz. Die Präsidentengattin beschloss, ein nicht beendetes und erprobtes Design, in dem weder klar war, wie die *co-responsibilities* verifiziert werden sollten, noch eine der neuen Nachfrage entsprechende Investition auf der

⁵² Interview RE 1

⁵³ Interview RE 1

Angebotsseite der sozialen Dienstleistungen vorgenommen werden konnte, massiv zu implementieren.⁵⁴

Wenn auch danach ein Team zwischen dem Bildungs-, dem Gesundheitsministerium, dem Sekretariat für Ernährungssicherheit und „*Mi Familia Progres*a“ integriert wurde, um diese Fragen zu klären, sollte dieses übereilte Vorgehen der Präsidentengattin doch einer der Hauptkritikpunkte an der Implementierung und der Arbeit des Programms seitens technisch versierter ExpertInnen werden.

Schließlich wurde am 16. April 2008 mittels des Regierungsbescheids 117-2008 das Programm „*Mi Familia Progres*a“ gegründet. Die politische Koordination übernahm der CCS („*Consejo de Cohesión Social*“), der Rat für Soziale Kohäsion, eine interinstitutionelle Instanz zwischen Bildungs-, Gesundheits- und Finanzministerium und den Sekretariaten für Ernährungssicherheit und Soziale Werke der Gattin des Präsidenten. Die Funktion der Koordinatorin des Rates übernahm die Präsidentschaftsgattin Sandra de Colom.⁵⁵ Erste technische Direktorin wurde eine in der vorherigen Regierung im Sekretariat für Entwicklungsplanung als Vize-Sekretärin fungierenden Expertin in CCT.“

Für Guatemala musste auf Grund der sozioökonomischen Charakteristika mit ganz grundlegenden Zielen begonnen werden: So ist ein Ziel des Programms die „Schaffung von Humankapital in extrem armen Familien⁵⁶ ...mit Kindern bis zu 15 Jahren und/oder schwangeren Frauen, mittels der Investition in Bildung, Gesundheit und Ernährung.“⁵⁷ Sprich Grundschulausbildung und eine minimale präventive Gesundheitsvorsorge,⁵⁸ vor allem zur Wachstums- und Gewichtskontrolle, die Unterernährung in einem frühen Stadium erkennen und somit bekämpfen lassen, sollten gesichert werden.

⁵⁴ Interview RE 1

⁵⁵ In Guatemala übernimmt die Gattin des Präsidenten das Sekretariat für Soziale Werke, ein assistentialistisch orientiertes Sekretariat. Im Fall Sandra de Coloms nahm sie diese Aufgabe als Sprungbrett zur Koordinierung des „*Consejo de Cohesión Social*“, der seinerseits das Programm der CCT „*Mi Familia Progres*a“ koordinierte. Diese starke Sichtbarmachung ihrer Figur sollte mit einer Präsidentschaftskandidatur enden, die allerdings für die Wahlen 2011 im letzten Moment verfassungsrechtlich verboten wurde.

⁵⁶ Laut der Umfrage über Lebensbedingungen 2006 gab es im ländlichen Bereich zu diesem Zeitpunkt etwa 1.6 Millionen Personen, die in extremer Armut leben (etwa 328.800 Familien).

⁵⁷ <http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/joomla/mi-familia-progesa.html>

⁵⁸ Interview Internationale Organisation 1 (in Folge IO 1), Koordinator des Departments für Armut, UNDP Guatemala

Hinsichtlich der einzugehenden Verpflichtungen (*conditions*) bedeutete dies, von einer genauen Definition der zu überwindenden Probleme und damit einhergehender Ziele auszugehen. Das Hauptproblem im Bildungsbereich war beispielsweise nicht die fehlende Einschreibung in die Grundschule (mit 95 Prozent fast universell), sondern die Abschlussquote – nur zwischen 50 und 60 Prozent der Kinder beendeten die sechsjährige Grundschule. Somit wurde die substantielle Erhöhung des Schulabschlusses angestrebt, und die von den EmpfängerInnen zu erfüllenden Verpflichtungen damit verbunden.⁵⁹

Mit einer noch genaueren Analyse, in welchem Moment der Grundschule die Motivation des Schulbesuchs abnimmt⁶⁰ bzw. in welchem Moment gesundheitliche Maßnahmen die höchste Effizienz hervorbringen⁶¹, hätten sogar spezielle Anreize für diese Phasen entwickelt werden können.⁶² Es ist aber auch Teil der sozioökonomischen Charakteristik einer Gesellschaft, dass solche Details, die in anderen Ländern Aufnahme ins Programmdesign fanden⁶³, als zu komplex erachtet wurden, um sie zu berücksichtigen, weswegen das Enddesign Produkt einer relativ groben Problemanalyse ist. Daher ergaben sich auch recht allgemein formulierte spezifische Ziele des Programms: den Empfängerfamilien monetäres Einkommen zukommen zu lassen; Anreiz für die Einschreibung, Teilnahme und Kontinuität in der Grundschule zu schaffen; die Empfängerfamilien zur Nutzung der Gesundheitseinrichtungen zu bewegen; die Empfängerfamilien in lokalen Komitees zu organisieren, die die dörfliche Anlaufstelle des Programms darstellen sollten.⁶⁴

⁵⁹ Interview RE 1

⁶⁰ In den ersten zwei Schulstufen gibt es generell wenige Abgänge, da es ein fast schon universelles Interesse der Eltern gibt, die Kinder alphabetisieren zu lassen. Wirkliche Schwierigkeiten treten in der dritten Klasse der Grundschule auf. Hier gibt es viele Abgänge. Die meisten, die wiederum die dritte Schulstufe abgeschlossen haben, bestehen dann auch die restlichen drei Jahre und schließen die Grundschule erfolgreich ab. In diesem Sinne wäre die besondere Förderung dieses dritten Grades von außerordentlicher Bedeutung.

⁶¹ Die ersten sechs Monate des Lebens sind die Kritischsten, was Kindersterblichkeit betrifft. Die Gefahr, langfristige Folgen von Unterernährung davonzutragen, ergibt sich zwischen zwei und sechs Jahren. Ab sechs Jahren ist die Unterernährung schwer zu bekämpfen. Interview RE 1

⁶² Beispielsweise durch steigende Beträge in der dritten Klasse, um diese besonders zu fördern und eine verpflichtende Einschulung der Kinder vor dem sechsten Lebensjahr verbunden mit Ernährungsprogrammen, um einen konkreten Beitrag zur Bekämpfung der Unterernährung leisten können. Interview RE 1

⁶³ So hat Mexiko ein abgestuftes System, in dem die Anreize nicht nur nach Schulgrad, sondern auch nach Geschlecht abgestuft werden. Je höher der Schulgrad, desto höher der transferierte Betrag. Ab der Sekundärstufe werden für Mädchen höhere Transfers ausgegeben als für Buben.

⁶⁴ Mi Familia Progresá, Consejo de Cohesión Social, Marco Lógico del programa 'Mi Familia Progresá', <http://www.mifamiliaprogresá.gob.gt/joomla/images/descargas/marcologico.pdf>

Die Höhe des Transferbetrags richtete sich nach der Erkenntnis der ExpertInnen der internationalen Finanzorganisationen, wonach der maximal zu transferierende Betrag an eine Familie 20 Prozent des Mindestgehalts nicht überschreiten sollte, um keinen Anreiz für die Substitution der Erwerbsarbeit zu schaffen (Weltbank 2009). Die als Maximalbetrag definierten 300 Quetzales/Monat (etwa € 30) entsprachen 2008 20 Prozent des damals existierenden Mindestlohns (Q. 1500). Im Gegensatz zu Mexiko wurden weder inflationäre Anpassungen vorgenommen noch die Anzahl der Kinder einer Familie berücksichtigt.

Der Höchstbetrag setzt sich aus Q. 150 für die Bildungskomponente und Q. 150 für die Gesundheitskomponente zusammen. Die Bildungskomponente gilt für 6 – 15 jährige Kinder, die in der Grundschule eingeschrieben sein und mindestens 80 Prozent Anwesenheitszeit erfüllen müssen. Wenn die Kinder bereits die Grundschule abgeschlossen haben, können sie bis zum Alter von 15 Jahren weiter berücksichtigt werden, die Förderung der Sekundärschulbildung ist allerdings in „*Mi Familia Progresá*“ nicht vorgesehen.

Der Gesundheitsbonus gilt für Kinder von null bis 15 Jahren, wobei die diesen Bonus begleitenden Verpflichtungen nur für null bis fünfjährige Kinder gelten. Von fünf bis 15 Jahren sind in diesem Bereich also keine *co-responsibilities* vorgesehen.⁶⁵

Kinder unter fünf Jahren müssen alle zwei Monate zu Gewichts- und Wachstumskontrollen erscheinen und die ihrem Alter entsprechenden Impfungen erhalten. Zusätzlich sind die Mütter verpflichtet, an den Sensibilisierungsgesprächen zu Gesundheit, Ernährung und Bildung teilzunehmen, die das Programm MFP anbietet.

In vier Munizipien des sogenannten „*Corredor Seco*“, einer oft von Dürre und in Konsequenz von starken Ernährungsproblemen betroffenen Zone im Osten Guatemalas, gibt es noch einen zusätzlichen Bonus: den Ernährungsbonus im Wert von Q. 100. Dieser ist wiederum für Familien mit Kleinkindern (null bis fünf Jahren) vorgesehen, um die Unterernährung zu bekämpfen.

EmpfängerInnen der CCT sind grundsätzlich Frauen – zunächst die Mutter. Falls diese zu jung (unter 18 Jahre alt) oder aus anderen Gründen verhindert ist, können auch

⁶⁵ Koordinator Gesundheitszentrum Camotán

Großmütter, Schwestern oder Tanten die Transfers beziehen. Nur in ganz speziellen Fällen (wenn beispielsweise die Mutter den Haushalt verlassen hat), können auch Männer die CCT erhalten.⁶⁶

2.2.3. Implementierung von “*Mi Familia Progres*a” (MFP)

2.2.3.1. Auswahl der Empfängerfamilien

Die Fokussierung des Programmes sollte geographisch (priorisierte Munizipien) und auf Haushaltsebene erfolgen. Die ärmsten Munizipien sollten ausgewählt werden und in diesen die ärmsten Haushalte, um das anfängliche Ziel, die knapp 330.000 sehr armen Familien zu treffen, zu erreichen.

Die geographische Fokussierung bedeutet, dass anfangs 46 der 331 Munizipien Guatemalas ausgewählt wurden. Um die bedürftigsten Munizipien zu erfassen, wurde Information der vom Nationalen Institut für Statistik (INE) durchgeführten Zensus 2002 und der Umfrage zu den Lebensbedingungen 2002; sowie der vom Landwirtschaftsministerium (MAGA) erhobenen Information zum Risiko erhöhter Ernährungsunsicherheit kombiniert. Manche Munizipien, die auf Grund ihrer Sozialindikatoren keinen Anspruch auf die Teilnahme am Programm gehabt hätten, wurden unter dem Kriterium der Nachbarschaft und wirtschaftlichen Nähe zu sehr armen Munizipien berücksichtigt (Gauster/Garoz 2009).

Die Munizipien der zweiten Phase (in denen auf 122 aufgestockt wurde) wurden dann allerdings nach dem Kriterium der Präsenz extremer Armut ausgewählt (ibid.).

Innerhalb dieser Munizipien wurden nun Haushaltszensen vorgenommen. Die gesammelte Information wurde mittels eines von der Weltbank ausgearbeiteten ökonomischen Modells (*proxy means testing*) ausgewertet, um zu entscheiden, welche Familien Recht zur Inkludierung in das Programm hatten. Dabei wurden das Material der Wände, des Bodens und des Dachs der Wohneinheit, der Zugang zu sauberem Wasser, grundlegende sanitäre Grundversorgung, Zugang zu Strom, die Anzahl der Menschen, die in einem Raum leben müssen sowie die Existenz von

⁶⁶ Interview MFP Uspantán

Kindern analysiert.⁶⁷ Es wurde davon ausgegangen, dass diese sich auf den Konsum eines Haushalts stützenden Kriterien es dem/der BefragerIn erlaubten, die entsprechenden Variablen zu beobachten und es dem/der Befragten erschwerten, unrichtige Information zu geben.⁶⁸

Schlussendlich wurde auf diese Weise im Durchschnitt die knappe Hälfte der BewohnerInnen eines Munizips ausgewählt.⁶⁹ Es war vorgesehen, dass nach der Auswertung der Resultate die Ergebnisse in Dorfversammlungen mit den Dorfautoritäten (COCODES)⁷⁰ validiert würden und später die PromotorInnen von MFP weiterhin verfolgen würden, welche nicht inkludierten Familien bezugsberechtigt wären.⁷¹

Der Auswahlprozess wird von vielen ExpertInnen als besonders kritischer und problematischer Aspekt der Implementierung des Programms MFP genannt.⁷²

Erster Schwachpunkt des Auswahlverfahrens war der Haushaltszensus. Aus zeitlichen und budgetären Gründen wurden nicht alle Dörfer besucht, was vor allem die am wenigsten zugänglichen, die meist auf Grund dieser Abgeschlossenheit besonders prekär leben, betraf.⁷³

LandarbeiterInnen, die innerhalb der Grenzen des Großgrundbesitzer leben⁷⁴, konnten oftmals auch nicht berücksichtigt werden, da die Großgrundbesitzer sich weigerten, die

⁶⁷ <http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/ciclo-del-programa.html>

⁶⁸ Interview RE 1

⁶⁹ Interview RE 1

⁷⁰ COCODES ist die viel verwendete Abkürzung für die Integranten des von den BewohnerInnen eines Dorfs gewählten *Consejo Comunitario de Desarrollo* (dörflichen Entwicklungsrat).

⁷¹ Interview OI 1

⁷² IDIES 2009; Zepeda/Gauster 2010; Interview Regierungsexperte 3 (in Folge RE 3), Vize-Minister für Bildung der Regierung Colom

⁷³ Dies passierte zumindest in zwei Munizipien mit hohen Armutsindikatoren (Santa María Cahabón und Uspantán), die ich im Laufe meiner Forschung zu CCT besucht habe. Gauster/Garoz 2009 und Interview MFP Uspantán

⁷⁴ In Guatemala bestehen nach wie vor semi-feudalen Produktionsbeziehungen, in denen die LandarbeiterInnen auf dem Grund ihres „Herrn“ Wohnstätten errichten, manchmal kleine Parzellen zur Grundnahrungsproduktion bearbeiten und auch ihr soziales Leben in diesen Grenzen führen. Je nach Größe der Gemeinschaft der angesiedelten Landarbeiterfamilien werden auch Schulen, Kirchen, Gesundheitsposten oder kleine Läden errichtet und somit dörfliche Strukturen erzeugt.

BefragerInnen zu diesem Zweck auf ihr Land zu lassen.⁷⁵ So berichtet ein Angestellter des Gemeindeplanungsbüros von Sto. Domingo Suchitepéquez:

Den Großgrundbesitzern gefällt dieses Programm nicht. Es passt ihnen, dass die Leute weiterhin in Unwissen und Armut leben. Also haben einige Unternehmen nicht akzeptiert, dass die BefragerInnen die Landarbeiter, die in kleinen Hütten auf ihren *fincas* leben, in den Zensus aufnahmen. Sie sagten, den Leuten ginge es gut und sie bräuchten keine Programme.

Schließlich gab es wenig Information und Kenntnis über den Beginn des Zensus sowie die Intentionen des Programms (IDIES 2009). Dies führte zu einer hohen Abwesenheitsquote auf Grund von Feiertagen, temporärer Migration⁷⁶ oder sonstiger Abwesenheit.

Die Leute, die nicht am Zensus teilnahmen, empfangen die Transfers nicht. Und es sind gerade die Allerärmsten, die sich im Moment des Zensus auf den Feldern befinden, da sie ständig auf der Suche nach Arbeit sind. Es wurde bereits ein neuer Zensus durchgeführt, aber wieder blieben viele Familien ausgeschlossen (Interview MFP Uspantán)

Andererseits führte die fehlende Information zu Misstrauen gegenüber der BefragerInnen und einer Blockierung des Vorhabens. Dies vor allem in konfliktiven Regionen, in denen die Familien die erbetene Information als Kontrollmechanismus wahrnahmen (IDIES 2009).

Weiters wurde die Qualität der Zensus durch die inadäquate Vorbereitung der BefragerInnen, fehlende Kenntnis der sozialen und territorialen Begebenheiten und der lokalen Sprache sowie fehlende Kontrolle der BefragerInnen beeinträchtigt (IDIES 2009).

Die Auswahl war schließlich Produkt eines schlechten Zensus und einer fehlenden Einbeziehung der Dörfer (IDIES 2009). Die vorgesehenen Dorfversammlungen zur Klärung der Gerechtigkeit der Auswahl wurden nicht durchgeführt, weswegen die Auswahl sowohl Fehler des ersten als auch Fehler des zweiten Typs beinhaltet, sprich es wurden Familien ausgewählt, die nicht Teil des Programms sein sollten

⁷⁵ Interview Gemeindeplanungsbüros der Municipien Sto. Domingo Suchitepéquez und Sayaxché

⁷⁶ In dem als ärmstes Municipio des Landes ausgewiesenen Sta. Barbara, Huehuetenango führten die BefragerInnen beispielsweise ihren Zensus zum Teil genau an jenem Tag – *Día de los Santos* - durch, an dem ein traditionelles Fest stattfindet, das wie kein anderes die DorfbewohnerInnen in die nächst gelegene Stadt mobilisiert. Im selben Municipio wurde der Zensus auch genau zu jenem Zeitpunkt durchgeführt, in dem viele Familien zur Kaffeeernte für einige Wochen ihr Dorf verlassen (Gauster/Garoz 2009).

(LehrerInnen, die Frau des Bürgermeisters, Mitglieder der Regierungspartei etc), vor allem wurden aber viele jener Familien nicht berücksichtigt, die die Kriterien zur Teilnahme an „*Mi Familia Progresá*“ – extreme Armut und Kinder - schon erfüllten.⁷⁷

Wir haben gesehen, dass die Vivsten die Aufnahme ins Programm gefunden haben, aber jene einsprachige [Maya-Sprache] Witwe ist nicht dabei. Es wurden Mitglieder der Polizei, LehrerInnen, Leute aus der Gemeindeverwaltung, Familien, die Rückzahlungen von migrierten Familienmitgliedern erhalten, und Familien mit eigenen Geschäften aufgenommen (Interview SESAN Quiché).

Auch in der durchgeführten Umfrage wurde ersichtlich, dass die sozioökonomische Situation bei der Auswahl nur eine kleine Rolle gespielt haben dürfte. Als Indikator für das Konsumniveau einer Familie wurde die Häufigkeit des Fleischkonsums gewählt. Es kann davon ausgegangen werden, dass Familien, die zwei Mal pro Woche oder öfter Fleisch zu sich nehmen, ein befriedigendes Konsumniveau haben. 14 jener 15 Familien (von insgesamt 179), die „zwei Mal wöchentlich oder öfter“ Fleisch konsumieren, sind EmpfängerInnen der Transfers des Programms. Hingegen gibt es 11 Familien mit bezugsberechtigten Kindern, die „alle zwei Wochen“, „wenn es sich ausgeht“ oder „nie“ Fleisch essen und nicht im Programm berücksichtigt wurden.

Um der mangelnden Qualität der Auswahl Rechnung zu tragen, wurde etwa ein bis zwei Jahre nach dem ersten, ein weiterer Zensus durchgeführt. Dieser basierte einerseits auf den von den COCODES ans Nationale Institut für Statistik (INE) geschickten Listen jener Familien, die die Aufnahmekriterien erfüllten, andererseits auf direkt an die Lokalbüros MFPs kanalisierte Beschwerden. Somit konnte er mit etwas weniger Aufwand und fokussierter durchgeführt werden. Dennoch kam es in vielen Fällen zu denselben Fehlern des ersten Zensus (Abwesenheit der Familien). Auch sind die COCODES keine sehr verlässliche Informationsquelle, da sie oft eher klientelistische als objektive Kriterien anwenden, um nicht einbezogene Familien zu empfehlen.⁷⁸ Somit konnte auch der zweite Zensus sein Ziel nicht wirklich erreichen.⁷⁹

Tabelle 4 gibt Auskunft über die relative Willkür der Auswahl. In dieser Tabelle wurden nur jene drei Dörfer berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Umfrage an „*Mi Familia Progresá*“ teilnahmen (*Napolés*, *Uspantán*; *Chatoncito*, *Camotán*; *El Rosalito*,

⁷⁷ Interview RE 1

⁷⁸ Interview RE 3.

⁷⁹ Interviews MFP Uspantán und SESAN Quiché

Sayaxché). Es ist ersichtlich, dass fünf jener Familien, die keine Kinder haben, BezieherInnen der CCT sind und 17 Familien mit bezugsberechtigten Kindern nicht berücksichtigt wurden.

Tabelle 4: Teilnahme an MFP und Anzahl der bezugsberechtigten Kinder

BezieherIn von MFP	Anzahl bezugsberechtigter Kinder										Total
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	10	
Ja, Q.150/Monat	0	8	5	4	2	1	2	0	0	0	22
Ja, Q. 300/Monat	3	2	6	9	16	7	8	4	1	1	57
Ja, unregelmäßige Beträge	2	4	9	5	9	6	0	1	0	0	36
Nein	3	10	1	2	3	1	0	0	0	0	20
Keine Antwort	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	8	26	21	20	30	15	10	5	1	1	137

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Auch die Höhe des Landbesitzes scheint bei der Auswahl keine Rolle gespielt zu haben. Selbst der Eigentümer eines Grundes, der 130 *manzanas*⁸⁰ misst, in Guatemala zu den GroßgrundbesitzerInnen zu zählen, erhält die Transfers von MFP.

Tabelle 5: BezieherInnen von MFP und Höhe des Landbesitzes

		BezieherInnen MFP				Total
		Ja, Q. 150 monatlich	Ja, Q. 300 monatlich	Ja, unregelmäßige Beträge	Nein	
Landbesitz	0 - 1 mz	11	26	20	8	83
	1 - 2 mz	6	9	8	5	36
	2 - 5 mz	2	5	1	1	25
	5 - 10 mz	1	2	3	0	6
	10 - 64 mz	1	13	4	4	22
	über 64 mz	0	1	0	0	1
Total		21	56	36	60	173

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Letzen Endes ist die schlechte Auswahl aber auf ein ganz strukturelles Problem in Guatemala zurückzuführen, das ein grundsätzliches Hindernis für die Anwendung fokussierter Programme darstellt: Der Staat kennt seine BürgerInnen nicht. Das Thema der Registrierung der EmpfängerInnen, ist ein Thema, das von allen ExpertInnen als kritisch für die Implementierung eines CCT-Programms genannt wird und eigentlich Vorbedingung für selbige sein sollte.

⁸⁰ Eine *manzana* entspricht etwa 0.7 Hektar.

Diese Art von Programmen bedürfen eines Staates, der zumindest weiß, wer seine BürgerInnen sind....Der Staat weiß aber nicht, wer sein Empfänger ist. Es ist nicht wie in anderen Ländern, wo du, wenn du Subjekt einer individuellen Unterstützung bist, zuerst eine Identität hast, dann Dokumente, die dich zum Staatsbürger machen.... (Interview RE 2).

Es ist ein wichtiges Thema in Guatemala, da es etwa eine Million Menschen gibt, die nicht registriert sind, Erwachsene und Kinder, und Personen ohne Identitätsdokument sind vom Programm [MFP] ausgeschlossen. Guatemala ist sehr schlecht, was die Registrierung betrifft. Das Programm [MFP] trägt aber dazu bei, dass sich die Leute einschreiben, sowohl Empfängerinnen als auch ihre Kinder und es gibt derzeit eine große Nachfrage, sich einzuschreiben (Interview OI 1).

Somit wird nun umgekehrt vorgegangen. Statt MFP auf Basis der Kenntnis der StaatsbürgerInnen aufzubauen, wird auf Basis der gesammelten Daten MFPs ein Verwaltungsinstrument zur besseren Identifizierung der Staatsbürger, vor allem jener, die Zugang zu staatlichen Förderungen haben, erstellt. Dieses „*Registro Único de Beneficiarios*“ (Register EmpfängerInnen staatlicher Förderungen) wird ausgehend von den Empfängerinnen MFPs erstellt, da dies das mit Abstand größte staatliche Programm – vor allem was die Anzahl der involvierten Menschen betrifft - repräsentiert.⁸¹

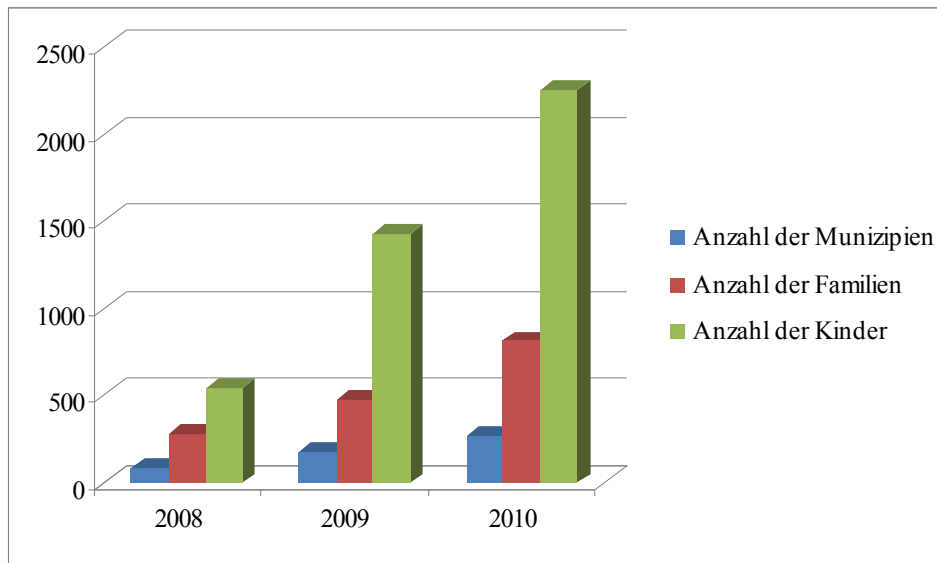
2.2.3.2. Ausbreitung des Programms

Guatemala war das letzte zentralamerikanische Land, in dem ein CCT-Programm implementiert wurde - dafür allerdings mit besonderer Geschwindigkeit.

Das Programm startete 2008 mit 41 Munizipien und inkludierte im Juni 2011 bereits 307 der 331 Munizipien Guatemalas. Das bedeutet, dass die geographische Fokussierung damit auf dem Weg ist, eliminiert zu werden. Auch eine Deckung von 814.625 Familien und 2.254 Millionen Kinder (von null bis 15 Jahre) - 37.8 Prozent der in Guatemala lebenden Kinder und Jugendlichen bis 15 Jahren⁸² - lässt aufhorchen, da ja das ursprüngliche Ziel war, die 330,000 als „sehr arm“ eingestuften Familien zu fokussieren. Durch die Budgetengpässe ging die erhöhte Deckung des Programms aber auf Kosten der Periodizität der Zahlungen (s. Kapitel 2.2.3.3).

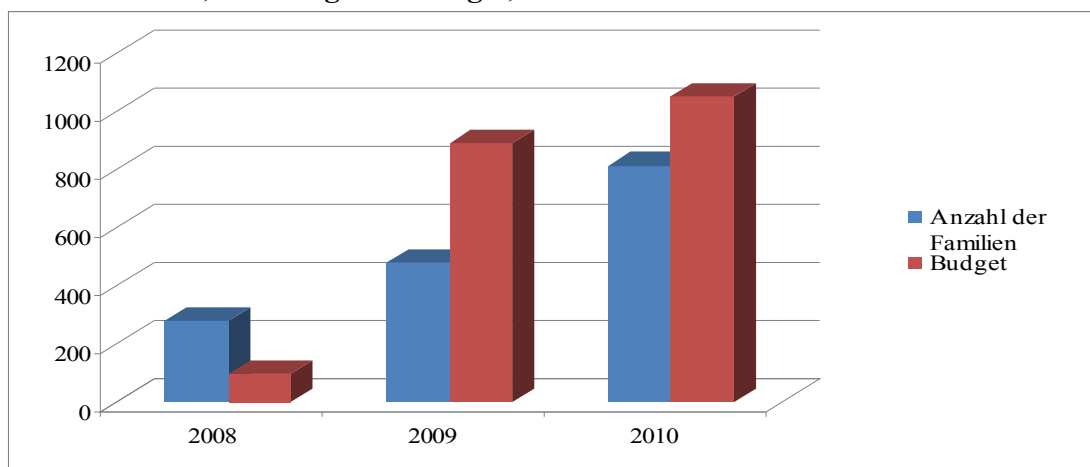
⁸¹ Interview RE 2

⁸² Berechnung mit Hilfe von Daten der Regierung und einer Bevölkerungsschätzung des Nationalen Instituts für Statistik 2010.

Grafik 1: Deckung MFP, 2008-2010

Quelle: Eigene Ausarbeitung, mit Information der jährlichen Präsidentenberichte

Die Ausbreitung der Deckung des Programmes wurde aber nicht von budgetären Erhöhungen begleitet. So ist das Budget von “*Mi Familia Progres*” zwischen 2009 und 2010 nur um 18 Prozent gestiegen (von Q891.1 Millionen zu Q1,054 Millionen - 1.94 Prozent des nationalen Budgets), während die Deckung des Programms um 70.6 Prozent zugenommen hatte. Da die transferierten Beträge gleich geblieben sind, kann nur eine geringere Frequenz der Zahlungen diese Erhöhung der Anzahl der Empfängerfamilien bei gleichbleibender Stagnation des Budgets erklären. Das bedeutet in weiterer Folge, dass das technische Fundament MFPs auf den Kopf gestellt wurde, um das politische – ihre Popularität in der Bevölkerung – möglichst intensiv zu nützen.

Grafik 2: MFP, Deckung und Budget, 2008 - 2010

Quelle: Eigene Ausarbeitung, mit Information der guatemaltekischen Regierung

In Guatemala kam es zu einer schnellen Ausbreitung des Programms, was „*Mi Familia Progresá*“ von anderen *Conditional Cash Transfer*-Programmen des Kontinents unterscheidet. Es wuchs extrem schnell (Interview OI 1).

Die Kritik des mexikanischen Experten an diesem *modus operandi* („man kann den Guinness-Rekord in der Ausbreitung des Programms gewinnen, aber ohne ausreichende Kontrollen wird man die erhofften Resultate nicht sehen“) hatte seine Absetzung zur Folge.⁸³

Die Probleme, die die übereilte Implementierung des Programmes mit sich zu bringen drohte, ließen nicht auf sich warten. Neben der bereits erwähnten Auswahlsschwächen in übereilig durchgeführten Zensen, ließ die politische Geschwindigkeit der Implementierung des Programms die technisch notwendige Zeit für die Erprobung und Vervollständigung des Programmdesigns ungeachtet. Manche Defizite des anfänglichen Designs wurden zwar mit der Zeit ausgemerzt, andere existieren aber weiterhin und schaffen jenen Sektoren, die von MFP festgelegten *co-responsibilities* kontrollieren müssen, erhebliche Probleme.

Die *co-responsibilities* sind nicht klar definiert. Manchmal werden sie geändert und sie informieren Gesundheit [den Gesundheitssektor] nicht einmal...die *co-responsibility* in Gesundheit ist nicht klar. Das Gesundheitsministerium hat Jugendlichen nichts anzubieten, was soll also die *co-responsibility* in Gesundheit für Kinder über fünf Jahren sein...Was soll ich unterschreiben? Bis jetzt weiß ich das nicht (interview Gesundheitszentrum Camotán).

Auch hinsichtlich der Schaffung der *baselines*, Grundlage für spätere empirisch valide Evaluierungen, gab es ob der raschen Implementierung und anderer Kontroversen zwischen den politischen und technischen Autoritäten (hinsichtlich der Evaluierungsinstanz), anhaltende Probleme. Die Tatsache, dass die *baselines* Ende 2010, als sich das Programm schon auf fast alle Munizipien ausgeweitet hatte, immer noch nicht fertiggestellt waren, stellt ein Problem für nachfolgende Evaluierungen dar, das nicht mehr behoben werden kann.

Schließlich wurde vereinbart, dass es das mexikanische Institut für Öffentliche Gesundheit, INSAL, gemeinsam mit dem INE machen sollte. INSAL wurde unter Vertrag genommen, um die *base lines* zu erstellen – sie fingen erst 2009 an! – und später zu evaluieren. Es gab eine von INSAL angestellte Person im INE. Nun sind sie bereits seit zwei Jahren daran, die *base lines* zu erstellen (Interview RE 1).

⁸³ Zitiert in Interview RE 1

Schließlich ist die schnelle Implementierung des Programms auch auf die Qualität der Ausbildung der dafür angestellten PromotorInnen gegangen (in jeder Gemeinde etwa fünf) ebenso wie auf die ihnen zu Verfügung stehende Infrastruktur und Arbeitsbedingungen (es gibt weder Fahrzeuge noch Ersatz der anfallenden Benzinkosten für die Besuche oft sehr abgelegener Dörfer).

In Camotán und Sayaxché konnten starke Informationslücken ausgemacht werden, die die Auswahl neuer Empfängerinnen betreffen. Es herrscht Unklarheit darüber, wie neue Familien ins Programm aufgenommen werden können⁸⁴, über die Wahl der *vocales* („die *vocales* werden in der Versammlung gewählt, danach bleiben sie für unbestimmte Zeit im Amt“⁸⁵) oder über die Themen, die von Trainingsteams, die auf zentraler Ebene koordiniert werden, in den Dörfern behandelt werden.⁸⁶ Dies ist besonders problematisch, da die PromotorInnen ja auch für Bildungsveranstaltungen der Empfängerinnen zuständig sind und die vorher genannten Veranstaltungen ergänzen sollten.

2.2.3.3. Transferierter Betrag: Nützlichkeit, Form und Regularität der Übergabe

Wie bereits erwähnt, erhalten die Familien einen Maximalbetrag von Q.300 monatlich. Dieser Betrag setzt sich aus einem Bildungsbonus von Q. 150 für Kinder zwischen sechs und 15 Jahren, die die Schule besuchen und einem Gesundheitsbonus von Q. 150 für Kinder zwischen null und 15 Jahren, die – im Fall der Null- bis Fünfjährigen - zweimonatige Wachstums- und Gewichtskontrollen durchführen sowie die vorgesehenen Impfungen erhalten, zusammen. Für ältere Kinder erfordert der Gesundheitsbonus keine *co-responsibility*. In vier Munizipien des *Corredor Seco* wird außerdem ein Ernährungsbonus für Kleinkinder (null bis fünf Jahre) von Q.100 monatlich übergeben.

Der Betrag wird alle zwei Monate persönlich übergeben. Dafür werden alle berechtigten Frauen eines Munizips mittels der in den Dörfern als Bindeglied zu „*Mi Familia*

⁸⁴ Interview MFP Camotán

⁸⁵ Interview MFP Sayaxché

⁸⁶ Interview MFP Camotán

Progresas“ fungierenden *vocales* zusammengerufen. Die operativen Teams des Programms übergeben nach Vorweisung der *cartillas* (Dokumente, die die Erfüllung der *co-responsibilities* bestätigen) den Betrag. Die Form der Übergabe ist allerdings in manchen Munizipien bereits geändert worden.

Die Form der Zahlung wird gerade geändert. Früher, wegen der Korruption, ist viel in der „Intermediation“ verloren worden. Lastwägen voller Bargeld waren eine zu große Versuchung für die Departmentskoordinatoren und ihre operativen Teams. Den Frauen wurde irgendein Geldschein gegeben, da viele Q.100-Scheine noch nie gesehen hatten. Jetzt gibt man ihnen einen Gutschein, den sie in BANRURAL einlösen können und es wird ihnen gezeigt, wie die Geldscheine aussehen müssen und was sie für ihren Gutschein bekommen müssen, da es in BANRURAL dasselbe Problem gegeben hat, also unwissenden Frauen falsche Beträge auszuzahlen... (Interview Regierungsexperte 4 (in weiterer Folge RE 4), Berater im Bildungsministerium)

Ein bereits erwähntes Problem ist die besonders seit 2010 unregelmäßige Zahlung. Statt zweimonatigen Zahlungen haben die Familien an manchen Orten vier⁸⁷, an anderen sechs Monate⁸⁸ warten müssen, um denselben Betrag, der zweimonatlich vorgesehen ist, zu erhalten. 86.4 Prozent der befragten EmpfängerInnen der Transfers gaben an, dass diese in unregelmäßigen Abständen ausgezahlt würden.

Diesen Montag werden sie kommen. Sie kommen nicht zu geplanten Zeitpunkten. Niemand weiß, wann sie kommen. Falls es eine Planung gab, wurde sie nicht eingehalten, denn es sind nun schon drei oder vier Monate vergangen, dass sie nicht gekommen sind (Interview COMUNDICH (regionale Koordination dörflicher Assoziationen), Camotán)

Es gibt keine Planung, wann die Zahlungen erfolgen. Der Zeitpunkt wird erst genannt, wenn die Übergabe näher kommt. Tatsächlich sind wir mit den Zahlungen sehr verspätet. Im März wurde die Zahlung für Jänner und Februar gegeben. Die ausstehende Zahlung wird für die Monate März und April sein. Sie wird wahrscheinlich im Oktober erfolgen. Derzeit gehen wir die *cartillas* von Mai und Juni durch (Interview MFP Uspantán, Ende September 2010)

Während also die Munizipsvertretungen von MFP die Verspätung zum Teil mit einer zu langsamen Aufarbeitung der *cartillas*, um die *co-responsibilities* zu verifizieren, begründen, lässt die Tatsache, dass es keine Planung der Zahlungen gibt, eher darauf schließen, dass der wahre Grund doch die vorher erwähnte rasante Ausbreitung des Programms ist.

Der lapidare Kommentar der neu ins Programm aufgenommene Frauen des Dorfes *Monseñor Romero*, die eine Zahlung bekommen hatten, die zum Zeitpunkt der

⁸⁷ Fokusgruppe Chatoncito, Camotán

⁸⁸ Fokusgruppe Napolés, Uspantán

Fokusgruppe aber bereits vier Monate her war “erst verpflichten sie sich und dann machen sie es wieder nicht wahr“ zeigt den Glaubwürdigkeitsverlust, der mit der fehlenden Konstanz der Zahlungen einhergeht.

Schließlich führt die Tatsache, dass die schnelle Ausbreitung des Programms nicht budgetär abgesichert ist (was ja die unregelmäßigen Zahlungen zur Folge hat), zu verzweifelten, illegalen Handlungen MFPs. So gab es im Juni 2011 Beschwerden, dass die Empfängerinnen unterschreiben mussten, Q. 600 erhalten zu haben, wenn es in Wirklichkeit nur Q. 300 waren.⁸⁹

Ein weiteres Inkognito für die Empfängerinnen der CCT ist die Höhe des zu erhaltenden Betrags (s. Kapitel 2.4.3.).

Schließlich bleibt die Frage, ob der transferierte Betrag für die Familien nützlich ist oder ein relativ unbedeutendes Zubrot darstellt. Mehrere Faktoren reduzieren den effektiv zu Verfügung stehenden Betrag: Die Kosten, die mit dem Zugang zum Programm verbunden sind, die Regelmäßigkeit der Zahlungen, die Anzahl der Kinder und die fehlende Anpassung an die Inflation, bei gleichzeitig rasantem Anstieg des Grundnahrungskorbs.

Sowohl in *Napolés*, Uspantán als auch in dem neu ins Programm aufgenommene Dorf *Monseñor Romero*, Sto. Domingo Suchitepéquez, gibt es Klagen über die hohen Kosten, die mit der Teilnahme am Programm verbunden sind. „Man muss viel für Kopien von Dokumenten ausgeben und das Geld, das man bekommt ist zu wenig.“⁹⁰ Auch der Transport in die Munizipshauptstadt, wo das Geld meist übergeben wird (in großen Munizipien gibt es manchmal auch einen zweiten Punkt) kostet etwa Q. 80 (ohne Essen), weswegen in Uspantán sogar manche Frauen, die besonders abgelegen leben, auf die Teilnahme an „*Mi Familia Progresada*“ verzichtet haben.⁹¹ Auch im Dorf *Moseñor Romero* steigt das Misstrauen an der Ernsthaftigkeit des Programms, da immer mehr Unterlagen für eine anfängliche Inkludierung erbeten werden. Die Rechnung sieht folgendermaßen aus: Q. 20 pro Kind für Geburtsurkunden (das Original kostet Q. 10, jede der zwei notwendigen Kopien Q. 5), Q. 15 für drei Kopien des Personalausweises

⁸⁹ Prensa Libre, 18-06-2011

⁹⁰ Fokusgruppe Napolés, Uspantán

⁹¹ Interview MFP Uspantán

(Q.5/Kopie) und Q. 30 für den Transport (Hin-und Rückreise). Je nach Anzahl der Kinder ein beträchtlicher Betrag, da ja nicht wirklich klar ist, in welcher Form das Programm implementiert wird. Nach den ersten Unterlagen wird nun auch die Impfkarte der Kinder erbeten, die mehrere Familien in den Überschwemmungen des Jahres 2010 verloren hat, was ein neuerliches Problem darstellt. Die aus Perspektive der Frauen unersättlichen Forderungen seitens MFP führen sie darauf zurück, dass sie weiter aussortieren müssen, da sie nicht genug Geld haben, um die anfänglich ausgewählten Familien weiterhin zu berücksichtigen bzw. dass sie in Wirklichkeit nur Zugang zu den persönlichen Daten der Familien wollen. „Sie verlangten nur die Daten und jetzt kommen sie nicht mehr“.⁹²

Die erwähnte Unregelmäßigkeit der Zahlungen stellt einen weiteren Kritikpunkt an der Nützlichkeit des Programms und der Zahlungen dar.

Anfangs gaben sie Q. 300, dann Q. 500. Das reicht nicht, um den Kindern Frühstück zu geben. Wenn sie [regelmäßig] kämen, würden sie einem schon helfen, aber nun sind sie schon vier Monate nicht gekommen. Die Kinder gehen ohne Frühstück [in die Schule]⁹³

Wenn es Q. 500 monatlich wären, würde das eine ernsthafte Unterstützung bedeuten, aber Q. 300 alle heiligen Zeiten, wenn man nicht einmal weiß, wann, hilft nicht viel. Allein der Transport bei einem gesundheitlichen Notfall kostet aus einem abgelegenen Dorf Q. 450 ins nächstgelegene Spital (Interview COMUNDICH, Camotán).

“Q. 600 für sechs Monate ist zu wenig, das reicht nicht mal für Schuhe für alle Kinder“.⁹⁴

Die fehlende Anpassung an die Inflation ist ein weiterer Faktor, der die Nützlichkeit des Betrags relativiert. Der Maximalbetrag von Q. 300 monatlich wurde im Jahr 2008 als 20 Prozent des damaligen Mindestlohns (Q. 1,500) festgelegt. Heute (2011) beträgt der Mindestlohn Q.1, 937.54⁹⁵, die Q. 300 machen somit nur mehr knappe 15.5 Prozent desselbigen aus.

⁹² Fokusgruppe *Monseñor Romero*, Sto. Domingo Suchitepéquez

⁹³ Fokusgruppe *Chatoncito*, Camotán

⁹⁴ Fokusgruppe *Napolés*, Uspantán

⁹⁵ Daten des Arbeitsministeriums

Der Grundkorb für Nahrungsmittel verzeichnete vor allem durch die Nahrungskrisen 2008 und 2011 einen noch stärkeren Anstieg. Zwischen Jänner 2008 und Mai 2011 erhöhten sich die Kosten um mehr als 34 Prozent (von Q. 1,684.97 zu Q. 2,262).⁹⁶

Trotz allem wird das Programm und die Zahlungen aber tendenziell als nützlich empfunden, wobei sowohl die Anzahl der bezugsberechtigten Kinder noch das jährliche Einkommen eine Rolle zu spielen scheint, was die Akzeptanz des Programms betrifft.

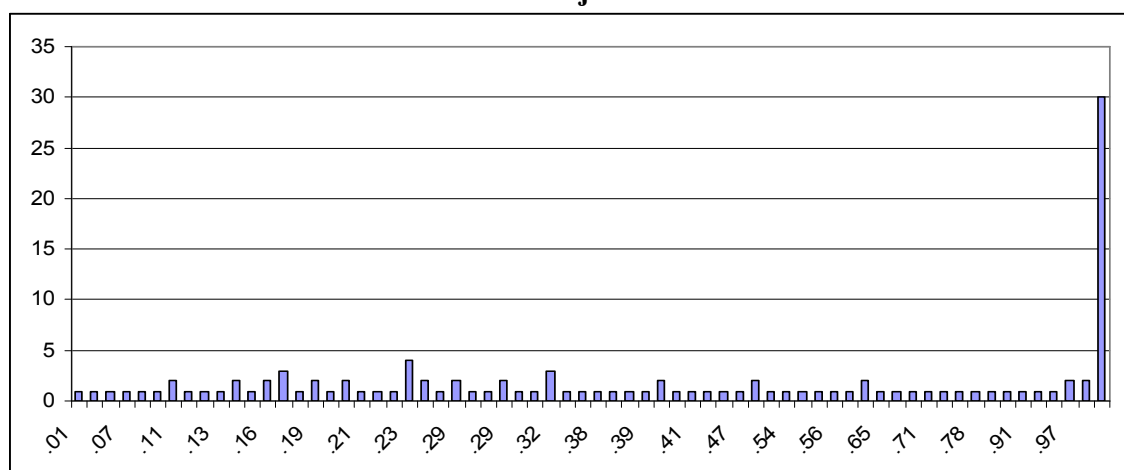
Tabelle 6: Nützlichkeit des erhaltenen Betrags

	Häufigkeit	Prozent
Ja, er hilft uns ziemlich	47	34.3
Besser als gar nichts	34	24.8
Es ist sehr wenig	28	20.4
Keine Antwort	28	20.4
Total	137	100

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Nápoles*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Trotz der objektiven Limitation des übergebenen Geldbetrags ist dieses Ergebnis Produkt extrem prekärer Lebenslagen, die jegliches Zubrot als positiv und relevant erleben. Wie in der folgenden Grafik ersichtlich, bedeuten die Transfers für einen hohen Teil der Befragten (30 Prozent) die einzige monetäre Einnahmequelle.

Grafik 3: Teil der Transfers von MFP am jährlichen Einkommen



Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Nápoles*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

⁹⁶ Daten des Nationalen Instituts für Statistik (INE) von Guatemala

Die wahrgenommene Nützlichkeit des erhaltenen Betrags hängt überraschenderweise wenig mit dem Anteil der CCT am jährlichen Gesamteinkommen zusammen. So sind es sogar eher jene, die besonders stark von den Transfers MFPs abhängen, die den Betrag als gering wahrnehmen.

Tabelle 7: Nützlichkeit des erhaltenen Betrags nach prozentueller Partizipation der CCT im gesamten familiären Jahreseinkommen

		Ist der erhaltene Betrag nützlich			Total
		Ja, er hilft uns sehr	Besser als gar nichts	Es ist sehr wenig	
prozentueller Anteil MFPs am Jahreseinkommen	0 bis 20%	10	5	7	22
	20 - 50%	18	10	5	33
	50 - 100%	17	19	15	51
Total		45	34	27	106

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Nápoles*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Was die Verwendung der CCT betrifft, ist den Familien (Müttern und Vätern) grundsätzlich bewusst, dass es in die Kinder investiert werden sollte, vor allem in diversifiziertere Ernährung, Schuhe und Kleidung. Dies wird auch als Hauptverwendung des Geldes angegeben.

Tabelle 8: Verwendung der CCT in Prozent

	Ja	Nein
Transport	15.3	84.7
Nahrung	87.4	12.6
Schulmaterialien	36.9	63.1
Gesundheit	24.3	75.7
Kleidung/Schuhe für Kinder	88.3	11.7
Verbesserungen im Haus	2.7	97.3
Elektrogeräte	0	100
Feste	0	100
Ersparnisse	6.3	93.7
Produktivprojekte	1.8	98.2

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Es ist auch wahrscheinlich, dass das Geld tendenziell in die genannten Linien investiert wird, vor allem, wenn das Geld tatsächlich von den Frauen gehandhabt wird. Dennoch kann auch beobachtet und bestätigt werden, dass vermehrtes Bargeld oft zu vermehrtem

Konsum von ungesunden Produkten (künstliche Limonaden, Knabberie, Kekse) führt⁹⁷ und dass das Geld oft sofort an die sich am Zahltag anwesenden VerkäuferInnen abgegeben wird – VerkäuferInnen, die meist den finanzstärkeren lokalen Unternehmen zugeordnet werden können.⁹⁸ Auch wird gerne sarkastisch die Analogie „*Mi Cantina Progresá*“ (Meine Bar verbessert sich) verwendet, vor allem in jenen Regionen, in denen die Männer an das Geld herankommen. Es zeigt sich hierbei ein Defizit an Training und Sensibilisierung mit Frauen, aber auch und vor allem mit Männern, um eine gesündere Orientierung des Geldes zu erreichen (IDIES 2009).

2.2.3.4. Institutionelle Koordination und Zugang zu Information

Die Weltbank spricht in ihrem *Project Appraisal* für einen Kredit zur Unterstützung MFPs von einer multisektoriellen Strategie der Regierung Coloms, die auf zwei Beinen steht: die Verbesserung des Zugangs zu Grundsozialleistungen (durch verstärktes Angebot und Nachfrage) verbunden mit der Schaffung ländlicher Beschäftigung (durch das einst geplante ProRural) und eine verbesserte Koordination aller in diese Aktivitäten involvierter Regierungsinstanzen.

Die Koordination mit den anderen – direkt oder indirekt involvierten – Regierungssektoren wird also als fundamental für ein positives Wirken MFPs gehalten. Diese Koordination findet innerhalb des *Consejo de Cohesión Social* (CCS), der, wie bereits erwähnt das Gesundheitsministerium, das Bildungsministerium, das Sekretariat für Soziale Werke der Präsidentengattin und das Sekretariat für Ernährungssicherheit vereint und auch mit der Unterstützung des Landwirtschafts- und des Wirtschaftsministeriums zählt.

Durch diese interinstitutionelle Koordination soll die Effektivität der sozialen Investition steigen; Prioritäten geographischer und thematischer Intervention (Auswahl der Kosten-Nutzen effektivsten Programme) gesetzt; innovative Programme und Instrumente des sozialen Management entwickelt; Mechanismen für die Spezialisierung

⁹⁷ Diese neuen Konsumgewohnheiten führen laut Experten auch zu höheren Unterernährungsindikatoren. Interview Sekretariat für Ernährungssicherheit (SESAN) Quiché

⁹⁸ Interview Gesundheitsökonom

der Sozialfonds ausgearbeitet; und schließlich die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht werden.⁹⁹

Die multisektoriell orientierten Armutsbekämpfungsprogramme, die als Programme des Präsidenten gehandelt werden, spielen innerhalb des CCS eine entscheidende Rolle: MFP, das schlussendlich als Programm des Bildungsministeriums institutionalisiert wurde, ebenso wie andere kleinere Programme wie *Escuelas Abiertas* (die Nutzung öffentlicher Schulen für Freizeitaktivitäten für Jugendliche in urbanen Zonen); *Bolsas Solidarias* (Verteilung von Nahrungsmittelpakete für BewohnerInnen armer Stadtrandsiedlungen), *Comedores Solidarios* (Essensvergabe zu sehr niedrigen Preisen in urbanen Regionen) und *Becas Solidarias* (Stipendien für SchülerInnen der Mittelschule).¹⁰⁰

Besonders wichtig für eine hohe Effektivität MFPs ist in diesem Rahmen der allgemeinen Koordination, die Koordination MFPs mit dem Bildungs- und dem Gesundheitsministerium, da diese ja dafür zuständig sind, die *co-responsibilities* zu überprüfen. Diese Koordination erweist sich allerdings nach wie vor als sehr mangelhaft. Aus der Perspektive des Bildungsministeriums:

Auf zentraler Ebene wird im Rahmen des *Consejo de Cohesión Social* koordiniert. Dennoch hat es nie noch wird es gemeinsame Planungen geben, da MFP eine andere Logik hat. MFP wurde den anderen Ministerien aufgezwungen (Interview RE 3).

Das Bildungsministerium hat keinen Einfluss auf das Programm [MFP], obwohl es formell Teil des Bildungsministeriums ist ... Nur der Minister hat irgendwas zu sagen. Es ist eine Einheit für sich, die sich mit niemandem in Beziehung setzt ... Am Anfang hatte nicht einmal das Bildungsministerium Zugang zu den Dörfern, in denen MFP implementiert wurde, weswegen es unmöglich war, Schulen – Empfängerinnen MFP zu verbinden [also das Angebot - soziale Infrastruktur, LehrerInnen etc. – an die gesteigerte Nachfrage anzupassen, Anm. der Autorin] (Interview RE 3).

Es gibt keine Koordination zwischen MFP und dem Bildungsministerium. Das Programm [MFP] existiert für sich, separat von den restlichen öffentlichen Einrichtungen... Ich habe [noch] nie an einer Besprechung mit MFP teilgenommen, zur Koordination oder wo sie einfach nur teilgenommen hätten (Interview MINEDUC Quiché 1)

⁹⁹ Information des Sekretariats für Soziale Kommunikation der Regierung

¹⁰⁰ *ibid*

Sie koordinieren nicht mit uns. Im COMUSAN¹⁰¹ müssten sie mit uns koordinieren, aber diese Koordination hat sich nie ergeben...Irgendwann einmal haben wir uns telefonisch in Verbindung gesetzt und in einer Besprechung hab ich sie von Weitem gesehen. Sie müssten mit Bildung und Gesundheit koordinieren, aber sie machen es nicht (Interview MINEDUC Quiché 2).

Seitens des MINEDUC war die Beteiligung der LehrerInnen an der Unterschrift der Anwesenheitslisten nicht vorgesehen. MFP verlangt es direkt von den LehrerInnen. Es gibt keine Koordination auf hohem Niveau (Interview MINEDUC Quiché 1).

Seitens der ersten Direktion MFPs ergeben sich ähnliche Schlussfolgerungen hinsichtlich der mangelnden Koordination, wenn auch aus anderer Perspektive.

Das Programm wurde nur halbherzig angenommen und gelangte nicht bis in die lokalen Strukturen. Im Falle der LehrerInnen musste MFP mit diesen reden und sie überzeugen, das machte nicht das Bildungsministerium, das nicht am Programm interessiert war. Ein ständiger Wechsel im Ministerium machte zudem die Kommunikation schwerer (Interview RE 1).

Diese fehlende Koordination kann vor allem auf lokaler Ebene Konfliktsituationen auslösen.

Auf lokaler Ebene gab es überhaupt keine Koordination mit Bildung und Gesundheit, was vor allem auf die hohe Diskretion, mit der das Programm behandelt wird, zu tun hat. Die LehrerInnen wurden nie vom Bildungsministerium sensibilisiert, sondern sie mussten die Existenz MFPs ohne irgendeine Teilnahme akzeptieren...Man sollte die Zweckmäßigkeit der permanenten Kontrollzertifikate der Anwesenheit der Kinder in der Schule evaluieren, denn sie schaffen viel Missmut auf lokaler Ebene (Interview RE 3).

Manchmal verweigern die LehrerInnen die Unterschrift der *cartillas* o verlangen dafür Geld von den Frauen (Interview MFP Uspantán).

Die Koordination mit dem Gesundheitsministerium ist vor allem auf lokaler Ebene noch problematischer. Man spricht von einer „schlechten Koordination zwischen MFP und dem Gesundheitsministerium (MINSAL)“¹⁰² und es werden Koordinations- und Informationszugangsdefizite genannt, die die Arbeit des Gesundheitssektors praktisch boykottieren.

Wir wollten wissen, welches die Funktionen der PromotorInnen von MFP sind, um sie [für die Sensibilisierung im Gesundheitsbereich, Anm. der Autorin] zu nützen, aber sie haben sie uns nicht gegeben...Ebenso wenig haben sie uns die Liste der Empfängerinnen gegeben, eine grundlegende Bedingung, dass Gesundheit [der Gesundheitssektor] korrekt seine Funktion erfüllen kann. Ohne die Liste kann man nicht wissen, ob die *co-responsibilities* erfüllt werden (Interview Gesundheitszentrum Camotán).

¹⁰¹ Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional – Municipaler Rat für Ernährungssicherheit

¹⁰² Interview Gesundheitszentrum Camotán

MFP verlangt, dass alle zwei Monate Wachstumskontrollen stattfinden. Das ist unlogisch, denn das Gesundheitsministerium erfordert die Kontrollen nur alle sechs Monate. Es alle zwei Monate machen zu müssen bedeutet einen starken Anstieg der Arbeit (Interview NRO Camotán)

MFP hat ihr wirkliches Ziel nicht gut definiert. Tatsächlich ist die fehlende Koordination mit Gesundheit [dem Gesundheitssektor] offensichtlich. Sie haben uns nie zu irgendeiner Besprechung eingeladen, es gibt keine Intention zu koordinieren (Interview Spital Sayaxché).

Im Gesundheitsministerium gab es mehr Begeisterung, sehr engagierte Personen, die dachten, dass MFP zu einer Verbesserung in ihrem Budget führen könnte, es gab Leute, die sich sehr engagierten....doch allmählich ging die Koordination verloren wegen des permanenten Personalwechsels, sowohl auf der Leitungs- als auch auf operativer Ebene. Auch in MFP selbst hat es bereits sechs Direktoren [in zweieinhalb Jahren, Anm. Autorin] gegeben (Interview RE 1).

Die einzigen Institutionen, mit welcher es teilweise Koordination zu geben scheint, sind die Gemeindeverwaltungen.

Es gehen jetzt mehr Kinder in die Schule. Seitens der Gemeindeverwaltung wurde die Anzahl der LehrerInnen erhöht, von 20 auf 114 LehrerInnen, die von der Gemeinde bezahlt werden, um der erhöhten Nachfrage zu entsprechen. Diese LehrerInnen werden erst von der Gemeinde bezahlt, dann werden die vom MINEDUC aufgenommen..... Wir haben auch zur Erweiterung mancher Schulen beigetragen....Es wurden auch Erweiterungen in den Gesundheitseinrichtungen vorgenommen, das *Maternity Center La Parroquia* und das *Maternity Center La Taña* erreicht ... Es gibt keine Koordination mit MAGA oder ProRural, nur mit der Gemeindeverwaltung (Vize-Bürgermeister Uspantán)

Es wurde gerade der Zensus von MFP in Sto. Domingo durchgeführt. Es gab eine Koordination mit der Gemeindeverwaltung, die das Büro, Computer etc. zur Verfügung gestellt hat (Gemeindeplanungsbüro Sto. Domingo).

Dennoch gibt es auch hier Kritik.

Am Anfang haben wir mit MFP gemeinsam gearbeitet, aber jetzt arbeiten sie unabhängiger und an die Listen kann man nie herankommen (Gemeindeplanungsbüro Sayaxché)

MFP macht seine Politik individuell, sie koordinieren nicht mit der Gemeindeverwaltung, genauso wie ProRural, und sie nehmen auch nicht am COMUDES¹⁰³ teil (Interview Vize-Bürgermeister Sayaxché)

Zur Koordination mit den Institutionen, die eine entscheidende Rolle in der Effektivität MFPs haben, kann resümierend gesagt werden

Nie ist das Programm in die Gemeindestrukturen eingedrungen. [Verantwortlich dafür waren] fehlende Information für die Sektoren [Gesundheit und Bildung, Anm. der Autorin] sowie fehlende Einbeziehung, nie gab man ihnen das Gefühl, Teil des

¹⁰³ *Consejo Municipal de Desarrollo* – Municipaler Entwicklungsrat. Teilnehmer dieses Rats sind Dorfautoritäten (Bürgermeister), Gemeindeautoritäten, soziale Organisationen, NROs und lokale Regierungsinstanzen.

Programms zu sein...Es gibt fehlende Koordination mit Bildung und Gesundheit, dadurch gibt es Rivalitäten und Wettbewerb (Interview RE 1)

Auch mit anderen Institutionen, die einen wichtigen Beitrag, vor allem zur technischen Verfeinerung und Konsolidierung des Programms leisten könnten, ist die Koordination limitiert. Das Sekretariat für Planung, das anfänglich eingeladen war, am Programmdesign und der Leitung des Programms teilzunehmen, wurde danach ausgeschlossen und danach

...haben wir eine Beziehung zum Programm gehabt, aber mehr als Begünstigte der Information als Mit-Teilnehmer. Was wir zum Programm beigetragen haben, sind zwei Sachen: Eine, die Priorisierung der Gemeinden, die auf einer akkumulierten Arbeit von SEGEPLAN basiert. Und zweitens, haben wir am Design für den *Registro Único de Beneficiarios*¹⁰⁴ zu arbeiten begonnen. Wir sind auch begierige Sucher jeder Information, die es möglich ist, zu erhalten, über das Verhalten der Programme, aber darüber hinaus nicht [gibt es keine Teilnahme an MFP, Anm. der Autorin] (Interview RE 2).

Während der fehlende Zugang zu Information selbst für andere staatliche Institutionen verdeutlicht wurde, betrifft das Thema der Diskretion in der Informationsgabe auch die allgemeine Öffentlichkeit und, besonders kritisch, die Dörfer, die mit dem Programm zu tun haben.

Es gibt keine Information seitens des Büros [der Delegation MFPs] in Uspantán. Sie sind auch nicht in das Dorf gekommen. Ebenso wenig wurde eine dörfliche Versammlung einberufen, um das Programm zu erklären, seine Bedingungen, die Auswahl der Empfängerinnen. Nur die COCODES informierten und definierten, wer die *vocales* sein sollten (Fokusgruppe *Napolés*, Uspantán).

Während des Forschungsprozesses, in dem Delegierte vieler öffentlichen Einrichtungen auf Lokalebene (Gesundheitsposten, Bildungseinrichtungen, Programme zur landwirtschaftlichen Unterstützung, Gemeindeverwaltungen) besucht und interviewt wurden, war die Diskretion und die Angst, mit der die Lokalbüros MFPs sogar öffentlich zugängliche Information behandelten, auffällig. Lokale PromotorInnen oder Koordinatoren der Gemeindebüros MFPs gaben an, nicht autorisiert zu sein, Information weiterzugeben. Dies wurde von ExpertInnen innerhalb der Regierung folgendermaßen erklärt:

Die PromotorInnen und Gemeindebüros [MFPs] haben die Frauen [Empfängerinnen der Transfers, Anm. der Autorin] in der Hand, diese machen, was ihnen seitens der

¹⁰⁴ Einheitlicher Register für Empfänger staatlicher Subventionen

Gemeindebüros gesagt wird. Es gibt viele Versuche seitens des Patriota [*Partido Patriota*, die zu diesem Zeitpunkt stärkste Oppositionspartei und aktuelle Regierungspartei, Anm. der Autorin], die Daten der Empfängerinnen wahlpolitisch zu nützen, deswegen gibt es Anordnungen, keine Information zu geben (Interview RE 4).

Ähnliche Diskretion findet auf zentraler Eben statt. Der praktisch unmögliche Zugang zum aktuellen Direktor des Programms, wird ebenso mit der politischen Umkämpftheit des Programmes erklärt.¹⁰⁵

Die Strategie, Information zurückzuhalten, hat einem aktiven Bildungsminister letztendlich sogar das Amt gekostet. Die Verslossenheit, die das Programm umgibt, scheint tatsächlich rein wahlpolitische Motive zu haben, da Studien ergeben haben, dass MFP keine Indizien von Korruption oder Klientelismus aufweist (*Acción Ciudadana* 2011), ein Zeugnis, das wenigen öffentlichen Programmen Guatemalas ausgestellt wird.

2.2.3.5. Wahrnehmung zur politischen Verantwortung des Programms

Es besteht Einigkeit unter den ExpertInnen, dass die *Conditional Cash Transfers* nicht mehr eliminiert werden können, welche Partei auch immer die nächste Regierung stellen sollte.

Es ist seine Basis gesetzt, es ist schwer, es zu eliminieren, wenn auch nu wegen der [wahlpolitischen] Interessen, die die Parteien haben können.... Möglicherweise kann es kleine Änderungen im Design geben, aber es wird keine drastischen Änderungen geben (Interview IO 1).

Welche Regierung es auch immer geben wird, sie wird das Programm beibehalten. Es wird keinen Unterschied geben, welche Partei es sein wird, es wird keine grundlegenden Änderungen geben. Tatsächlich wäre es sehr kontraproduktiv, [das Programm] zu ändern, außerdem ist [bereits] eine starke soziale Nachfrage geschaffen (Interview RE 3).

Ich zweifle sehr stark, dass das Programm als solches wegfallen wird, sie können den Namen ändern, aber ich glaube, dass das Programm an sich nicht verschwinden wird – aber der institutionelle Rahmen, den man dafür kreiert, scheint mir ein sehr wichtiges Thema auf der Agenda der Wahldiskussionen (Interview RE 2).

Keine Partie wird das Programm eliminieren. Das Thema der Wahlkampagne wird sein, wie es verbessert werden kann. Deswegen hat die UNE nicht notwendigerweise einen Vorteil, da alle anderen Parteien mehr anbieten werden (Interview RE 1).

Ich glaube nicht, dass in diesem Moment irgendein Präsident den Mumm hätte, es zu beerdigen, aber es kann sein, dass sie es ändern. Änderungen sind gut, wenn sie [die

¹⁰⁵ Interview Regierungsexperte 5 (in Folge RE 5), Berater der Regierung

Situation] verbessern (Interview Internationale Organisation 2 (in Folge IO 2), Repräsentantin der Weltbank in Guatemala).

Trotz dieser übereinstimmenden Meinung wird die Situation in den Dörfern anders wahrgenommen. Nur eine marginale Minorität (etwa vier Prozent der Befragten) halten das Programm für ein mittel- oder langfristig angelegtes, das auch mit einer anderen Regierung weitergeht. Es dominiert die Wahrnehmung, dass MFP nur solange existieren wird, wie die aktuelle Regierung an der Macht bleibt.

Tabelle 9: Wahrnehmung der Kontinuität von MFP

	ich weiß es nicht	nur dieses Jahr	nur während dieser Regierung	MFP geht auch mit einer anderen Regierung weiter	TOTAL
Chatoncito, Camotán	18	1	20	3	42
El Rosalito, Sayaxché	11	0	23	1	35
Napolés, Uspantán	38	0	7	1	46
	67	1	50	5	123

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Nápoles*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Diese Wahrnehmung wird auch seitens der Regierungspartei gefördert.

Es gibt Räume für das Technische und für das Politische. In der Kampagne zählt das Technische – leider – wenig. Deswegen muss man in einen politischen Krieg eintreten und sagen, dass die *Partido Patriota* das Programm streichen wird. Es muss Angst gesät werden, dass sie es streichen. Man muss so handeln, denn die anderen machen dasselbe (Interview RE 5).

So basierte auch die Wahlkampfstrategie der Regierungspartei für die Wahlen 2011 auf den sozialen Programmen, allen voran „*Mi Familia Progresá*“. Es wurde davon ausgegangen, dass eine geschickte Kapitalisierung dieser Programme dazu führen würde, den Wahlsieg davonzutragen.¹⁰⁶ So wurde ein „Diplomat“ zur politischen Bildung ins Leben gerufen, an dem alle PromotorInnen MFPs (etwa 700) teilnahmen, und die die „Nachricht“, wer gewählt werden sollte, in die Dörfer, zu den Empfängerinnen der Transfers bringen sollten.

Die PromotorInnen - etwa 700 in den 180 Munizipien [zum Zeitpunkt des Gesprächs, Anm. der Autorin], von denen jeder etwa hundert Dörfer betreut - sind nicht notwendigerweise von der UNE. Hier wurde versucht, Parteizugehörigkeit und Posten zu trennen - allerdings sind sie Sandra de Colom sehr nahe. Wenn sie eine ganz andere Parteizugehörigkeit haben, wird versucht, sie auszuwechseln (Interview RE 5).

¹⁰⁶ Interview RE 5

Die PromotorInnen werden von den regionalen Koordinatoren ausgewählt. Eigentlich sollten alle Sympathisanten der UNE sein, aber wir sind nicht so sicher. Sie haben schon klar, dass MFP weitergehen soll, aber vielen ist es egal, unter welcher Regierung diese Kontinuität stattfindet (Interview RE 1).

Die Personifizierung des Programms um Sandra de Colom war Teil dieser Wahlkampfstrategie, eine Personifizierung, die zwar nicht von Anfang an, aber bereits lange Zeit stattfindet. „Anfangs haben verschiedene Regierungsmitglieder das Programm in den Munizipien eröffnet, danach war es nur noch Sandra“¹⁰⁷

Das kommt auch in der Wahrnehmung der DorfbewohnerInnen zu Tage. Knappe 40 Prozent der Befragten gaben auf die Frage „Von wem kommt das Programm ‚*Mi Familia Progresada*‘?“ zu Antwort, dass es „*Doña Sandra*“ sei - in zwei der drei Gemeinden schrieben mehr Befragte der Präsidentengattin persönlich als der Regierung oder dem Präsidenten den Empfang der CCT zu.

Tabelle 10: Wahrnehmung des/der Verantwortlichen von MFP

	Regierung	MFP	Präsident	"Doña Sandra"	Staat	andere	TOTAL
<i>Chatoncito, Camotán</i>	22	3	1	7	0	2	35
<i>El Rosalito, Sayaxché</i>	10	0	4	20	1	0	35
<i>Napolés, Uspantán</i>	9	0	7	11	0	0	27
TOTAL	41	3	12	38	1	2	97

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés, Chatoncito y El Rosalito*

Auch in anderen Kommentaren kann die Assoziation, die das Programm mit Sandra de Colom auslöst, nachvollzogen werden. „Was wir wollen, ist, dass [das Programm ihr Versprechen, Anm. der Autorin] einhält, dass uns *Doña Sandra* nicht betrügt“¹⁰⁸

“Wenn *Doña Sandra* gewinnt, sagt sie, sie wird dem Programm Kontinuität geben. Wenn eine andere Partei gewinnt, weiß es nur Gott.“¹⁰⁹

Auch seitens der Bürgermeister, die mit „*Mi Familia Progresada*“ nichts zu tun haben, wird versucht, aus der Unwissenheit der DorfbewohnerInnen, die die diffuse Informationsweitergabe bewirkt, Profit zu schlagen.

Es ist ein Programm, das von den Politikern, vor allem von den Bürgermeistern stark genützt wird. Sie täuschen ihre Involvierung ins Programm vor, und versuchen so,

¹⁰⁷ Interview RE 1

¹⁰⁸ Fokusgruppe Napolés, Uspantán

¹⁰⁹ Fokusgruppe Napolés, Uspantán

Wahlstimmen zu fangen. Sie sagen, wir werden es euch weiterhin geben, aber nur, wenn ihr für uns stimmt. In einem Dorf gab es ein Projekt zur Regulierung kommunalen Landes, das der Dorfbürgermeister nicht wollte. So setzte er die Frauen unter Druck und sagte ihnen, dass er, wenn sie dieses Projekt unterstützten, ihnen MFP entziehen würde und dass sie das auch ihren Männern sagen sollten, eine Manipulation, die Wirkung hatte, denn die Leute erschreckten sich (Interview COMUNDICH, Camotán)

Kommentare wie “Sie sagen, dass wenn wir nicht unsere Stimme geben, die Hilfe verlieren werden” oder “der Bürgermeister von *La Unión* sagt, dass er seine Wiederwahl sicher hat, denn er hat 3000 Frauen, die in ‘*Mi Familia Progresada*’ organisiert sind. Und wenn auch ihre Männer wählen...” geben weiteres Zeugnis der genannten Manipulation ab.

2. 3. Der Beitrag des Programms “*Mi Familia Progresada*“ zur Erhöhung der human und social capabilities

EXKURS: Der *capability*-Ansatz von Amartya Sen

Der indische Ökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen hat viele neue Elemente in eine Armutstheorie gebracht hat, die zuvor von einer sehr starken Fokussierung auf Einkommen geprägt war. Von den klassischen Ökonomen abgesehen, ist sein Werk stark beeinflusst von Autoren anderer Disziplinen, vor allem im Bereich der Philosophie (Fischer 2008) und Soziologie (Robeyns 2000). Auch innerhalb der Ökonomie sind die Inputs, die er aufgreift, weit verstreut: Ideen des Utilitarismus und seinem Interesse am menschlichen Wohlergehen, des radikalen Liberalismus, der auf die Freiheit (des Handelns und der Entscheidungen) fokussiert und der Rawlschen Theorie, die individueller Freiheit und die zu ihrer Ausübung nötigen Mittel betont, fließen in den Ansatz der Verwirklichungschancen ein (Sen 2007). Insofern stellt seine Theorie eine Synthese verschiedenster Ideen dar und hat starken Einfluss in die zeitgenössische Armutsdiskussion genommen. So sind die *Human Development Index* und *Human Poverty Index* von Sen inspiriert konstruiert worden und auch das in dieser Dissertation diskutierte Armutsbekämpfungsprogramm - die *Conditional Cash Transfers* - beruft sich konzeptuell auf Sens *capability*-Theorie.¹¹⁰

¹¹⁰ So stellte Feitosa de Britto (2004) fest, dass die CCT mit ihrem nachfrageorientierten Ansatz, versuchten, auf effektivere Weise die Grundansätze der Sozialpolitik umzusetzen, die von Dréze und Sen (1991) identifiziert worden waren: Schutz vor Deprivation und Förderung von *capabilities*. Und die Weltbank (2009: 20) bemerkt: “As Amartya Sen and other authors have noted, poverty takes many forms, including an inability to develop basic “capabilities” in education and health (Sen 1985; 1999).

Der *capability*-Ansatz

Sens *capability*-Ansatz geht davon aus, dass Reichtum, Geld oder Einkommen keine Güter an sich darstellen, die es sich anzueignen gilt, sondern Mittel für andere Zwecke. Zwar sehr nützliche Mittel, da sie die Freiheit bei der Wahl der von einer Person angestrebten Lebensführung erhöhen, aber eben dennoch nur Mittel. Deshalb kann ein angemessener Begriff von Entwicklung sich nicht mit Reichtum, Bruttosozialprodukt und anderen einkommensabhängigen Variablen begnügen (wie es zu dieser Zeit üblich war), ebenso wenig wie Wirtschaftswachstum ein Zweck an sich sein kann (Sen 2007).

Der Schwerpunkt seiner Überlegungen beruht darauf, was ein Mensch tun oder sein kann (Sen 1985), weswegen ihm auch Einfluss philosophischer Natur von Erich Fromm nahegelegt wird, in dessen Werk „Haben oder Sein“ ähnliche Überlegungen zu finden sind (Böhler 2004)

Die Konzentration, die gewöhnlich auf Reichtum oder auch auf Nutzen (in der Wohlfahrtsökonomie) gelegt wird, soll auf andere Variablen verlagert werden, nämlich jene, die darüber aussagen, welche Möglichkeit, welche Freiheit Menschen haben, gewisse Ziele zu erreichen.

Hierbei unterscheidet er zwischen Wohlbefinden (*well-being*) und Vorteil:

Wohlbefinden bezieht sich auf etwas Erreichtes, wie gut (*well*) ist sein oder ihr Sein (*being*), während Vorteil sich auf die realen Gelegenheiten bezieht, die eine Person hat, im Vergleich zu anderen. Die Gelegenheiten werden nicht nur nach den erreichten Resultaten beurteilt bzw. nicht nach dem erreichten Niveau des Wohlbefindens. Die Freiheit, Wohlbefinden zu erreichen ist ein größerer Vorteil als Wohlbefinden selbst (Sen 1985).

Güter sind meist nicht an sich wünschenswert, sondern weil sie Charakteristika haben, die zur Erreichung gewisser Ziele hilfreich (oder unabdingbar) sind. Beispielsweise haben gewisse Nahrungsmittel die Eigenschaft, Hunger zu stillen, zu einer ausgeglichenen Ernährung beizutragen, oder sind sozialen Zwecken dienlich (zum

Providing all citizens in a country with an equality of opportunities, if not of outcomes, is an important policy goal; and CCTs have helped level the playing field between rich and poor, more favored and less favored. Auch im Interview mit „Oportunidades“, Mexiko, wurde Sen als wichtiger Einfluss für die CCT genannt.

Essen einladen). Diese Charakteristika und die Menge an vorhandenen Gütern sagen aber nichts darüber aus, was eine Person mit ihnen erreichen kann. Wenn eine Person beispielsweise an einer Durchfallserkrankung leidet, und somit keine Nährstoffe aufnehmen kann, wird sie trotz zu Verfügung stehender Nahrung weiterhin an Unterernährung leiden (ibid.).

Somit spielt der Begriff der Funktionen (*functionings*) eine wichtige Rolle. Diese Funktionen geben uns Auskunft darüber, was eine Person mit jenen ihr zu Verfügung stehenden Gütern erreichen kann. Eine kranke oder physisch benachteiligte Person kann mit denselben Mitteln weniger Ziele erreichen, als eine gesunde. Die Funktion ist also das, was eine Person tatsächlich erreicht hat: was sie macht oder was sie ist (ibid.)

Und schließlich der wichtige Begriff der *capabilities*: Die *capabilities* stellen jene Freiheiten dar, die eine Person hinsichtlich der Wahl der erreichbaren Funktionen, die sie mit bestimmten Gütern und den persönlichen Merkmalen erreichen kann, besitzt. Es spiegelt die verschiedenen möglichen Kombinationen von Funktionen (oder „Seins“) wieder, die sie erreichen kann (ibid.).

Welchen Gebrauch von einem gewissen Gut bzw. vom Einkommen gemacht werden kann, hängt von unterschiedlichen persönlichen und sozialen Faktoren ab, die in fünf Kategorien gefasst werden können:

1. Persönliche Merkmale: physische und psychische Merkmale eines Individuums, die auf Grund von Alter, Geschlecht, Behinderung oder Krankheit gegeben sein können und unterschiedliche Bedürfnisse hervorrufen: Beispielsweise kann eine kranke Person, der dasselbe Einkommen wie eine gesunde bezieht, damit weniger Bedürfnisse befriedigen, da ein guter Teil des Einkommens für die Bewältigung der Krankheit ausgegeben werden muss.
2. Umweltbedingungen: klimatische Unterschiede, Umweltbelastung, Infektionskrankheiten, die in gewissen geographischen Regionen vorhanden sind etc. So muss in kälteren Gebieten mehr Geld für Heizung, warme Kleidung und warme Schuhe ausgegeben werden als in tropischen; ein verschmutzter

Fluss verliert seine Funktion als Lieferant von Trinkwasser und zwingt die Betroffenen, Trinkwasser zu kaufen.

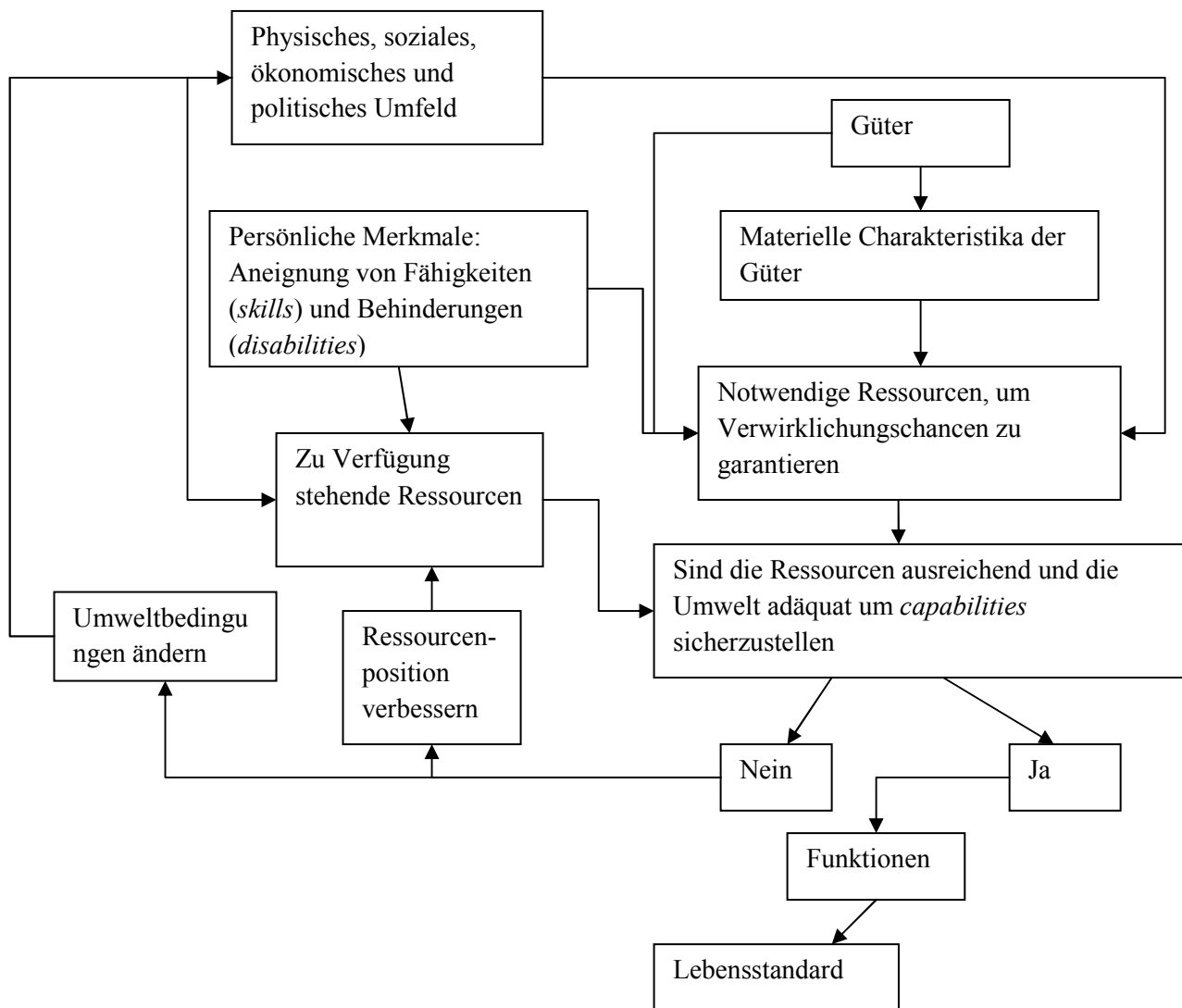
3. soziales Klima: dies bezieht sich sowohl aufs Vorhandensein öffentlicher Güter wie Bildungseinrichtungen, Sicherheit (Schutz vor Gewalt), Schutz vor Epidemien etc., als auch die sozialen Beziehungen innerhalb eines Gemeinwesens (das sogenannte Sozialkapital).
4. relative Armut: das als allgemeingültig angesehene Konsumniveau kann von einer Gesellschaft zur anderen stark variieren. Wenn eine Person nicht das entsprechende Konsumniveau einer Gesellschaft halten kann, ist sie relativ ärmer als eine Person, die das in ihrer Gesellschaft schon kann, auch wenn letztere weniger Realeinkommen hat.
5. Innerfamiliäre Verteilung: Diese bezieht sich vor allem auf die Verteilung der vorhandenen Güter innerhalb einer Familie. Meist sind Mädchen und Frauen innerfamiliär unterproportional am Familieneinkommen beteiligt.

(Sen 2007: 89ff)

Diese fünf Quellen unterschiedlicher Verwandlung von Einkommen in Funktionen, Wohlbefinden oder schlicht Lebensqualität, erklären, warum Einkommen nur eine beschränkte Information über selbige abgibt.

Die Freiheit, zu wählen, stellt somit das entscheidende Element in Sens Ansatz dar. Das Endresultat, der Nutzen oder die konkreten erreichten Funktionen sagen nur bedingt aus, welche und ob es andere Wahlfreiheiten gegeben hat. Beispielsweise kann Hunger verschiedene Ursachen haben: keinen Zugang zu Nahrungsmitteln (unfreiwilliges Hungern) oder Protestmittel (freiwilliges Hungern in Funktion eines anderen Wertes). Die freiwillig hungernde Person hat aber eine Entscheidung getroffen, eine Funktion (gut ernährt zu sein) für eine andere (Selbstachtung) zu tauschen und dies ist, was den Unterschied ausmacht: die Freiheit, Entscheidungen über die Zusammenstellung und den Inhalt der zu erreichenden Funktionen zu treffen. Der letztendlich gewählte Lebensstil ist in Sens Ansatz irrelevant.

Ein sehr übersichtliches und komplettes Schema des *capability*-Ansatzes ist jenes von Meghnad Desai (1995).



Quelle: Desai 1995:189

Durch den Vergleich mit den verfügbaren und den erforderlichen Ressourcen, um *capabilities* zu garantieren, kann analysiert werden, ob die aktuelle Situation einen positiven Saldo präsentiert und somit von Funktionen und in weiterer Folge vom Lebensstandard gesprochen werden kann. Ist der Saldo negativ, müssen entweder im Bereich der verfügbaren Ressourcen oder der Umweltbedingungen Änderungen vorgenommen werden, um *capabilities* zu schaffen (Desai 1995).

Entwicklung und Armut im Ansatz der Verwirklichungschancen

Aus obiger Darstellung ergibt sich, dass Entwicklung als Erweiterung der *capabilities* einer Person verstanden werden sollte, jenes Leben zu führen, das die jeweilige Person führen will. Und somit sollte Armut nicht mehr ausschließlich auf geringes Einkommen reduziert, sondern als Mangel an *capabilities* gesehen werden (Sen 2007).

Somit trägt der *capability*-Ansatz zur Armutsanalyse „ein tieferes Verständnis der Natur und der Ursachen von Armut, indem er nicht die Mittel ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt... sondern die Zwecke, die zu verfolgen Menschen Gründe haben, und damit auch die Freiheiten, die es ihnen ermöglichen, ihre Ziele zu erreichen“ (Sen 2007: 113).

Freiheiten spielen bei Sen eine besonders wichtige Rolle. Sen (2007:50) betrachtet „Entwicklung als einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten..., deren sich die Menschen erfreuen“. Die Erweiterung der Freiheit hat für ihn eine „konstitutive Funktion“ und eine „instrumentelle Funktion“, sprich Freiheit ist oberstes Ziel der Entwicklung an sich, gleichzeitig aber auch Mittel zum Erreichen der Entwicklung. „Die konstitutive Funktion der Freiheit liegt in der Bedeutung der substantiellen Freiheit für die Bereicherung des menschlichen Lebens. Zu den substantiellen Freiheiten zählen die elementaren Fähigkeiten, z.B. die Möglichkeit, Hunger, Unterernährung, heilbare Krankheiten...zu vermeiden, wie auch jene Freiheiten, lesen und schreiben zu können, am politischen Geschehen zu partizipieren,....“ (Sen 2007: 50).

Die instrumentellen Freiheiten erweitern unmittelbar die *capabilities* eines Individuums. Hierbei nennt Sen speziell fünf Arten instrumenteller Freiheiten: Politische Freiheiten; ökonomische Einrichtungen; soziale Chancen; Transparenzgarantien; und soziale Sicherheit (Sen 2007).

Politische Freiheiten betreffen Mitentscheidung, wer regiert, Kontrolle der Regierenden, freie Meinungsäußerung, freie Presse etc., also was gemeinhin als Grundpfeiler der westlichen Demokratie betrachtet wird.

Ökonomische Einrichtungen beziehen sich auf die ökonomischen Ressourcen, die ein Mensch zu Verfügung hat. Hier soll ein weiteres wichtiges Konzept Sens erwähnt

werden, jenes der Zugangsrechte (*entitlements*), das in Sens Auseinandersetzung mit Hungersnöten bekannt wurde und statt dem Aggregatwerten (Gesamtproduktion), die Verteilungsproblematik in den Vordergrund stellt (Sen 1985). Zugangsrechte beziehen sich auf den Set alternativer Güterkorb, über den eine Person in einer Gesellschaft verfügen kann, sprich die sie mit jenen Mitteln, die sie zu Verfügung hat, erhalten kann. Die zu Verfügung stehenden Mittel können Eigentum sein, für die meisten Menschen hängen ihre Zugangsrechte jedoch ausschließlich von den Ressourcen ab, die sie durch Arbeitskraft erhalten können (Sen 1984). Auf der Basis der Zugangsrechte kann eine Person gewisse *capabilities* erhalten (z. B. gut ernährt zu sein), andere nicht. Wegen der funktionalen Beziehung von Zugangsrechten und *capabilities*, ist eine nützliche Form der Erweiterung der *capabilities* die Erweiterung der Zugangsrechte (ibid.). Dies kann durch ein minimal garantiertes Einkommen geschehen (soziale Grundsicherung oder Schaffung adäquater Arbeitsplätze) oder auch durch Landreformen (schafft Eigentum und Verdienst) (Sen 2007).

Soziale Chancen beziehen sich auf die Möglichkeit, sich zu bilden und gesundheitliche Betreuung zu erfahren, sprich die Möglichkeit der Nutzung sozialer Dienstleistungen. Diese Möglichkeit entscheidend wiederum über die Erweiterung anderer Freiheiten wie politische Teilnahme oder Einkommen.

Transparenz bezieht sich auf das Wahren eines Grundvertrauens in einer Gesellschaft hinsichtlich des Respekts der Regeln und Gesetze, ein Thema, das oft unter dem Begriff des Sozialkapitals behandelt wird. Und die fünfte Art instrumenteller Freiheit, die soziale Sicherheit, soll schließlich durch Sozialversicherungen vorbeugen, dass Menschen, die am Rand der Gesellschaft stehen, in zu große Not geraten und so gehindert sind, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen oder sogar physische Überlebensprobleme zu erleiden.

Zwischen den genannten Freiheiten herrscht eine Interdependenz, d.h. sie ergänzen und stärken sich untereinander. Höheres Einkommen erlaubt es Individuen meistens, die sozialen Dienstleistungen effektiver in Anspruch zu nehmen sowie stärkere politische Teilnahme; hohes Landeseinkommen stärkt Transparenz, soziale Dienstleistungen und soziale Sicherheit (Sen 2007). Gleichzeitig wird Sen nicht müde, die Bedeutung der Nutzung der sozialen Dienstleistungen (Bildung und Gesundheit) sowohl instrumentell

(zur Schaffung höherer Einkommen) als auch intrinsisch (zur erfüllteren Lebensführung, unter die beispielsweise politische Teilnahme fallen kann) zu betonen (ibid.).¹¹¹

Das Argument der Komplementarität der genannten Faktoren stützt Sens Argumentation, dass nicht nur wohlhabende, wirtschaftlich erfolgreiche Länder in ihre Gesellschaft investieren, umverteilen und Armut bekämpfen können, sondern, im Gegenteil, dass wirtschaftliche Entwicklung bzw. Armutsminderung auf Basis dieser Faktoren stattfinden kann.

Dabei nennt er das Beispiel der südostasiatischen Tigerstaaten und Chinas als Folgen eines günstigen sozialen Hintergrunds, der vor dem wirtschaftlichen Aufschwung stand. Hohe Bildungsraten, gute Gesundheitsvorsorge und Landreformen bildeten in diesen Kontexten die Voraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung (ibid.).

Diese selben Elemente können auch zur Verbesserung der Einkommensarmut führen. Am Beispiel des indischen Bundesstaates Kerala zeigt Sen (2007), dass selbst bei geringem Wirtschaftswachstum Armut generell, aber vor allem auch Einkommensarmut erfolgreich bekämpft werden kann. Kerala hat entscheidende Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut durch ein verbessertes Bildungs- und Gesundheitswesen sowie eine gerechtere Landverteilung erreicht. Während der Wirtschaftswachstum eher bescheiden blieb, ist die Einkommensarmut schneller gesunken als in anderen Bundesstaaten

Somit ist es wichtig, die Verbindung zwischen Einkommen und mangelnden *capabilities* präsent zu haben, aber auch nicht zu vergessen, dass die Senkung der Einkommensarmut nicht das oberste Motiv der Armutsbekämpfung sein kann. Natürlich ist ein geringes Einkommen oft ein wichtiger Grund für das Fehlen von *capabilities*, doch ein zu starke Betonung auf Einkommensindikatoren hat dazu geführt, dass Mangelerscheinungen, die sich auf andere Bereiche beziehen (niedrige

¹¹¹ In gewissen Kontexten beschränken sich bessere Bildung und Gesundheit aber auf ihren intrinsischen Wert. Wenn Mangel an Arbeitsmöglichkeiten besteht, trägt ein hohes „Humankapital“ nicht unbedingt zu Einkommensverbesserungen bei, was an der Erfahrung Kubas ersichtlich ist.

Lebenserwartung, Analphabetismus, Arbeitslosigkeit etc.) oft ignoriert worden sind, ebenso wie die ihnen zu Grunde liegende tiefgreifende Ungleichheit. Unterschiede in der Sterblichkeit können aber genauso wie Einkommensdifferenzen Klassen, Rassen und Geschlechter spalten (ibid.). In diesem Sinne betont der *capability*-Ansatz die Existenz weiterer Faktoren als Einkommen als Quelle des Mangels (an *capabilities*).

Ebenso betont er den intrinsischen Wert vor allem jener Faktoren, die in der Entwicklungsdiskussion als „Humankapital“ bezeichnet werden (s. Kapitel 2.3.1.). Ernährung, Bildung und Gesundheit sind nicht nur (im instrumentellen Sinne) wichtige Grundlagen für die Überwindung von Einkommensarmut, sondern haben in sich (intrinsisch) einen Wert, der die Lebensqualität erhöht (Sen 2007).

In diesem letzteren Sinne ist auch Sens Verständnis zur Demokratie zu verstehen. Während ihr Beitrag zum Wirtschaftswachstum mittlerweile fraglich (aufgrund des starken wirtschaftlichen Aufschwungs in autoritären Ländern (Südkorea, Singapur, China)) ist, sieht er auch in der Demokratie neben eines instrumentellen (in demokratischen Ländern hat es keine Hungersnöte gegeben), einen intrinsischen Wert. Öffentliche Debatten und Diskussionen können einen entscheidenden Beitrag zur Einflussnahme in Politik und Gesellschaftsgestaltung, aber auch zur Wertbildung generell haben.¹¹²

Schließlich soll noch erwähnt werden, wie Sen den Beitrag von Markt und Staat in der Schaffung und Ausweitung der *capabilities* sieht. Bei der Revision seiner Werke bleibt klar, dass er die Marktwirtschaft nicht nur als das erfolgversprechendste System für Wirtschaftswachstum sieht, sondern auch für die Schaffung der *capabilities*. Die Freiheit, zu tauschen, stellt für ihn, unabhängig vom wirtschaftlichen Nutzen, eine grundlegende Freiheit des Menschen dar. Dennoch erkennt Sen die fundamentale Bedeutung des Staates an und die Notwendigkeit einer aktiven Regierung an: Im Sozialbereich, in der Landreform¹¹³ und in der Planung¹¹⁴.

¹¹² Wie er allerdings selbst betont, ist es entscheidend, wie diese Freiheiten wahrgenommen werden. Oft werden sie nicht wirkungsvoll eingesetzt, weil starke soziale Probleme gesamtgesellschaftlich nicht als solche wahrgenommen werden (Sen 2000, 190).

¹¹³ Er sieht Landreform als notwendiges Element am Anfang eines Entwicklungsprozesses, sei dieser mit Wachstum verbunden wie bei den südostasiatischen Tigerstaaten, oder mit der Reduktion von Einkommensarmut wie im indischen Bundesstaat Kerala (Sen 2000).

Bedeutung und Verwendung des Ansatzes der Verwirklichungschancen

Der Verwirklichungschancen-Ansatz ist ein Ansatz, der auf Gelegenheiten basiert, nicht auf Ergebnissen. Als solcher ist er schwer zu messen. Verwirklichungschancen sind nicht beobachtbar und außerdem potentielle Wahlen (keine schon getroffenen), daher bleiben Messungen immer auf erreichte Funktionen reduziert, was eine Output-basierte Evaluierung darstellt (Robeyns 2000).

In diesem Rahmen hat aber Sens Theorie großen Einfluss genommen. So entwickelte der *Human Development Report 1996* einen *Capability Poverty Measure* (CPM), einen Index, der Mangelerscheinungen in drei für die humane Entwicklung entscheidenden Bereichen festlegt: Ernährung, Gesundheit und Bildung (Nuscheler, 2004). Auch der *Human Development Index* (HDI) und der *Human Poverty Index* (HPI) wurden entwickelt (Robeyns 2000). Nach der UNDP nahm auch die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht 2000/01 Sens Ansatz an (Nuscheler 2004) und schließlich veröffentlichte die OECD ihr ebenfalls von Sens Ansatz beeinflusstes multidimensionales Armutskonzept (Eberlei 2008). Der mittlerweile etablierte internationale Konsens über die Mehrdimensionalität der Armut (als Armut nicht nur über niedriges Einkommen zu definieren), ist von Sen stark beeinflusst worden. Gleichzeitig ergänzt Sens Ansatz innerhalb des *Post-Washington* Konsens wichtige Konzepte wie Humankapital und Sozialkapital und fügte sich so problemlos in den entwicklungspolitischen *mainstream* ein.

Dass selbst *Post-Development* Theoretiker wie Majid Rahnema in ihrer Konzeption der Armut auf Sen zurückgreifen¹¹⁵, zeigt, wie vielseitig der *capability*-Ansatz ist und welch unterschiedlichen Schulen sie Elemente geliefert hat.¹¹⁶

¹¹⁴ Sen sieht in Südkorea ein ökonomisches System, in welchem der Marktmechanismus stark von einer aktiven Regierung auf *geplante* Weise geführt wurde. Abgesehen von einem starken Einfluss in die Richtung der Investitionen, durch eine Kontrolle der Finanzinstitutionen (inklusive verstaatlichte Banken), hat die Regierung Südkoreas eine exportorientierte Wirtschaft gefördert, aber gleichzeitig die Importsubstitutionspolitik angewandt, durch starke Restriktionen und hohe Zölle auf den Importen, was erlaubte, die heimische Industrie aufzubauen (Sen 1984).

¹¹⁵ Dies bezieht sich vor allem auf die gemeinsame Kritik an der historischen Reduktion der Armut auf ökonomische Faktoren (Rahnema 1993). Anknüpfungspunkte gibt es auch bei der dem *capability*-Ansatz inhärenten Betonung der „Freiheit“ der Personen und Gemeinschaften, ihre Ziele und ihren Lebensstil selbst zu bestimmen, idealerweise durch stark basisdemokratische Prozesse, ein Selbstbestimmungsprozess, wie er zumindest von den „skeptischen“ *Postdevelopment*-AnhängernInnen in sehr ähnlicher Weise vertreten wird (Ziai 2004).

Obwohl der Ansatz nicht in seiner vollständigen Dimension operationalisierbar ist, da es weder einen Index von Funktionen noch *capability sets* gibt, und auch, weil es über die Definition, was gutes Leben bedeutet, große Meinungsunterschiede gibt, kann er dennoch zu Operationalisierungen beitragen. Einige Beispiele für Makro-Studien, die anhand des *capability*-Ansatzes realisiert wurden sind jene von Sen selbst durchgeführten: eine, die aufzeigte, dass Länder mit relativ hohem PIB niedrigere Lebenserwartungen und höhere Kindersterblichkeit aufweisen können als Länder mit weniger hohem PIB, und somit eine Rangordnung nach BIP durchaus unterschiedlich von einer Rangordnung ausgewählter Funktionen ist; und eine andere, die aufzeigte, dass Frauen in vielen Funktionen, wie zum Beispiel Gesundheit oder Kindersterblichkeit, schlechtere Resultate aufweisen als Männer, was auch das Familieneinkommen als Armutsindikator relativiert.

Andere Studien zeigten auf, dass materielle Faktoren fast irrelevant für das Wohlbefinden Arbeitsloser sind; dass ein beachtlicher Teil der Armen in Wohlstandsgesellschaften nicht einkommensarm ist; dass das Wohlbefinden von Kindern bei gleichem Einkommen gesellschaftsabhängig variiert; und dass gewisse Bevölkerungsgruppen (Frauen, Ältere, ArbeiterInnen, in gewissen Regionen Ansässige) unabhängig vom Einkommen ein tendenziell geringeres Niveau der Funktionen erreichen als bevorzugtere Gruppen (Robeyns 2000). Was all diesen (Makro) Studien gemein ist, ist, dass Funktionen gemessen werden, nicht *capabilities* im engeren Sinne.

Auf Mikroebene ist es jedoch möglich, sich dem *capability*- Ansatz als solchen anzunähern: Beispiel dafür ist das *asset mapping* Jasek-Rysdahls (2000), der davon ausging, Verwirklichungschancen als Talente zu verstehen. Er fragte nach den Fähigkeiten und dem Potential der Individuen einer Gemeinschaft und was jedeR Einzelne tun könne, um das Leben der Gemeinschaft positiv zu verändern. In der Umfrage wurden somit diese Talente und Möglichkeiten des Beitrags zum Gemeinwohl abgefragt. Nur das Fragen nach diesen Talenten und jenen in ihnen steckenden Fähigkeiten, erzeugte Bewusstsein über den potentiellen Beitrag jedes Individuums zur

¹¹⁶ Natürlich kann diese Vielseitigkeit auch als Ambiguität interpretiert werden, wie im nächsten Abschnitt zu sehen ist.

Gemeinschaft und zur Verbesserung der eigenen und kollektiven Lebensqualität (Robeyns 2000).

Schließlich hat auf der Ebene der Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinn Sens Ansatz dazu beigetragen, mehr Bewusstsein darüber zu schaffen, dass die Präferenz der Menschen, welchen die Projekte zu Gute kommen sollen, zu priorisieren ist, nicht jene der Entwicklungsorganisationen, und deswegen stark partizipative Ansätze bei der Projektentwicklung notwendig sind (Böhler 2004).

Kritik am *capability*-Ansatz

Da Ziel dieser Arbeit nicht ist, den *capability*-Ansatz von Amartya Sen zu bewerten, sondern ihn als einen der Einflussfaktoren der *Conditional Cash Transfers* vorzustellen, sollen hier nur kurz einige der relevantesten Kritikpunkte an Sens Theorie angeschnitten werden.

Einige Punkte beziehen sich auf formelle Aspekte seines Ansatzes: Gelegenheiten bzw. Möglichkeiten sind nicht messbar, messbar sind nur die (erreichten) Funktionen, also ein Output, was ja genau nicht der Schwerpunkt der Theorie ist (Robeyns 2000). Eine nächste Frage bezieht sich auf die Funktionen, die einbezogen werden sollten? Der *capability*-Ansatz schlägt keine Liste von Funktionen und/oder *capabilities* vor. Die Tatsache, dass es keine Liste der relevanten Funktionen (bewusste und unbewusste) gibt, begründet Sen damit, dass sie von dem jeweiligen kulturellem Kontext abhängen. Aber „*Sen classifies diversity as an 'empirical fact' but in practice uses it as assumption...It remains to be seen empirically, how diverse human beings are within different communities and societies*” (Cofim 2001: 6). Außerdem wird darauf hingewiesen, dass es einen kleinsten gemeinsamen Nenner gibt, der im interdisziplinären und – kulturellen Dialog erstellt werden könnte (Böhler 2004 über Nussbaum (2002)), ein Argument, das ja bereits im Grundbedürfnisansatz diskutiert wurde. Die Tatsache, nicht zu spezifizieren, welche Verwirklichungschancen besonders relevant sind, zeigt auf der praktischen Seite Schwäche bezüglich der Operationalisierung des Ansatzes, auf der politischen Ebene verfehlt er eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit zu artikulieren (Srinivasan 2006).

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die Frage der Individualisierung des Ansatzes. „*His analysis focuses on individuals and their relation to an overall social context, not on collectivities as the necessary link between the two*” (Evans 2001: 3). Da die Personen nicht alleine leben, sondern in ein soziales Umfeld eingebettet sind, sollten sie als solche – soziale Wesen – anerkannt und in Verbindung mit anderen Menschen betrachtet werden.

Ein dritter Kritikpunkt bezieht sich auf die reale Freiheit, die eine gewisse Zusammensetzung von *capabilities* ermöglicht. Beckley (2002) wirft das Thema der psychologischen Auswirkungen der Armut auf (und warum es allein mit den „objektiven“ Verwirklichungschancen somit nicht getan ist): Armut schlägt sich auf psychologische Weise in Menschen nieder, die verhindert, dass sie ihre Verwirklichungschancen auf die [von außen betrachtet, Anm. der Autorin] „sinnvollste“ Weise in Funktionen verwandelt; andererseits spielt aber auch die Wahrnehmung der eigenen Möglichkeiten eine große Rolle. Viele wären vielleicht möglich, werden aber nicht als Möglichkeit wahrgenommen (z.B. makropolitische Entscheidungen zu beeinflussen), da der Selbstwert der verarmten Bevölkerung oft relativ gering ist (Böhler 2004). Evans (2002) betont die Limitation, die die Aufdrängung gewisser Konsummuster den freien Entscheidungen setzt. Sen *“also refrains from exploring the ways in which the concentration of economic power over the means of producing and diffusing culture might compromise my capability to decide what things I “have reason to value”* (Evans 2002: 3). *“What is missing is an analysis of the extent to which modern market processes might constitute an impediment to the kind of deliberative preference formation that is essential to the expansion of capabilities...he does not explore the ways in which influences on “mental conditioning” might systematically reflect the interests of those with greater economic clout and political power”* (ibid: 5). *“To the degree that global producers succeed in diffusing what are essentially rich country consumption standards throughout the globe, all but the most affluent citizens of the South become “relatively poor in a rich community”— much poorer than they would need to be if they had more ability to shape consumption standards based on their own experience and resources. This is a much more subtle kind of “unfreedom” than the grinding poverty and ugly oppression on which Sen rightly concentrates, but it does have real consequences for people’s lives”* (ibid.: 5f)

Ein letzter mir relevant erscheinender Punkt betrifft schließlich die von Qizilbash (1996: 148ff) kritisierte Konzentration Sens auf die positiven Freiheiten (was ein Mensch machen kann oder sein kann), ohne die negativen Freiheiten adäquat zu diskutieren (also die externen Restriktionen, die freiem Handeln gesetzt werden). Er hält Martha Nussbaums (1988) Differenzierung in interne *I-capabilities* (ähnlich jener, die Sen priorisiert) und externer *E-capabilities* (verstanden als das Fehlen von Restriktionen für die Ausübung der *I-capability*) realistischer (Qizilbash 1996).

Schlussendlich wirft Qizilbash (1996), ähnlich wie Dostojewski in seinem berühmten Roman "Schuld und Sühne", die Frage der Legitimität gewisser Mittel der Ausweitung individueller *capabilities* auf. Er erwähnt den Fall eines mittellosen Studenten, der eine alte Frau bestiehlt und somit seine *capabilities* erhöht, ohne jene der alten Frau nachhaltig zu reduzieren. Ohne Mittel und negative Freiheiten entsprechend zu thematisieren, könnte man in diesem Fall annehmen, dass jedes Mittel „recht“ ist, um *capabilities*, gesamt gesehen, zu erhöhen.

2.3.1. Humankapital und *human capabilities*

Die Stärkung des „Humankapitals“ ist ein ausdrückliches Ziel der *Conditional Cash Transfer* – Programme, weswegen die potentiellen Auswirkungen des guatemaltekischen Programms auf diese Dimension diskutiert werden sollen.

Begrifflich wird Humankapital aber durch *human capabilities* ersetzt, was nachfolgend begründet werden soll.

2.3.1.1. Humankapital

Der Begriff des „Humankapitals“ wurde ursprünglich 1960 von T.W. Schultz eingeführt, der sich darauf bezog, dass sich Menschen Fähigkeiten und Wissen aneignen, die Vermögenswerte darstellen und als eine Form des Kapitals wahrgenommen werden. Die Aneignung entspricht somit einer Investition. Erhöhte Produktivität, die Resultat dieser Investition in Humankapital ist, nützt den Individuen durch erhöhtes zukünftiges Einkommen und der Gesellschaft durch erhöhte Produktivität und höhere Beiträge zum nationalen Einkommen. In diesem Sinne wird

Humankapital als einer der entscheidenden Faktoren für ökonomisches Wachstum gesehen (Rose 2006).

Während der Faktor Arbeit sich auf die Zahl der Arbeitskräfte bezieht, bezeichnet Humankapital das Ergebnis von Investitionen in die Qualität dieser Arbeitskräfte zur Erhöhung ihrer Produktivität. Für Humankapitalinvestitionen kommen vor allem die Bereiche Bildung, Gesundheit und Ernährung in Frage (Durth *et al.* 2002).

Dabei wird davon ausgegangen, dass es prinzipiell möglich ist die Rentabilität der Investition in Bildung zu messen. Dies wird erreicht, in dem der erwartete Ertrag besserer Bildung in der Zukunft mit den dafür anfallenden Kosten verglichen wird. Private Ertragsraten vergleichen alle direkten und Opportunitätskosten (nicht erhaltene Löhne in der Studienzeit) mit den zu erwartenden zusätzlichen Verdiensten auf individueller Ebene; soziale Ertragsraten messen Kosten und Nutzen der Bildung für die Gesamtgesellschaft. In diesem Fall sollten über die Produktivitätssteigerung besser ausgebildeter ArbeiterInnen das nationale Einkommen gesteigert, ebenso wie für die Gesellschaft positive Externalitäten geschaffen werden. Diese Externalitäten betreffen beispielsweise bessere Gesundheit, bessere Ernährung oder sinkende Geburtenraten (Rose 2006).

Auf Makroebene wurden mit Hilfe der Mincer'schen Ertragsfunktion positive Bildungserträge von Bildungsinvestitionen, die die Lohnverbesserung durch den Schulbesuch eines zusätzlichen Jahres, verglichen mit dem (potentiell) erhaltenen Lohn in diesem Schuljahr, geschätzt. Dabei ist ersichtlich, dass die Ertragsrate dort besonders hoch ist, wo das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften gering ist, und Nachfrage existiert (Durth *et al.* 2002).

Die Nützlichkeit der Investition in Humankapital wird hingegen dort in Frage gestellt, wo fehlende Nachfrage nach qualifizierteren Arbeitskräften nicht erlaubt, die Bildungserträge zu erhöhen. In diesem Fall werden die durch Bildungsinvestitionen erworbenen Qualifikationen zu *rent seeking* und anderen individuell gewinnbringenden, aber gesellschaftlich unproduktiven Tätigkeiten genutzt. Das Ergebnis der Bildungsinvestitionen bleibt somit dürftig, weshalb die institutionellen Rahmenbedingungen nicht vernachlässigt werden dürfen, wenn mit

Bildungsinvestitionen Wachstumserfolge erzielt werden sollen (Durth *et al.* 2002). Auch die Regierbarkeit eines Staates – niedriger Grad an Korruption und Transparenz der Sozialausgaben – ist ein entscheidender Faktor, wenn Sozialausgaben eines Staates (für Bildung und Gesundheit) in bessere Indikatoren umschlagen soll (Baldacci *et al.* 2007).¹¹⁷

Im Fall von gesundheitlichen Faktoren ist eine ähnliche Kausalität zu erkennen. Je schlechter die generelle gesundheitliche Situation, desto stärker wirken sich gesundheitliche Verbesserungen auf Einkommen und Produktivität aus (Strauss/Thomas 1998). Auch die Auswirkungen von Unterernährung und Hunger auf wirtschaftliche Outputs sind nachgewiesen. Fehlende Energie auf Grund fehlender Kalorienzufuhr kann physisch kein anderes Resultat bringen als einen limitierten Einsatz der Arbeitskraft. So hat die WFP (World Food Programme) eine Reihe von Studien innerhalb eines lateinamerikanischen Regionalprojekts durchgeführt, die die gesellschaftlichen Kosten der Unterernährung quantifizieren. So hat beispielsweise Guatemala Hunger und Unterernährung aufgrund negativer Auswirkungen auf Gesundheit, Bildung und Produktivität im Jahr 2004 11.4 Prozent des BIP gekostet (WFP 2006).

Wenn auch Shultz, der den Begriff des „Humankapitals“ geprägt hat, und seine Schüler die kulturelle Relevanz der Bildung oder die Tatsache, dass Bildung sowohl Konsum als auch Investition bedeutet, nicht verleugnet hat, hat die Betrachtung der Bildung als Kapitalfaktor für den wirtschaftlichen Prozess Ökonomen, vor allem in der Weltbank, dazu gebracht, sich vermehrt in Bildungsaktivitäten, die dieser Perspektive entsprechen, einzubringen. Die Betonung des „Humankapitals“ hat den traditionellen Schwerpunkt der Bildung als soziale Integration und Kohäsion schaffendes Instrument abgelöst und es zu einem Mittel individuellem und kollektivem ökonomischen Wachstums gemacht (Rose 2006).

¹¹⁷ Grundsätzlich wurden starke Korrelationen zwischen Sozialausgaben und Outputs (soziale und wirtschaftliche Indikatoren) festgestellt. Eine Erhöhung der Bildungsausgaben um ein Prozent des BIP bedeutet durchschnittlich drei Jahre mehr Schulbesuch und einen Anstieg des Pro-Kopf Einkommens von 1.4 Prozent in 15 Jahren. Eine Erhöhung der Ausgaben für Gesundheit um ein Prozent des BIP bedeutet einen Anstieg von 0.6 Prozent der Überlebensrate der unter fünf jährigen Kinder und einen Anstieg von 0.5 Prozent im jährlichen Pro Kopf Einkommen. Ohne entsprechenden Grad an Regierbarkeit ging dieses positive Resultat aber verloren (Baldacci *et al.* 2007).

Während selbst Shultz versuchte, möglicher Kritik an seinem Begriff zuvorzukommen, in dem er selbst als Autokritik einwandte, dass die Betrachtung der Menschen als Kapitalgüter als Schlüssel zur Sklaverei und als Reduktion der Menschen zu Waren wahrgenommen werden könnte, hat diese Kritik von außen nicht genug Wirkung gehabt, um die Hegemonialität dieses Konzepts oder zumindest des Begriffs zu brechen (Rose 2006).

Wenn auch viele Autoren betonen, dass „Humankapital“ nicht nur als Wachstumsfaktor, sondern als Entwicklungsziel in sich betrachtet werden sollte (z.B. Baldacci *et al.* 2007; Bebbington 1999; Stieglitz 1998), kann doch aus der Begrifflichkeit ein rein instrumentell verstandener Nutzen der Bildung (ebenso wie der Gesundheit und Ernährung) abgeleitet werden. In diesem Sinne scheint es mir angebracht, in Kontexten, in welchen diesen Dimensionen auch intrinsische Bedeutung zukommen soll, die Begrifflichkeit zu differenzieren. Deshalb soll in dieser Arbeit der Begriff der „*human capabilities*“ verwendet werden.

2.3.1.2. *Human capabilities*

Der grundlegende Unterschied von Humankapital und *human capabilities* besteht darin, dass in letzterem Bildung nicht nur ein instrumenteller, sondern auch ein intrinsischer Wert zugeschrieben wird. *Human capabilities* fokussieren auf der Fähigkeit – der substantiellen Freiheit – von Menschen, das Leben zu führen, das sie Grund zu schätzen haben, wie es Sen (2007) ausdrückt, und die realen Wahlmöglichkeiten, die sie haben, zu erweitern. *Human capabilities* sind ein Ausdruck erhöhter Freiheit, während sich Humankapital, wie bereits diskutiert, auf die Tätigkeit menschlicher Wesen zur Steigerung ihrer Produktionsmöglichkeiten reduziert.

KritikerInnen des Konzepts des „Humankapitals“ argumentieren, dass Humankapital als Warenproduktion aufgefasst werden kann, als Produktion einer Ware (Bildung), die dem wirtschaftlichen Prozess zu Gute kommt. Auch wirkt reduzierend, dass der Humankapitalansatz Bildung in Form einer Kosten-Nutzen Rechnung behandelt und evaluiert und daher die Prozesse der Lehre und des Lernens, die das Input zum Output machen, fest in einer *black box* verschlossen bleiben. Diese wird nicht in die Analyse einbezogen. Die Quantifizierung der Bildung (in Nummer an absolvierten Schuljahren)

lenkt die Aufmerksamkeit vom Inhalt und der Form (der Qualität) dieser Bildung ab. Schließlich ist das Konzept des Humankapitals ahistorisch und klammert die sozialen Beziehungen aus, die innerhalb und um Bildung herum existieren (Rose 2006)

Eine Person kann aber von Bildung profitieren, indem sie nun lesen, kommunizieren, argumentieren, sich informieren bzw. von anderen ernst genommen werden kann (Sen 2007). Bildung ist auch wesentlich zur Erreichung vieler Funktionen, Endergebnisse getroffener Wahlen. Neben besserem Einkommen sind dies auch bessere Gesundheit, bessere Ernährung, verstärkte politische Teilnahme oder verstärkte organisatorische Kapazität.

Vom Begriff der *human capabilities*, der ja eine ethische Komponente enthält, die mit dem Wohlbefinden des Menschen verbunden ist, kann auch abgeleitet werden, dass die Evaluierung von Bildung über eine bloße Input-Output-Messung herausgehen muss. Das eröffnet nicht nur eine neue Perspektive zur Frage der Verteilung und Gleichheit des Bildungszugangs (Unterhalter 2003), also der sozialen Beziehungen im Bildungsbereich¹¹⁸, sondern auch zur Qualität der Bildung.

Besonders die Entwicklung der Autonomie und des emanzipatorischen Potential eines Menschen, die dem Begriff der *human capabilities* inhärent ist, hängt sehr stark von der Qualität der vermittelten Bildung ab. In einem sehr wettbewerbsorientierten Bildungssystem beispielsweise leidet die Entwicklung der Autonomie, da einzig erfolgreiche Testergebnisse von Nutzen sind (Saito 2003). Ebenso unterdrückt eine Schulbildung, die die sozialen Beziehungen von Dominanz, Hierarchie, Autoritätshörigkeit oder Pünktlichkeit repliziert, und Machtbeziehungen (auch im Geschlechterbereich) ausklammert, das emanzipatorische Potential (Rose 2006). In beiden Fällen wird somit die den *human capabilities* inhärente Freiheit und Erweiterung der Wahlmöglichkeiten nachhaltig eingeschränkt, weswegen eine hohe Anzahl erfolgreich absolvierter Schuljahre zwar mit der Schaffung von Humankapital, nicht notwendigerweise aber mit der Schaffung von *human capabilities* einhergeht.

¹¹⁸ Dies beinhaltet auf Makroebene die Frage, wie und warum nationale Bildungssysteme entstehen und wie und warum sie sich unterschiedlich entwickeln und auf Mikroebene, wie durch Schulbildung soziale Beziehungen legitimiert und repliziert werden.

Diese Definitionen machen deutlich, dass die dem Humankapital inhärente Bedeutung nur einen Teil dessen ausmacht, was die *human capabilities* darstellen, die sowohl intrinsische als auch instrumentelle Werte beherbergen und drei wesentliche Elemente enthalten: sie haben eine direkte Auswirkung im Wohlbefinden und der Freiheit der Menschen¹¹⁹; indirekt ermöglichen sie bzw. spielen sie eine Rolle durch die Einflussnahme an einem sozialen Wandel; und indirekt spielen sie auch eine Rolle durch die Einflussnahme an der Wirtschaftsproduktion (Saito 2003).

Diese drei Aspekte betont auch Bebbington (1999) in seiner Definition von *assets*. Er sieht *assets* (u.a. „Humankapital“) als Mittel instrumenteller Aktion (Sicherung des Lebensunterhalts), hermeneutischer Aktion (das Leben bedeutungsvoll machen) und emanzipatorischer Aktion (Mitwirkung an der Änderung der Strukturen, unter denen gelebt wird).¹²⁰

2.3.1.3 Stärkung der *human capabilities* durch „Mi Familia Progresá“

A. Nutzung der sozialen Dienstleistungen durch MFP

Die Bildungskomponente bzw. die *co-responsibility* des Schulbesuchs der sechs bis 15-jährigen Kinder, Voraussetzung für den Bezug der CCT, ging davon aus, dass trotz relativ hoher Inskriptionsquoten, vor allem in den ersten Jahren der Grundschule, das Verweilen in der Schule sowie ein erfolgreicher Abschluss des Schuljahrs Defizite aufwies.¹²¹ Ebenso gab es, wie bereits erwähnt, einen relativ starker Rückgang in der dritten Klasse der Grundschule, weswegen nur ein geringer Teil der SchülerInnen den Pflichtschulzyklus (sechs Jahre Grundschule) abschloss.

Während ein positiver Schulabschluss keine Bedingung für den Erhalt der CCT ist, ist es die Anwesenheit in der Schule schon. Es ist auch in diesem Bereich, in dem die Ergebnisse eine klar positive Tendenz aufweisen. Besonders der stark reduzierte

¹¹⁹ Dies kommt der erwähnten Tatsache nahe, dass Bildung gleichzeitig Konsum und Investition darstellt, da es – neben der Möglichkeit höheren Einkommens in der Zukunft (Investition) - intellektuelle Befriedigung im Moment des Studierens/Lernens schafft (Konsum) (Hayami 2009).

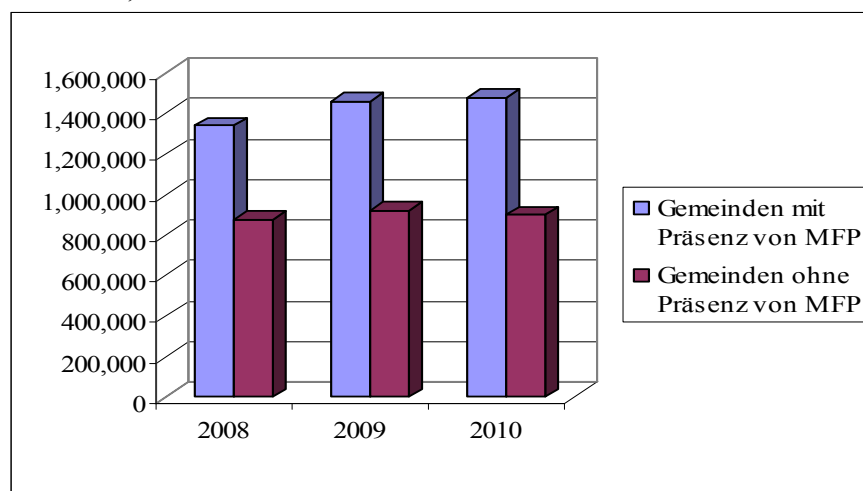
¹²⁰ Während diese Definition der *assets* eine hohe Ähnlichkeit mit den erwähnten Charakteristika der *human capabilities* aufweist, kann sich Bebbington aber nicht davon trennen, die *assets* in Kapitalform zu beschreiben (Humankapital, Sozialkapital etc.).

¹²¹ Interview OI 1

Schulabgang (intra- und interjährlich)¹²² und die Erhöhung der Einschreibung¹²³ wird betont. Im Falle der erhöhten Einschreibung aber mit dem Vorbehalt, dass gleichzeitig mit der Einführung von „*Mi Familia Progresá*“ auch das Schulgeld gestrichen wurde. Es wurde ein kostenloses Schulsystem eingeführt, was bedeutete, dass jene Beiträge, die die Eltern zum Erhalt der Schule und dem Erwerb gewisser Materialien beitragen mussten, nun vom Staat finanziert wurden. Diese Streichung des Schulgeldes hatte eine ebenso, wenn nicht höhere, Auswirkung auf das Ansteigen der Einschreibung wie „*Mi Familia Progresá*“.¹²⁴ Die erhöhte Anwesenheit kann aber direkt auf die CCT zurückgeführt werden.

Grundsätzlich kann erkannt werden, dass in den Gemeinden mit Präsenz des CCT-Programms auch die Einschreibung in die Grundschule etwas mehr angestiegen als in jenen, die ohne Präsenz von MFP auskommen (10.4 Prozent versus 2.9 Prozent).

Grafik 4: Einschreibung in die Grundschule, Gemeinden mit und ohne Präsenz von MFP, 2008 - 2010



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Regierung 2011

Dieser Anstieg lässt auch erkennen, dass jene, die zuvor nicht in der Schule waren – die Ärmsten -, diese nun besuchen¹²⁵, dass also die Fokussierung von MFP zumindest insofern funktioniert hat, als sie neue, und vorher im Schulsystem unberücksichtigte Kinder in dieses einbezogen hat. Dennoch ist aber der zusätzliche Prozentsatz an

¹²² Interviews Bildungssupervisor Sayaxché; Vice-Bürgermeister Uspantán und RE 2

¹²³ Interviews RE 3 und RE 1

¹²⁴ Interviews RE 3 und RE 1

¹²⁵ Interview RE 3

SchulbesucherInnen mit 7.5 Prozent nicht so hoch, dass eine wesentliche Änderung im Verhalten der MFP-BezieherInnen (wie erwähnt, knappe 50 Prozent jeder priorisierten Gemeinde) festzustellen ist.

Jeder Anreiz für den Schulbesuch hat grundsätzlich positive Folgen, sei es die Gratisjause, die Abschaffung der Schulgebühren oder eben die CCT, weswegen jede dieser Instrumente seitens der Bildungsbeauftragten geschätzt wird.¹²⁶ Jedoch wird vor allem Sensibilisierung für notwendig gehalten, um das Bewusstsein der Relevanz der Schulbildung nachhaltig in den ländlichen Familien zu verankern, da Verpflichtung allein nur kurzfristige Resultate bringen kann.¹²⁷

Im Gesundheitsbereich war die Logik der *co-responsibility*, die präventive Behandlung zu verstärken, da zuvor erst in Krankheitsfällen Gesundheitsposten und Ärzte aufgesucht wurden.¹²⁸ Besonders im Fall der Unterernährung, in dem Guatemala ja traurige Rekorde aufstellt,¹²⁹ ist die Prävention fundamental, um sie bereits im Ansatz bekämpfen zu können.

Die Ärzte der Gesundheitszentren oder Spitäler in Camotán und Uspantán geben an, dass sich die Nachfrage nach Gesundheitsvorsorge für Kleinkinder seit der Einführung MFPs stark erhöht hat. Dies auch auf Grund dessen, dass die Gesundheitszentren nun 24 Stunden täglich und an Wochenenden geöffnet haben.¹³⁰ Die Kinder haben ihre Impfkarten aktualisiert. Es wird positiv gesehen, dass die Kinder nun untersucht werden können, unabhängig vom Motiv ihres Kommens („das Wichtige ist, dass sie kommen, in welchem Kontext sie kommen, ist mir egal“¹³¹).

Dennoch sind den ÄrztInnen im Bereich der Unterernährung die Hände gebunden. Auch wenn besonders gefährdete Kinder tagelang im Spital behandelt werden können, machen die fehlende Sensibilisierung der Eltern hinsichtlich gesunder Ernährung bzw.

¹²⁶ Interviews Lehrerinnen der Grundschule in *Monseñor Romero* und MINEDUC Quiché 1

¹²⁷ Interview MINEDUC Quiché 1

¹²⁸ Interview OI 1

¹²⁹ Die chronische Unterernährung (gemessen durch eine geringere als dem Alter entsprechende Größe) beträgt etwa 49 Prozent (ENSMI – Gesundheitsumfrage - 2008/09) und stellt die höchste auf dem amerikanischen Kontinent und die sechsthöchste weltweit dar. UNICEF, <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/desnutricion-en-guatemala>

¹³⁰ Interviews Koordinatoren Gesundheitszentrum Camotán und Spital Uspantán

¹³¹ Interview Koordinator Spital Uspantán

die fehlenden Ressourcen der Familien, um die Grundnahrung sicherzustellen, jegliche Behandlung in wenigen Tagen wieder zunichte. In dieser Sensibilisierung sehen die Ärzte eine nicht erfüllte Aufgabe der PromotorInnen MFPs.¹³²

Eine einheitliche Tendenz wird von den Gesundheitsbeauftragten hinsichtlich der Tendenz der Geburtenrate beobachtet. In Camotán ist es seit der Einführung MFPs zu einem Ansteigen der Geburtenrate gekommen, und zwar besonders bei Minderjährigen und älteren Frauen, genau jene Altersgruppen, die durch Geburten besonders gefährdet sind. Auch die Nachfrage nach Verhütungsmethoden ist zurückgegangen.¹³³

In Sayaxché wird ein 20-prozentiger Anstieg der Geburtenrate (30/1000 zu 36/1000) nur zwischen 2008 und 2009 angegeben.¹³⁴ Und auch in Uspantán ist die Geburtenrate seit der Präsenz MFPs in die Höhe gegangen.¹³⁵

Dieser Anstieg ist durch die (oft falsche) Erwartung zu erklären, durch eine neue Geburt ins Programm aufgenommen oder weiterbehalten zu werden oder Anspruch auf höhere Beträge zu erhalten. Hier zeigen sich wiederum die gefährlichen Auswirkungen einer fehlenden klaren Informationspolitik zum Programm, denn es gibt ja weder eine klare Politik zur Aufnahme neuer Familien (was das Motiv der minderjährigen Mütter bzw jener älteren Frauen sein könnte, die keine Kinder mehr unter 15 Jahren haben), noch bringen mehr Kinder höhere Einkünfte.¹³⁶

B. Angebot der erbrachten Dienstleistungen: Deckung und Qualität

Während die höhere Nutzung der vorhandenen Dienstleistungen auf Grund des Anreizes der CCT außer Frage steht, muss diskutiert werden, in wie weit Deckung und Qualität – also das Angebot - der sozialen Dienstleistungen einen realen Fortschritt in Bildung und Gesundheit der Kinder ermöglichen können – oder, ob nun soziale Dienstleistungen erhöht nachgefragt werden, die entweder nicht oder qualitativ schlecht vorhanden sind

¹³² Interview Koordinator Spital Uspantán

¹³³ Interviews ADICA, Camotán und Koordinator Gesundheitszentrum Camotán

¹³⁴ Interview Ärztin Spital Sayaxché

¹³⁵ Koordinator Spital Uspantán

¹³⁶ Sowohl für die Bildungs- als auch für die Gesundheitskomponente wird ja der Fixbetrag unabhängig der Kinderzahl transferiert, weswegen es aus der ökonomischen Rationalität sogar sinnvoller wäre, nur wenige Kinder zu haben.

und somit keine reale Verbesserung der Lebensbedingungen und *human capabilities* zulassen.

Eine starke Limitation des sozialpolitischen Potentials MFPs ergibt sich aus der Tatsache, dass jene Budgetmittel, die für „*Mi Familia Progresá*“ aufgewandt werden, in erster Linie von jenen Ministerien kommen, die auf die erhöhte Nachfrage adäquat reagieren und die Verantwortung für die Überprüfung der *co-responsibilities* übernehmen sollten.

So hat beispielsweise SIAS (*Sistema Integral de Atención en Salud*), jenes Programm, das dafür verantwortlich ist, Maßnahmen zur Gesundheitsprävention dezentralisiert in den Dörfern anzubieten, und somit auch jenes, das die *co-responsibility* im Gesundheitsbereich ermöglichen und überprüfen muss, auf Grund starker Budgetkürzungen das Angebot und somit die Präsenz in den Dörfern stark reduzieren müssen.

Das führt zu paradoxen Fällen wie jenem im Dorf *Monseñor Romero*, das viele Jahre lang mit einem – gut besuchten – Gesundheitsposten ausgestattet war, der genügend Anreiz darstellte, die Kleinkinder regelmäßig Wachstums- und Gewichtskontrollen sowie den vorgesehenen Impfungen zu unterziehen. Der Gesundheitsposten war zum Zeitpunkt des ersten Besuchs im Dorf noch aktiv, auch wenn die Promotorin bereits über starke Zahlungsrückstände seitens des Ministeriums klagte, und wurde in diesem Moment ohne den Anreiz von MFP von allen Befragten mit Kleinkindern regelmäßig besucht.

Beim zweiten Besuch war zwar MFP ins Dorf gekommen, der Gesundheitsposten, der die Erfüllung der *co-responsibilities* zu kontrollieren hatte, existierte jedoch auf Grund der budgetären Kürzungen nicht mehr.

Eine ähnliche Entwicklung droht in Camotán und Uspantán, wo die NGOs, die für das Programm zur Ausweitung der Gesundheitsprävention (*Sistema Integral de Atención en Salud* - SIAS) subkontrahiert wurden.

Dieses Jahr [im August 2010] haben sie erst 30 Prozent der jährlichen Fonds überwiesen. Das Problem ist ernst, wenn sie im September nicht überweisen, werden wir nicht weiterarbeiten können (Interview ADICA Camotán).

SIAS ist bedroht. Sie [die innerhalb des SIAS unter Vertrag genommenen NGOs] erweitern die Deckung [der Präventivuntersuchungen] für die entferntesten Dörfer, aber jetzt gibt es kein Geld. Die dritte Überweisung wurde nicht gemacht. Ohne das geht es nicht! (Interview Koordinator Spital Uspantán)

Generell wird die Kürzung oder tendenzielle Eliminierung des Programms zur Ausweitung der Gesundheitsprävention seitens der im Gesundheitswesen tätigen Akteure mit großer Besorgnis verfolgt, da es nicht nur notwendige Dienstleistungen kürzt, sondern auch MFP ad Absurdum führt. „Sie werden SIAS nicht weiterführen. Was wird das bedeuten? Sie [die Frauen] werden für die Gesundheitsvorsorge ihrer Kinder ins Gemeindezentrum kommen müssen.“¹³⁷

Ähnliche Erfahrungen gibt es im Bereich der Bildung. Da MFP im Bildungsministerium untergebracht ist, und Transfers innerhalb eines Ministeriums keine Bewilligung des guatemaltekischen Kongresses brauchen, wurde angesichts der fehlenden Ressourcen für die aggressive Ausweitung des Programms gerade dort eingeschnitten, wo es technisch gesehen, hinsichtlich der Zielerreichung des Programms, am wenigsten Sinn macht. So wurden DIGEPA (*Dirección de Gestión de Productos de Apoyo*), jener Einheit des MINEDUC, die die Fonds für die Schuljause und die Aufrechterhaltung der Schulgebäude zu Verfügung stellt, sämtliche Ressourcen entzogen. Somit wurde zu Gunsten MFPs genau dort gespart, wo budgetär die neu erlangte Freistellung von den Schulgebühren (die, wie bereits erwähnt, neben MFP als beträchtlicher Anreiz zur höheren Einschreibung betrachtet wird) verankert war. Somit fanden 2010 statt drei Überweisungen an die Schulen nur eine statt,¹³⁸ Q. 300 Millionen wurden transferiert.¹³⁹ Mit dieser Maßnahme wurde in Kauf genommen, dass diese Kosten neuerlich von den Eltern eingefordert würden, was den Erfolg des höheren Schulbesuchs zu unterwandern drohte.

Auch seitens der Gemeindeverwaltungen, die die Aktivitäten MFPs oftmals unterstützen, gibt es Klagen. So wurden, seit Beginn MFPs, das Budget der Gemeinde

¹³⁷ Repräsentant der NRO „Save the Children“, Camotán

¹³⁸ Regierungsexperte 1

¹³⁹ La Hora, 20-06-2011

Sayaxché um drei Millionen Quetzales gekürzt, eine Kürzung, die Autoritäten mit den benötigten Ressourcen von MFP in Verbindung setzen.¹⁴⁰

Als unmittelbares Resultat dieses Phänomens betrifft ein großer, von allen ExpertInnen erwähnter Problembereich die fehlende Anpassung des Bildungs- und Gesundheitsangebots an die neu geschaffene Nachfrage, sprich die Vergrößerung der Schulen, Anstellung neues Lehrpersonals, zusätzliche Medikamente in den Gesundheitsposten bzw. neues Personal im Gesundheitsbereich.

Auch wenn es seit Beginn der Regierung Colom (2008) zur Anstellung neuer LehrerInnen gekommen war, und auch in Infrastruktur investiert wurde, führte die schnelle Expansion MFPs zu einer Übersättigung der Schulen.¹⁴¹ Es fehlten Tische und Sessel für die Kinder, die Schulklassen waren in einigen Fällen mit 60 bis 70 Kindern komplett überfüllt, was auf fehlende Infrastruktur, aber auch Mangel an Lehrpersonal zurückzuführen war. In manchen Dörfern musste ein/e LehrerIn alle sechs Schulstufen unterrichten.¹⁴²

Die Qualität der Antwort erklärt sich aus der Prekarität des Bildungssystems. Es wurden nicht die notwendigen Unterstützungssysteme geschaffen, um die erhöhte Nachfrage erfolgreich aufzunehmen (Interview RE 3).

Die neuen LehrerInnen wurden unter oft sehr prekären Bedingungen angestellt. Die Neuanstellungen des MINEDUC ergaben sich fast ausschließlich auf Vertragsebene, was bedeutet, dass sie nur für die Länge des Schuljahrs angestellt sind. Dies schafft sowohl für die LehrerInnen als auch für die Schul- und *Departments*direktoren hohe Instabilität und Unzufriedenheit, da niemand weiß, was im folgenden Jahr geschieht.¹⁴³ Werden die LehrerInnen seitens der Gemeinde angestellt, erhalten sie zunächst nicht mehr als den in Guatemala festgelegten (und unter den Kosten des Grundnahrungskorbs liegenden) Mindestlohns¹⁴⁴ und erst wenn sie vom MINEDUC inkorporiert werden, gleichen sich die Gehälter an die formell festgelegten an.

¹⁴⁰ Vice-Bürgermeister Sayaxché

¹⁴¹ Interview RE 3

¹⁴² Interview Bildungssupervisor Sayaxché

¹⁴³ Interview RE 3

¹⁴⁴ Interview Vize-Bürgermeister Uspantán

Für die LehrerInnen ist diese neue Situation somit schwierig: Als Konsequenz der Ausweitung MFPs finden sie schlechtere Arbeitsbedingungen (auf Grund größerer Schulklassen), höhere Lasten (durch die Kontrolle der *co-responsibility*) und - für viele - geringeres Entgelt bzw. starke Instabilität vor.

Letztendlich ist das Defizit auf der Angebotsseite nicht nur ein Mangel an Ressourcen. Seitens der Interamerikanischen Entwicklungsbank wurde ein 150 Millionen US \$ - Kredit bewilligt, der die Fähigkeit – in Deckung und Qualität – schaffen sollte, die durch MFP geschaffene Nachfrage erfolgreich aufzunehmen. Eine Komponente sollte die Verbesserung bzw. Erweiterung der Infrastruktur sicherstellen, die andere die Qualitätsverbesserung des Unterrichts (durch bessere Ausbildung des Lehrpersonals). Nach mehr als zwei Jahren Projektdauer war es auf Grund eines mangelhaften Projektdesigns immer noch zu keinem Anfang gekommen.¹⁴⁵

Während im Bildungsbereich zumindest ein Versuch erkennbar ist, die Deckung an die erhöhte Nachfrage anzupassen, in der auch die Gemeindeverwaltungen durch die Priorisierung der Infrastruktur (vor allem der Erweiterung der Schulen und des Baus neuer Schulklassen) eine wichtige Rolle spielen, sind die Probleme im Gesundheitsbereich auf Grund der erwähnten Budgetlimitationen des Gesundheitsministeriums schwerwiegender.

Zu Beginn der Implementierung von „*Mi Familia Progresá*“ wurde zwar noch versucht, auch im Angebot der Gesundheitsleistungen Verbesserungen zu erreichen (durch die permanente Öffnung der Gesundheitszentren und eine Erhöhung des Personals), danach entwickelte sich aber eine sehr prekäre Lage im Gesundheitswesen, besonders im Jahr 2010, in dem die extrem rasche Ausweitung MFPs stattfand, ohne mehr öffentliche Gelder zu Verfügung zu haben.

Besonders die Gefahr, dass das für das Angebot der Präventivmedizin verantwortliche SIAS stark gekürzt (oder gestrichen) wird, und die fehlende Verbesserung der formellen Einrichtungen (wie Spitäler oder Gesundheitszentren) schafft auf der Angebotsseite eine fast ausweglose Situation.

¹⁴⁵ Interview RE 3

Es gibt viele budgetäre Probleme, viele Rückstände in den Zahlungen und dann erleben die *prestadoras* [die subkontrahierten NGOs] eine starke Erhöhung der Nachfrage, ohne dafür mehr Fonds zu Verfügung zu haben, um das Angebot zu verbessern (Interview Koordinator Gesundheitszentrum Camotán).

Seitens der Gesundheit [des Gesundheitssektors] ist es unmöglich, der höheren Nachfrage zu entsprechen. Wir müssen ja nicht nur der höheren Anfrage der Gemeinde Uspantán nachkommen, sondern es kommen auch Leute aus anderen Gemeinden, die wir betreuen müssen, ohne dass das budgetär vorgesehen ist (Interview Koordinator Spital Uspantán).

Dazu erzeugen mangelnde Infrastruktur und knappe Medikamente auf der einen Seite und erhöhte Nachfrage auf der anderen ein besonders starkes Ungleichgewicht.

Die Erhöhung der Nachfrage war extrem seit MFP. Jetzt füllt sich der Gesundheitsposten, aber es gibt weder einen adäquaten Platz – es werden nur Matratzen auf den Boden gelegt – noch Sessel für die Veranstaltungen. Diese werden in der Sonne durchgeführt (Interview Koordinator Gesundheitszentrum Camotán)

Die Kontrolle eines gesunden Kindes hängt mit der Infrastruktur zusammen. An vielen Orten gibt es nicht einmal Instrumente, um Größe und Gewicht zu messen (Interview RE 1).

SIAS bietet nur Leistungen für null bis fünfjährige Kinder an, aber nun muss bis 15 Jahre unterschrieben werden. Das bedeutet, dass es keine Medikamente mehr gibt, denn die wenigen, die es für Kinder von null bis fünf Jahren gab, werden nun von allen verwendet, bis 15 Jahre. Das nimmt dem Programm seine Essenz (Interview ADICA Camotán).

Es gibt jetzt fast keine Praxis mehr, denn im Gesundheitszentrum gibt es keine Medikamente. Deswegen machen sie keine (Fokusgruppe *Chatoncito*, Camotán).

Die erhöhte Nachfrage bringt dem Gesundheitspersonal nicht nur mehr Arbeit durch wegen der häufigeren und zahlreicheren Gesundheitskontrolle der Kleinkinder, sondern auch wegen der Kontrolle der *co-responsibility*. „Der Arzt muss 5000 Seiten unterschreiben, so viel Blätter, die wir von MFP kriegen!“¹⁴⁶ „Nur das Ausfüllen der *cartillas*, die MFP verlangt, impliziert ein starkes Ansteigen der Arbeit.“¹⁴⁷ Somit gibt es, wie auch im Bildungsbereich, Klagen hinsichtlich der Überlastung der ÄrztInnen.

Schließlich ist die Bilanz der realen Ergebnisse ernüchternd. Neben der bereits genannten Erhöhung der Geburtenraten, deren Reduzierung einen der wichtigsten Ziele des Gesundheitsministeriums darstellt, sind Tatsachen, wie der vermeidbare Tod eines

¹⁴⁶ Interview ADICA, Camotán

¹⁴⁷ Interview Koordinator Gesundheitszentrum Camotán

dreijährigen Kindes,¹⁴⁸ ebenso wie die Antwort auf die Frage „Hat sich die Gesundheitssituation der Kinder verbessert?“ ernüchternd: „Meine Kinder sind krank, da es sich nicht ausgeht, Medikamente zu kaufen“¹⁴⁹

Die notwendigen Investitionen auf der Angebotsseite beschränken sich aber nicht auf eine der neuen Nachfrage entsprechenden Deckung der Dienstleistungen. Im Sinne der *human capabilities* muss die Frage gestellt werden, welche Qualität die Dienstleistungen haben müssen, um wirklich eine Verbesserung der Verwirklichungs- oder Lebenschancen darzustellen.

Im Bildungsbereich gibt es mehrere Qualitätsindikatoren: Abgangs- und Wiederholungsquoten, Inhalt und Anwendung des Lehrplans und Ausbildung des Lehrpersonals.

Während die Abgangsquoten durch MFP gesenkt werden, ist dies bei den Wiederholungen einer Klasse nicht klar belegt. Wenn auch die verpflichtende Anwesenheit allein zu besseren Leistungen führen sollte, scheint die Überfüllung der Schulen diesen Vorteil zu neutralisieren. Bisher konnte das Verweilen im Schulzyklus über die Anwesenheit im jeweiligen Schulgrad hinaus noch nicht nachgewiesen werden.¹⁵⁰

Es gibt immer Probleme mit der Qualität der Bildung, hohen Wiederholungsquoten. Die Erfahrung in Mexiko war, dass die Qualität der Bildung sank, wo das Programm [CCT] implementiert wurde, da mehr Kinder die Schule besuchten, ohne dass die Qualität verbessert wurde (Interview RE 1).

Die Abwesenheit der LehrerInnen spielt dabei auch eine entscheidende Rolle. Aufgrund der unbefriedigenden Arbeitsbedingungen sind Streiks oder unbegründetes Fehlen an der Tagesordnung.

Die Lehrer fehlen viel. Sie geben nicht einmal bekannt, wann sie nicht kommen und dann schaffen die Kinder die Klasse nicht. Ihre Abwesenheit ist sehr schädlich (Fokusgruppe *Chatoncito*).

¹⁴⁸ Fokusgruppe Chatoncito, Camotán

¹⁴⁹ Fokusgruppe El Rosalito, Sayaxché

¹⁵⁰ Interview RE 3

Hinzu kommt, dass der erfolgreiche Abschluss eines Grads kein Requisit für den weiteren Bezug der CCT ist.

Wenn ein Kind die Klasse nicht erfolgreich absolviert, werden keine Maßnahmen getroffen. Das wurde bis jetzt nicht beachtet, es gibt aber viele Kinder, die es nicht erfolgreich absolviert haben (Interview MFP Uspantán).

In jedem Fall ist es schwierig, die Zahl oder Quote der erfolgreichen Absolvierung einer Klasse als Indikator des Erfolgs MFPs bzw. der Qualität der Bildung zu verwenden, da es dem/der LehrerIn überlassen ist. Es gibt keine geeigneten Instrumente, um mit Sicherheit festzustellen, welchen Fortschritt die SchülerInnen wirklich machen.¹⁵¹

Schließlich hat die Einführung MFPs auch nicht parallele Prozesse zur Verbesserung der Qualität des Lehrpersonals und der Lehrpläne (bzw. deren Anwendung) mit sich gebracht.

Der neue Lehrplan, der technisch das Fortgeschrittenste ist, was es seitens des MINEDUC gibt und das von 2003 datiert, wird von niemandem angewandt. Es ist sehr kompliziert, niemand verifiziert, dass er verwendet wird, niemand ist ausgebildet für seine Verwendung. Auch die Schulbücher werden nicht verwendet. Sie sind sehr anspruchsvoll...aber den Lehrplan könnte man retten (Interview RE 3).

Das bedeutet, dass nun einfach mehr SchülerInnen einem höchst defizitären Bildungssystem ausgesetzt sind – im Sinne des messbaren Outputs mag das Ergebnis (höherer Schulbesuch) zufriedenstellend sein, für die Schaffung von *human capabilities* ist dies allerdings zu wenig. „Derzeit wissen die Teams im MINEDUC nichts von Bildung, sie machen keine Wissenschaft in ihrem Arbeitsfeld.“¹⁵²

C. Die Diskussion um die *co-responsibilities* und um Angebot versus Nachfrage

Aus der dargestellten Problemlage ergeben sich zwei fundamentale Fragen, die mit der Strategie der CCT als vorherrschendes Instrument zur intergenerationalen Armutsbekämpfung und Schaffung von Humankapital (oder *human capabilities*) zu tun haben: Ist es sinnvoll und notwendig, Bedingungen für die *cash transfers* zu stellen oder könnte Geldtransfers in Form eines sozialen Schutzes ähnliche Resultate erzielen?

¹⁵¹ Interview RE 3

¹⁵² Interview RE 3

Kann es unter gleichbleibenden Sozialausgaben als sinnvoller betrachtet werden, auf Kosten des Angebots die Nachfrage der sozialen Dienstleistungen zu verbessern, um die gesteckten Ziele zu erreichen?

Die Sinnhaftigkeit der *co-responsibilities*

Zur Notwendigkeit, mittels *co-responsibilities* das gewünschte Verhalten (Nachfrage nach den sozialen Grunddienstleistungen) zu erlangen, sind zwei Aspekte zu beachten. Einerseits die von ExpertInnen geäußerte Annahme, dass die ökonomischen Hürden die bedeutendsten sind, um soziale Dienstleistungen nachzufragen, wodurch die Beseitigung dieser Hürden besonders wichtig ist. Auf der anderen Seite die Kenntnis und Kontrolle der *co-responsibilities* bzw. die Wahrnehmung, ob diese das Verhalten der in „*Mi Familia Progresá*“ beteiligten Familien geändert haben.

Es [MFP] ist nicht die Lösung, also es kann nicht als Eingriff gesehen werden, in den all das *Portefeuille* sozialer Kultur verankert werden kann, das definitiv nicht, aber, wenn es erlaubt, die Bürde des ökonomischen Zugangs zu brechen... – und die andere ist die Bürde der Zugehörigkeit, in Guatemala, der kulturellen Zugehörigkeit, die wird der Transfer [CCT] nicht bekämpfen, dort geht es um ein neues Design des Modells, der Systeme [der sozialen Dienstleistungen Bildung und Gesundheit].... Ich glaube, was wir in Guatemala erlebt haben, ein Angebot von Dienstleistungen, sicher nicht genug, was die Deckung betrifft, aber ebenso wenig von den Menschen genutzt, es gab ungenützte Gesundheitsleistungen und Bildungseinrichtungen. Also kommt der *conditional transfer* und was er erlaubt, ist die eine der prinzipiellen Bürden zu brechen [ökonomischen Zugang, Anm. der Autorin], wegen derer die Dienstleistungen unterbenutzt waren. Und nun kommt also die Überfüllung der Dienstleistungen, aber es wurde eine perverse Kette der Unterentwicklung gebrochen (Interview RE 2).

Hinsichtlich der genauen Kenntnis und Kontrolle der *co-responsibilities* gibt es auch deutliche Lücken zu beklagen. Für viele Beteiligte (auch LehrerInnen) ist nicht klar, in wie weit der Bezug und Betrag der CCT mit den erbrachten Schulleistungen bzw. Gesundheitsvorsorge zusammenhängt. Es ist unklar, ob der Aufstieg in die nächste Klasse Bedingung für den weiteren Erhalt der CCT ist¹⁵³, es wird davon gesprochen, dass die unterschiedlich erhaltenen Beträge darauf zurückzuführen sind, dass die Hausaufgabe nicht gemacht oder Tests negativ beurteilt wurden¹⁵⁴ bzw. dass die „Stipendien für den Schulbesuch“, wie die CCT auch genannt werden, nur an besonders gute SchülerInnen vergeben würde.¹⁵⁵ Im Gesundheitsbereich wird der empfohlene,

¹⁵³ Interview LehrerInnen *El Rosalito*; Fokusgruppe *El Rosalito*, Sayaxché

¹⁵⁴ Fokusgruppe *El Rosalito*, Sayaxché

¹⁵⁵ Fokusgruppe *Monseñor Romero*, Sto.Domingo Suchitepéquez

aber keine *co-responsibility* darstellende Papanicolaou oft als notwendige Voraussetzung für den Erhalt der CCT betrachtet (Zepeda/Gauster 2010).

Hinsichtlich der Erfüllung und Kontrolle der *co-responsibilities* gibt es ebenfalls starke Defizite, besonders im Gesundheitsbereich. So findet in Sayaxché die Gesundheitskontrolle der Kleinkinder nur zwei Mal (statt sechs Mal) jährlich statt, seitens des Gesundheitsposten wird aber immer vor der Zahlung der CCT die Erfüllung der *co-responsibility* unterschrieben.¹⁵⁶ Diese halbjährigen Kontrollen beziehen sich auch einzig auf die Gewichtskontrolle¹⁵⁷, „bei der Wachstumskontrolle gibt es keine Anwesenheit, vielleicht fünf Prozent nehmen daran teil.“¹⁵⁸ „Uns haben sie die Kinder nicht geschickt“, „wie sie zeigen, dass sie [die *co-responsibility*] erfüllen, weiß ich nicht, denn sie kommen nicht,“ beklagt sich eine Ärztin des Spitals von Sayaxché, die gleichzeitig angibt, nur die Papanicolaou-Untersuchungen der Frauen (die wiederum, wie erwähnt, keine Voraussetzung für den Bezug der CCT sind) bestätigt zu haben.

Ein weiteres Problem ist die tatsächliche Kontrolle, wer anwesend war und mit wie vielen Kindern, da die Ärzte bei den Gesundheitskontrollen riesige Pakete von *cartillas* unterschreiben müssen, die ihnen gesamt vorgelegt werden und es unmöglich machen, zu kontrollieren, wer nun wirklich anwesend war.¹⁵⁹ Die *Vocales* werden zu den Verantwortlichen, die den ÄrztInnen sagen, welche Personen gekommen sind. „Der Arzt muss unterschreiben, ohne die Leute gesehen zu haben. Er muss also darauf vertrauen, dass die *Vocales* die Wahrheit sagen.“¹⁶⁰ Auf Grund der fehlenden Koordination mit MFP steht den ÄrztInnen auch nicht die Information zu Verfügung, die sie bräuchten, um ihre Aufgabe korrekt zu erledigen, beispielsweise wie viele Kinder eine Frau hat und zur Untersuchung bringen müsste.¹⁶¹ Schließlich will man im Bereich des Gesundheitssektors auch nicht die Beziehung mit den Dörfern gefährden.

Wir müssen sehr gut abschätzen, wie weit wir gehen, denn wenn wir zu fordernd werden mit der Erfüllung der *co-responsibility*, kann es sein, dass wir Probleme bekommen, in das Dorf nochmals reinzukommen. Wir haben MFP gebeten, dass sie uns begleiten, damit die Leute sehen, dass wir

¹⁵⁶ Fokusgruppe *El Rosalito*, Sayaxché

¹⁵⁷ Fokusgruppe *El Rosalito*, Sayaxché

¹⁵⁸ Interview Ärztin Spital Sayaxché

¹⁵⁹ Interview Koordinator Gesundheitszentrum Camotán

¹⁶⁰ Interview ADICA, Camotán

¹⁶¹ Interview ADICA, Camotán

gemeinsam arbeiten und mehr kollaborieren (Interview Koordinator Gesundheitszentrum Camotán).

In der Praxis ist also die Erfüllung der *co-responsibilities*, vor allem im Gesundheitssektor, dürftig, während es im Bildungsbereich fragwürdig bleibt, ob die komplette Vernachlässigung der Qualität innerhalb der *co-responsibilities* (ob beispielsweise das Jahr positiv abgeschlossen wird) positive Veränderungen bringt.

Investition in Angebot oder Nachfrage

Hinsichtlich der Frage, ob es unter gleichbleibenden Sozialausgaben als sinnvoller betrachtet werden kann, auf Kosten des Angebots die Nachfrage der sozialen Dienstleistungen zu verbessern, um die gesteckten Ziele zu erreichen, gehen die meisten ExpertInnen davon aus, dass die Sozialausgaben kein Nullsummenspiel ergeben, und sowohl Angebot als auch Nachfrage nach den sozialen Dienstleistungen verbessert werden sollte. Die Frage, welche Strategie – unter gleichbleibenden Sozialausgaben, eine Tatsache in der guatemaltekischen Sozialpolitik (Maia 2010) – sinnvoller ist, wird vermieden.

Die Sektoren Bildung und Gesundheit müssen gestärkt werden. Man müsste sehen, welche Nachfrage die CCT schaffen und auf dieser Basis das Angebot und in Folge das Budget von Bildung und Gesundheit erhöhen....Es muss ein Gleichgewicht geben, aber man könnte denken, dass, wenn in die Nachfrage investiert wird, diese Nachfrage dann einen solchen Druck schafft, dass keine andere Möglichkeit bleibt als das Angebot zu verbessern (Interview OI 1).

Auf lateinamerikanischer Ebene ist die Effektivität der Strategien gut dokumentiert und deshalb ist das Thema, was zu tun ist, das Angebot verbessern oder die Hürden, die die Nachfrage behindern, zu streichen, für mich eine etwas sterile Diskussion...ich glaube, man muss beides machen...[Man muss sehen], wie können sich Angebot und Nachfrage und die Politikinstrumente, die verwendet werden, zusammenfügen, um das eine und das andere in Angriff zu nehmen und nicht als Prozesse, die miteinander im Wettbewerb stehen (Interview RE 2).

Allerdings erfordern der prekäre Zustand und die schlechte Qualität der sozialen Dienstleistungen Reformen, die langfristige und kontinuierliche Prozesse implizieren, was die politische Möglichkeit dieser Prozesse einschränkt.

Ich glaube, wir sollten uns nicht mehr fragen, ob wir Strategien des sozialen Schutzes haben sollten oder nicht. Ich glaube, was wir uns fragen sollten, ist, dass der Staat sozialen Schutz bieten sollte und gleichzeitig eine profundes

Reengineering seines Systems der öffentlichen Dienstleistungen braucht, weil es zweifellos gestärkt werden muss (Interview RE 2).

Es gäbe keine besseren Resultate, wenn man in das aktuelle Bildungssystem investiert hätte, denn dieses System ist sehr schlecht. Es gibt nichts, was sich auszahlt, zu stärken. Die Stärkung der Nachfrage hilft jedoch, dass die Kinder in die Schule gehen, auch wenn der Beitrag des Geldes nur gering ist. In Wirklichkeit, muss man beides machen, Nachfrage und Angebot stärken (Interview RE 3).

Tatsächlich gibt es keine Studien, die belegen, dass eine Investition in die Nachfrage bessere Ergebnisse bringt als eine ins Angebot,¹⁶² weswegen alle Meinungen zu diesem Thema spekulativ und intuitiv sind. Es gibt auch viele Gründe, zu glauben, dass mit einer Stärkung der Angebotsseite die Nutzung der sozialen Dienstleistungen und die damit einhergehenden Verbesserungen des Humankapitals bzw. der *human capabilities* erreicht werden könnte.

Ich glaube, es könnte bessere Mechanismen geben, den Kindern zu helfen als MFP, denn die Bedürfnisse [in den Familien] sind so groß, dass das Geld nicht notwendigerweise in die Kinder investiert wird. Deshalb wäre es besser, in die Schulen zu gehen und konkrete Bedürfnisse eines Kindes zu sehen, und wenn ihm Schuhe oder Kleidung fehlt, ihm das zu geben (Interview Bildungssupervisor Sayaxché).

Wie bereits diskutiert, spielen auch die Existenz und der freie Zugang zu Schulen, ebenso wie die Nähe eines Gesundheitspostens eine bedeutende Rolle für die Nutzung dieser Dienstleistungen. „Die Leute suchen die Gesundheitseinrichtungen. Wenn es neue Gesundheitsposten gibt, kommen die Leute“¹⁶³, „In *Rosalito* gab es regelmäßige Anwesenheit in der Schule, schon bevor MFP kam. Es gibt keine Änderung.“¹⁶⁴

Hier gehen alle Kinder zur Schule, selbst die Ärmsten...Alle Mütter zeigen sich auch für die Kontrolle der Gesundheit, also Impfungen und Gewichtskontrolle, verantwortlich, aber das Härteste ist, dass es jetzt keinen Gesundheitsposten mehr im Dorf gibt (Fokusgruppe *Monseñor Romero*, Sto.Domingo).

Schlussendlich bleiben viele Zweifel daran, wie die Anwendung der CCT unter den beschriebenen Umständen die *human capabilities* verbessern soll.

Denn *erstens* ist keine klare Strategie sichtbar, in der wirklich jene Familien priorisiert werden, deren Kinder aus Gründen der ökonomischen Schranken die Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen nicht aufsuchen konnten. Wie anfangs dieses Kapitels

¹⁶² Interview OI 1

¹⁶³ Interview Koordinator Spital Uspantán

¹⁶⁴ Interview LehrerInnen Rosalito, Sayaxché

beschrieben, wurden zwar ab der Präsenz MFPs mehr Kinder in die Schule eingeschrieben, aber nur etwa sechs Prozent der in 2010 eingeschriebenen Kinder hatten zuvor auf den Schulbesuch verzichtet. Auch die oftmals erwähnte Permanenz im Schulsystem erhöhte sich, aber in Dimensionen, die in keiner Relation zur Deckung MFPs stehen. So erhöhte sich die Abschlussquote der sechsjährigen Grundschule von 69.68 Prozent in 2004 auf 80.03 Prozent in 2008 (bevor MFP richtig zu funktionieren begonnen hatte), stieg dann auf 85.27 Prozent (2009), wo sie allerdings stagnierte – nur knapp über 85 Prozent (85.52) auch in 2010.¹⁶⁵ Somit kann zwar eine kleine Verbesserung vor allem von 2008 auf 2009, als MFP in den marginalisiertesten Munizipien priorisiert wurde, beobachtet werden, es betrifft dies aber wirklich eine schmale Minderheit, die mit anderen und billigeren Interventionen erreicht werden könnte.

Zweitens gibt es keine klare Strategie, neue Ressourcen für global verbesserte Sozialausgaben auf Angebots- und Nachfrageseite zu schaffen, um nicht die Qualität der Einrichtungen sowie ihrer Deckung in Verpflichtung zu nehmen. Für alle Kinder, die bereits vor MFP oder durch den neu erlangten freien Schulzutritt die Schule besucht haben (also etwa 94 Prozent¹⁶⁶) bedeutet weniger Geld auf der Angebotsseite einen qualitativen Nachteil, der die Entwicklung ihrer *human capabilities* beeinträchtigen kann. Wenn auch durch die Bedingung der Anwesenheit in der Schule die intra- und interjährliche Abgangsquote vermindert wird, stellen hohe Wiederholungsquoten qualitative Verbesserungen der Ausbildung in Frage. Die Quote der erfolgreichen Schulabschlüsse ist in der von den *co-responsibilities* MFPs betroffenen Grundschule von 2008 bis 2009 sogar zurückgegangen- von etwa 88 auf etwa 87 Prozent.¹⁶⁷ Die Streichung so wichtiger Beiträge wie der Schuljause oder Fonds zur Erhaltung der Schulen, beschneidet gerade jene Bereiche, die den Schulbesuch vieler SchülerInnen motiviert haben und schafft so mittelfristig Probleme, die die Fortschritte der Einschreibung und Kontinuität im Schulsystem wieder gefährden.

¹⁶⁵ Daten von MINEDUC, *Informe de Avance de Política Educativa 2008-2010*, <http://www.mineduc.gob.gt>

¹⁶⁶ Regierungsdaten

¹⁶⁷ Daten von MINEDUC, *Informe de Avance de Política Educativa 2008-2010*, <http://www.mineduc.gob.gt>

Auf Gesundheitsebene haben die Budgetkürzungen gemeinsam mit einer erhöhten (verpflichtenden) Nachfrage nicht nur zu qualitativen Verschlechterungen (z.B. weniger Medikamente für die vorgesehene Zielgruppe), sondern sogar zum Abbau von Infrastruktur (Gesundheitsposten) geführt, was die Idee einer verbesserten Vorsorge dank CCT ad Absurdum führt.

In der aktuell implementierten Strategie geht die Qualität somit auf Kosten der (verpflichteten) Quantität, was höhere Outputs liefern kann (und somit der Idee der Erhöhung des Humankapitals nahekommmt), aber qualitativ schlechtere Resultate erbringt. *Human capabilities* werden so nur schwer erhöht.

Drittens kann aus der laschen Kontrolle der *co-responsibilities* und den geringen transferierten Beträgen geschlossen werden, dass es ebenso wenig um die Erfüllung dieser *co-responsibilities*, und somit um mittelfristige Verbesserungen weder des Humankapitals noch der *human capabilities* geht, noch um die Eliminierung ökonomischer Zugangsbedingungen oder die Errichtung sozialen Schutzes geht - politische Kriterien dürften hier doch ganz eindeutig den technischen vorangestellt worden sein.

Es gibt absolut keine andere Logik als die des politischen Klientelismus. Wenn die Logik wäre, sozialen Schutz vor Produktivprogrammen zu priorisieren, würde man in Bildung und Gesundheit auf der Angebotsseite investieren – aber nein. Es werden nur jene Programme ausgeführt, die mehr Wählerstimmen bringen werden (Interview RE 1).

2.3.2 Sozialkapital und *social capabilities*

Während die *Conditional Cash Transfer* – Programme zum klaren Ziel haben, das „Humankapital“ der Kinder verarmter Familien zu erhöhen, und deshalb unzählige Studien die Effektivität dieser Programme hinsichtlich dieses Ziels zu beurteilen suchen, sind Studien über die Wirkung dieser Programme auf ein im Entwicklungsdiskurs des letzten Jahrzehnts sehr populäres Phänomen bisher abwesend – das „Sozialkapital“ der von den CCT Programmen betroffenen Dörfern oder - in Anlehnung an das vorherige Kapitel und die dieser Arbeit inhärenten Perspektive – ihre „*social capabilities*.“

Obwohl die Idee des Sozialkapitals eine neue Bewegung in die Entwicklungsdebatte gebracht hat und es daher naheliegt, eine im Entwicklungsmainstream allgemein als erfolgreich betrachtete Strategie damit in Verbindung zu setzen, ist dies bisher nur ansatzweise passiert. Die vorliegende Arbeit soll nun diese Lücke zu schließen beginnen, und einige Anstöße und Reflexionen zu potentiellen Auswirkungen dieser Programme, im speziellen der guatemaltekischen Version „*Mi Familia Progresá*“ geben.

2.3.2.1. Zum Begriff des Sozialkapitals

2.3.2.1.1. Das Sozialkapital in den Sozialwissenschaften

Der Begriff des „Sozialkapitals“ wird in den Sozialwissenschaften besonders mit drei Theoretikern in Verbindung gesetzt: Pierre Bourdieu, James Coleman und Robert Putnam. Erst später ging das Konzept auch in die Ökonomie ein und spielt seit der 1990er Dekade eine zunehmende Rolle in der entwicklungspolitischen, – soziologischen und - ökonomischen Debatte.

Während allerdings Pierre Bourdieus Ansatz das Hauptaugenmerk auf Konflikt und Macht legt - soziale Beziehungen, die die Fähigkeit eines Akteurs erweitern, seine Interessen durchzusetzen -, und Sozialkapital als eine Ressource im sozialen Kampf betrachtet, sieht Putnam (der stark durch die Arbeiten Colemans geprägt ist) Sozialkapital als eine Form der Stärkung der Integration der Werte einer Gesellschaft, der Solidarität, der Schaffung von Konsens und somit einer stabilen Entwicklung der Gesellschaft – ein Integrationsansatz, in dem Konflikte keinen Platz haben (Siisiäinen 2000).

Bourdieu sah das Sozialkapital als eine der drei Kapitalformen, mit denen Macht- und Klassenverhältnisse reproduziert werden. Während die Bedeutung *ökonomischen Kapitals* auf der Hand liegt, existiert *kulturelles Kapital* in drei Formen: in den Habitus integriert und in früher Kindheit geprägt; in kulturellen Artikeln (wie zum Beispiel Bücher); und in kulturellen Institutionen (wie Schulen, Universitäten), wo es durch Diplome und Zeugnisse repräsentiert und reproduziert wird (Bourdieu 1993).

Sozialkapital ist schließlich mit Netzwerken und Beziehungen verbunden, die mobilisiert werden können, um persönliche Interessen zu erreichen. Die Zugehörigkeit zu Gruppen oder die Teilnahme an freiwilligen Organisationen kann als Investition verstanden werden, um Sozialkapital akkumulieren und die soziale Position verbessern zu können. Unterschiede in der Kontrolle des Sozialkapitals können erklären, warum dieselbe Menge an ökonomischem und kulturellem Kapital zu unterschiedlichen Ergebnissen führt (Siisiäinen 2000). Auf der anderen Seite basiert Sozialkapital auf gegenseitiger Kenntnis und Anerkennung. Hierbei erlangt es symbolischen Charakter und wird in symbolisches Kapital transformiert. Während ökonomisches, kulturelles und auch jene Charakteristik des Sozialkapitals, die durch die Anzahl der Netzwerke und Beziehungen, die mobilisiert werden können, eine klare Existenzform besitzen (Geld, Zeugnisse, Nummer der Netzwerke), existiert symbolisches Kapital nur in den Augen der anderen und nimmt so eine ideologische Funktion an, da es durch Unterscheidung und Klassifizierung die arbiträre Kapitaldistribution einer Gesellschaft legitimiert (Siisiäinen 2000). Für Bourdieu ist also Sozialkapital eine sehr instrumentell verwendete Form, Interessen zu verfolgen. „Anders ausgedrückt, das Beziehungsnetz ist das Produkt individueller oder kollektiver Investitionsstrategien, die bewusst oder unbewusst auf die Schaffung und Erhaltung von Sozialbeziehungen gerichtet sind, die früher oder später einen unmittelbaren Nutzen versprechen“ (Bourdieu 1983: 193).

In den Debatten der internationalen Entwicklung haben aber die Ansätze Colemans und Putnams höhere Resonanz gefunden, was unter anderem daran liegen mag, dass es dabei darum geht, die für einen Entwicklungsprozess nützliche Schaffung von Ressourcen hervorzuheben. Somit wird im Kontext dieser Arbeit der Begriff Sozialkapital vor allem auf Mechanismen sozialer Beziehungen wie Netzwerke angewandt, die die Menschen durch Vertrauen und gemeinsame Normen zur Zusammenarbeit bringen. Coleman und Putnam führten Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre Studien zu diesem Thema durch.

Coleman, ein soziologischer Vertreter der *rational choice* Theorie geht in seiner Entwicklung des Themas von der rationalen Aktion aus, ohne jedoch die „extrem individualistischen Prämissen, die mit ihm einhergehen“ anzunehmen (Coleman 1988: 95). Er will aufzeigen, wie das rationale Handeln einzelner innerhalb bestimmter

sozialer Kontexte, nicht nur individuelle, sondern auch kollektive Aktionen erklären kann und somit soziale Organisation entsteht. Als konzeptuelles Instrument dieses theoretischen Unterfangens verwendet er den Begriff des Sozialkapitals (Coleman 1988: 96). Er sieht im Begriff des Sozialkapitals die Wertschätzung „jener Aspekte sozialer Struktur, die für die Akteure Ressourcen bedeuten, die sie verwenden können, um ihre Interessen zu erreichen“ (Coleman 1988: 101). Dabei sind Verpflichtungen, Erwartungen und Vertrauenswürdigkeit entscheidend, um soziale Beziehungen in Kapitalressourcen transformieren zu können.

Coleman betont, dass gewisse Formen sozialer Strukturen besonders geeignet für die Schaffung von Sozialkapital sind, jene nämlich, in welchen Vertrauen in die sozialen Strukturen, unter anderem auch in die Wirksamkeit auferlegter Sanktionen besteht. Dieses Vertrauen lässt Verpflichtungen und Erwartungen proliferieren. Es besteht vor allem in geschlossenen sozialen Netzwerken wie kleinen ländlichen Dörfern (Coleman 1988).

An Hand bestimmter Beispiele – Händler in Kairo, die Information über ihre Kunden weitergeben; die Einsparung von Inspektionskosten im jüdischen Diamantenhandel; aber auch politisch revolutionäre Organisation unter Studierenden einer bestimmten geographischen Zone Südkoreas (Coleman 1988) - zeigt er, wie diese bestimmten sozialen Strukturen inhärente Werte (Gegenseitigkeit und Vertrauen) in ökonomischen Nutzen transformiert werden - die Reduktion der Transaktionskosten auf der einen Seite und Versicherungsmechanismen, die in sozialen Netzwerken geschaffen werden (bei welchen gewisse Verpflichtungen akzeptiert werden, anderen zu helfen) auf der anderen (Harriss 2002).

Der stark von Coleman beeinflusste Putnam bezeichnet Sozialkapital als „Charakteristika einer sozialer Organisation wie Vertrauen, Normen und Netzwerke die die Effizienz einer Gesellschaft verbessern können“ (Putnam *et al* 1993: 167, zitiert in Knowles 2006: 218). Zu diesem Konzept kommt er durch Studien, die er in Norditalien und den USA durchgeführt hat („*Making Democracy Work*“ und „*Bowling Alone*“). Er zeigt dabei, dass die ökonomische Entwicklung Norditaliens auf das zurückzuführen ist, was er erst „*civic engagement*“ und dann „Sozialkapital“ nennt. Der Grad des *civic engagement* hängt wiederum von politischer Gleichheit, Solidarität, Vertrauen und

Toleranz. Die Assoziationen stellen schließlich jene sozialen Strukturen dar, in denen das *civic engagement* ihren konkreten Ausdruck findet (Putnam 1993: 88ff).

Das *civic engagement* wird letztendlich aus einem Index bestimmt, der Evidenz politischer Teilnahme, Zeitunglesen und der Dichte von Mitgliedschaften in freiwilligen Assoziationen misst. Hinsichtlich der politische Gleichheit bzw. Teilnahme zeigt Putnams Studie, dass in Regionen, in denen soziale Strukturen vertikal aufgebaut sind und auf autoritären Beziehungen bestehen, die Fähigkeit für gemeinschaftliches Handeln limitiert und Zugang zu bzw. Einfluss auf Markt und Staat viel geringer sind. Hingegen sind jene Regionen mit horizontaleren Beziehungen durch höhere Niveaus sozialer Organisation und Netzwerke charakterisiert (die auf Vertrauen und geteilten Werten aufbauen).

Die Erfahrung einer Assoziation stärkt laut Putnam schließlich Gewohnheiten und Denkformen, die wiederum Assoziation und Kooperation fördern und somit einen virtuellen Kreis in Gang setzt. Die Erfahrung der Kooperation in lokalen Organisationen schafft generalisiertes Vertrauen auf gesellschaftlicher Ebene. Unterentwicklung (in seinem Beispiel des südlichen Italiens) ist somit durch fehlendes Sozialkapital begründet. Deswegen sollten Regierungsbemühungen dahingehen, die Selbsthilfe durch zivile Organisationen in den armen Regionen zu fördern – und dies ist die Nachricht, die die EntwicklungsforscherInnen aufgenommen haben (Harriss 2006) und die prominente Rolle des Sozialkapitals in der Entwicklungsdiskussion erklärt.

Denn die Kohärenz des Ansatzes von Putnam ist begründeterweise kritisiert worden (u.a. Portilla Rodriguez 1997; Siisiäinen 2000; Comim/Carey 2001; Harris 2006) , hauptsächlich auf Grund der Vernachlässigung historischer Evidenz sowie der Besitzverhältnisse, Macht- und Konfliktbeziehungen; der wenig begründeten Annahme, dass Vertrauen, das in kleinen Organisationen gebildet wird, generalisiertes Vertrauen erzeugt; des fehlenden Einbezugs von Gerechtigkeit und Rechten als Grundsätze anzustrebenden Sozialkapitals; und des systematischen Herunterspielen der Rolle des Staates. So betrachtet er beispielsweise Sozial- und Wohlfahrtspolitik als schädlich für „äußerst effektive Netzwerke und Normen“ (Putnam 1995: 76f, zitiert von Siisiäinen 2000: 20). Dies erklärt auch die Tatsache, dass viele internationale Entwicklungsorganisationen – vor allem die Weltbank – das Konzept des Sozialkapitals

mit so viel Begeisterung aufgenommen haben, da es ausgezeichnet in die neoliberale Philosophie der Reduzierung des Staates passt (Harriss 2006).

Einer der Kritikpunkte an Putnams erstem bedeutenden Werk, jener an der Annahme der Schaffung generalisierten aufgrund partikulärem Vertrauens, erkannte Putnam implizit in seiner zweiten großen Studie über das Sozialkapital in den USA an. Hier unterscheidet er zwischen *bonding* und *bridging capital*, wobei ersteres Netzwerke oder Gruppierungen meint, in denen die Mitglieder eine gemeinsame Identität haben, was starken Zusammenhalt impliziert; und letzteres losere Beziehungen bedeutet, die Personen verschiedenster Identitäten miteinander in Verbindung setzen (Harriss 2006). Diese Idee wurde später von Woolcock weiterentwickelt, indem er zum *bonding* und *bridging* auch das *linking capital* hinzufügte. Die Hauptfunktion des *linking capital* ist die Schaffung von Beziehungen, die den marginalisierter Gruppen ermöglichen, Zugang zu Ressourcen, Ideen und Information von formellen Institutionen außerhalb des Dorfes, meist des Staates, zu erhalten (Woolcock 2002). Das *linking capital* stellt eine vertikale, im Gegensatz zu den anderen horizontalen Formen des Sozialkapitals dar und gibt somit auch den Machtbeziehungen Platz (Harriss 2006).

Wenn auch einige Grundideen wie Vertrauen, Kooperation, horizontale Beziehungen Bedeutung für die Weiterentwicklung des Konzepts des Sozialkapitals haben, ist Putnams Definition von Assoziationen sehr partikulär und ungeeignet für die Anwendung in emanzipatorischen Kontexten des globalen Südens, vor allem da Zivilgesellschaft auf die moderne und rationale Form freiwilliger Assoziationen reduziert (Sportklubs, kulturelle Assoziationen) und von der vormodernen Form familiärer Gruppen, wie sie in dörflichen Strukturen Länder des globalen Südens häufig zu beobachten sind, differenziert wird. Gruppierungen, die dem Herrschaftssystem unterschiedliche Interessen bzw. Werte vertreten, die mit diesem in Konflikt stehen, werden nicht berücksichtigt. Konflikte sowohl zwischen Gruppierungen, die unterschiedliche Interessen verfolgen oder zwischen Zivilgesellschaft und dem Staat ebenso wenig. Politik ist kein Thema in Putnams Ansatz. Schließlich sind auch die den Assoziationen inhärenten Machtbeziehungen kein Thema. Putnams Ansatz kann als eine Weiterführung des „friedlichen Funktionalismus“ der 1960er Jahre gesehen werden, der die integrativen Funktionen, die stabilisierende Wirkung freiwilliger Zusammenschlüsse betont (Siisiäinen 2000: 7).

2.3.2.1.2. Theorie zum Sozialkapital in der Internationalen Entwicklung¹⁶⁸

Während die quantitativen Studien über Sozialkapital vor allem deren Beitrag zu Einkommen und Wachstum zu zeigen suchten, haben ethnographisch orientierte Arbeiten die kausalen Mechanismen untersucht, die Sozialkapital in Einkommenserhöhung transformieren. In diesen Studien kann erkannt werden, wie Sozialkapital Aktionsformen erleichtert, die den Lebensunterhalt der Menschen verbessern. Dies passiert vor allem über die gesteigerte Fähigkeit der Menschen, Zugang zu Institutionen und Organisationen in den Sphären des Marktes, des Staates und der Zivilgesellschaft zu erlangen, der Zugang zu neuen Ressourcen bzw die Erhaltung existenter lebensnotwendige Ressourcen ermöglicht ebenso wie ihre Transformation in Einkommen (Bebbington 1999).

Auf dörflicher Ebene bedeutet Sozialkapital die Organisation der kollektiven Aktion einer Gruppe. Die Coleman-Putnam Tradition sieht soziale Organisation, die der Formierung von Sozialkapital vorangeht, als freiwillige zivile Vereinigungen oder informelle Netzwerke innerhalb formellerer Institutionen wie Büros. In Ländern des Globalen Süden sind es typischerweise indigene Organisationen, vor allem in dörflichen Kontexten. Analog zu Netzwerken können also Dörfer als Organisationsstrukturen und Strukturen, die Sozialkapital schaffen, betrachtet werden (Hayami 2008).

Das Dorf ist eine Gruppe, die intensive soziale Beziehungen unter ihren Mitgliedern pflegt, in dem Ausmaß, dass, welche Aktion auch immer ein Mitglied des Dorfes durchführt, er oder sie dabei berücksichtigen muss, wie die anderen Mitglieder der Gruppe (des Dorfes) darüber denken. Dieser Mechanismus sozialer Interaktion verhindert es, dass soziale Normen und Traditionen gebrochen werden. So wird Sozialkapital in der Form glaubwürdiger Kooperation und Konformität zu

¹⁶⁸ Innerhalb der Diskussion um das Sozialkapital gab es eine Strömung, die den Begriff des Sozialkapitals erweiterte und formale Staatsinstitutionen, Regierungsstrukturen und Gesetze einbezog. In diesem Rahmen erlangte das Sozialkapital auch im *Post-Washington-Consensus* – neben dem Humankapital – große Bedeutung. Sozialkapital wird somit in unterschiedlichen Dimensionen und für unterschiedliche Kontexte verwendet, mit der grundsätzlichen Idee, dass funktionierende soziale Beziehungen, auf Mikro-oder Makroebene, ökonomischen Nutzen schaffen. Auf Makroebene schaffen effizientere und transparentere Institutionen oder ein funktionierendes Rechtssystem höheren Wirtschaftswachstum, auf der Mikroebene funktionale Organisation auf Grund von Vertrauen und gemeinsamen Normen ein effizienteres Wirtschaften sowie besseren Zugang zu den existierenden Ressourcen. Da in dieser Arbeit die Mikroebene, konkret die dörflichen sozialen Beziehungen und Organisationspotentiale interessieren, will ich mich aber auf diese Ebene beschränken.

existierenden Normen geschaffen. Auf Grund der intensiven sozialen Interaktionen sind Sanktionen – Gerüchte, Tratsch - nur mit sehr geringen Kosten verbunden (Hayami 2008).

Je größer die Gruppe, desto schwieriger ist es, die Existenz von *free riders* zu verhindern. Somit ist die effektive Kooperation auf freiwilliger Basis auf eine kleine Gruppe beschränkt. Dabei ist oft gegenseitiges Vertrauen und Kooperation zwischen den DorfbewohnerInnen mit Rivalität und Feindlichkeit gegenüber Außenstehenden verbunden, was jedoch mit dem sogenannten *bridging social capital* vermieden werden kann (Hayami 2008). Auch Formen des Sozialkapitals wie Verwandtschaftsbeziehungen, die ökonomische Effizienz in einer geschlossenen Gruppe fördern kann, kann Quelle von Nepotismus werden, wenn sich das Dorf dem Markt öffnet, und somit die ökonomische Effizienz reduzieren.

Funktionales Sozialkapital in Form von dörflichen Beziehungen, die auf gemeinsamer Identität und starker intragruppaler Kommunikation basiert, fördert Aktionsformen, die verschiedene ökonomische Verbesserungen für die BewohnerInnen des Dorfes bringen.

Zu jenen Kooperationsformen, die ökonomische Vorteile für alle Beteiligten bringen können¹⁶⁹ zählen die Erhöhung der Menge gegenseitig nützlichem Handelns, wie zum Beispiel die Kooperation von Bauern bei der Ernte; die Reduktion der Monitoring - und Transaktionskosten – beispielsweise geringere Supervisionskosten der LandarbeiterInnen; geringere Inspektionskosten bei Produkten, die von HandelspartnerInnen übergeben werden, zu denen Vertrauen besteht oder die Durchsetzung von geschäftlichen Verträgen; das Verbessern von Informationsflüssen wie die Kommunikation und Weitergabe neu erworbenen Wissens (z.B. Anbaumethoden oder Preisinformation) und damit verbunden auch bessere Möglichkeiten, Beschäftigung zu finden (hier vor allem durch *ethnic capital* in dorffremden Kontexten)

Dörfer stellen auch lokale öffentliche Güter zur Verfügung wie z.B. soziale Sicherheitsnetze für die Subsistenz. Ein besonders oft erwähntes Potential stellt der

¹⁶⁹ In den nächsten Absätzen beziehe ich mich auf Coleman (1988), Portilla Rodriguez (1997), Bebbington (1999), Woolcock (2002), Hayami (2008) und Migheli (2011).

Zugang zu Finanzkapital (Kredit) mittels informeller Kreditschemen dar, die erlauben, formelle, oft unzugängliche Kreditmärkte zu umgehen, da Vertrauen in den intragruppalen Kreditmarkt besteht. Auch die Organisation der Produktion auf kommunaler und suprakommunaler Ebene wird durch funktionales Sozialkapital erleichtert.

Normen zur Nutzung kollektiven natürlichen Eigentums stellen ein wichtiges Instrument einer effizienteren Form der Ressourcennutzung dar. Diese bezieht sich auf Gemeinländer, Flüsse, Wälder oder auch dörfliche (produktive und soziale) Infrastruktur. Die geregelte und meist nachhaltige Nutzung ist entscheidend für die Aufrechterhaltung privater sowie kollektiver Ressourcen.

Schließlich ist auch der entscheidende Beitrag des Sozialkapitals für die Schaffung von Humankapital erwiesen.

2.3.2.1.3. Anwendung des Sozialkapitalansatzes in der Internationalen Entwicklung

Die Interpretation, wie Sozialkapital gefördert bzw. genutzt werden kann, hat in der Operationalisierung des Ansatzes in der Internationalen Entwicklung zu viel Diskussion geführt. In den 1990er Jahren in den entwicklungspolitischen *mainstream* eingekehrt¹⁷⁰, argumentieren viele AutorInnen die Nützlichkeit des Sozialkapital-Ansatzes für das neoliberale Entwicklungsmodell, das ebenfalls in den 1990er Jahren zu vollem Ausdruck kommt.

In einem Szenario, in dem der Staat als residual definiert wird, wirkt das Sozialkapital als Teil einer Entwicklungsagenda, in der es den Staat ersetzt (Fine 1999) bzw. wird die Investition in soziale Mittelsgruppen (wie Assoziationen, Genossenschaften oder Netzwerke) als Kanal gesehen, die Effizienz des Systems und Prozesse der

¹⁷⁰ Während es in den ersten beiden Entwicklungsdekaden hauptsächlich darum ging, geeignete Strukturen (wie zum Beispiel den Entwicklungsstaat) und infrastrukturelle Kapazitäten (Industrialisierung, Technologie) zu schaffen, haben die folgenden Dekaden mehr die Notwendigkeit der Einbeziehung sozialer Handlung betont – vor allem lokale Organisation und *community based development*. Dies öffnet nach seinem Aufkommen in der Sozialwissenschaft auch in der Internationalen Entwicklung die Tore für die breitere Diskussion und Anwendung des Konzepts (Portilla Rodriguez 1997).

ökonomischen und politischen Regierbarkeit zu verbessern. In der Abwesenheit des Staates soll demnach eine starke Zivilgesellschaft dessen Funktionen wahrnehmen und außerdem Kohäsion schaffen (Portilla Rodriguez 1997). Die Anmerkung beispielsweise, dass Sozialkapital als Substitut für formelle Institutionen, z.B. im Kreditwesen, wirksam sein kann (Knowles 2006), enthebt praktisch den Staat seiner Verantwortung, Kreditlinien für die verarmte, oft im informellen Sektor tätige ländliche Bevölkerung zu schaffen.

Besonders zeigt es sich aber an der Strategie, in der die BewohnerInnen ländlicher Gemeinschaften und Dörfer verpflichtet werden, gewisse Dienstleistungen zu übernehmen. Dies findet unter den Termini der „Partizipation“ und „Dezentralisierung“ – der politischen Operationalisierung des Sozialkapitalansatzes – statt. So hat die Weltbank zu größeren Bemühungen aufgerufen, den Staat durch die Einbeziehung der BürgerInnen und Dörfer hinsichtlich der Übergabe kollektiver Güter, zu entlasten (Weltbank 1997: 117 zitiert in Molyneux 2002).

Die Mobilisierung dieser freiwilligen Form der Arbeit spielt sich vor allem auf dem Rücken der Frauen ab. Meist haben Frauen die stärksten verwandtschaftlichen und nachbarschaftlichen Beziehungen und sind in kirchlichen oder anderen Organisationen tätig. Auch in den Selbsthilfeschemen für Gesundheit, Bildung und Unterkunft sind sie am Stärkst beteiligt. Somit wird die Verantwortung der sogenannten „Partizipation“ als einen feminine gesehen, was ideologischen Charakter hat und die traditionelle Rolle der Frau vertieft (Molyneux 2002). Damit werden emanzipatorische Versuche, Frauen zu einer genuinen Form der Teilnahme und Selbstbestimmung zu animieren, unterwandert. Die Tätigkeit der Frauen im Arbeitsmarkt wird als soziale Krankheit betrachtet, da es den Bestand des Sozialkapitals vermindert,¹⁷¹ während der unbezahlten Arbeit als Sozialkapital des Dorfes hohe Anerkennung zufällt.¹⁷²

¹⁷¹ Auch Putnam hat in seiner Studie *“Bowling Alone”* darauf hingewiesen, dass ein entscheidender Faktor für die Reduktion des US-Sozialkapitals die vermehrte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt ist (Sissäänen 2000).

¹⁷² Dadurch wird die Anerkennung zu symbolischen Kapital. Bourdieu sieht in der Prägung universeller Werte ein Konfliktfeld, da Interessen mit ihnen verbunden sind. In diesem Sinne kann der dritte Sektor zu einem Feld symbolischen Konflikts werden. Das passiert, wenn Anerkennung dann stattfindet, wenn die Privatpersonen Aufgaben und Arbeiten übernehmen, die es dem Staat erlauben, sich zurückzuziehen, in Folge weniger Geld für soziale Dienstleistungen auszugeben und dadurch weniger (direkte) Steuern einheben zu müssen, was wiederum den ökonomisch Bessergestellten zu Gute kommt (Sissäänen 2000). Ein nicht an kapitalistischen Interessen ausgerichtetes symbolisches Kapital könnte hingegen positiv anerkennen, wenn Frauen im Erwerbsektor tätig sind.

Molyneux (2002) zählt fünf Aspekte auf, die die Konvergenz des Sozialkapitals mit den Prämissen der neoliberalen Entwicklungsagenda sichtbar machen. Erstens die Betonung der Dezentralisierung und Subsidiarität, da Sozialkapital Dörfern und lokalen Gemeinschaften eigen scheint; zweitens eine Agenda, die Arbeit mit unabhängigen Assoziationen und/oder NGOs priorisiert, was nun Sozialkapital und Partizipation genannt wird; drittens die Idee, dass Dörfer effizienter als der Staat sind, was das Erreichen der Entwicklungsziele betrifft; viertens die Betonung der Selbsthilfe und freiwilliger Arbeit, um größere Autonomie vom Staat zu erlangen; und fünftens die Bemühung, dass durch Ressourcen, die gratis sind (Arbeit vor allem der Frauen), die Kosten der Entwicklung gesenkt und die Effizienz erhöht werden.

Das Auftauchen von Sozialkapital in der Entwicklungsdebatte wird schließlich auch als Signal verstanden, problematischere Agenden für die herrschenden Eliten und internationale Entwicklungsagenturen zurückzuziehen, wie Bürger- und Menschenrechte oder Politik zur sozialen Inklusion, jene Aspekte, die Diskussionen zu Zugangsrechten und Sozialpolitik aufkommen ließen. Sozialkapital stellt keine derart angelegten, systemkritischen Fragen, da es ja auf der Mikroebene angelegt ist. Im Gegenteil, der Ruf nach der Verbesserung des Sozialkapitals geht Hand in Hand mit Programmen ökonomischer Restrukturierung, die zu wachsender sozialer Ungleichheit und anhaltenden Niveaus von Armut geführt hat (Molyneux 2002).

Natürlich bezieht sich die genannte Instrumentalisierung des Sozialkapitals seitens der hegemonialen Entwicklungsagenturen auf die konkrete Form, in der das Konzept interpretiert und operationalisiert wird. Denn wie bereits an Hand des Organisationspotentials lokaler Strukturen in regionalen, nationalen und globalen Organisationen erwähnt, können viele Elemente jenes Phänomens, das Sozialkapital genannt wird (Kooperation, Vertrauen, Netzwerke) grundsätzlich auch emanzipatorische Wirkungen haben, vor allem wenn es um die Mobilisierung kollektiver Aktionen und Organisation geht. Allerdings ist fraglich, ob für letztere der Begriff „Sozialkapital“ geeignet ist, eine Diskussion, die im nächsten Sub-Kapitel angeschnitten wird.

2.3.2.2 Sozialkapital und *social capabilities*

Viele Autoren (Migheli 2011; Bebbington 1999; Fine 1999; Comim/Carey 2001; Molyneux 2002; Portilla Rodriguez 1997; Knowles 2006; Hayami 2009) lehnen die rein instrumentelle Konnotation des Sozialkapitals (zur Schaffung oder Erhöhung ökonomischer Ressourcen, in Form von Wirtschaftswachstum auf der Makro – oder höherer Effizienz auf der Mikroebene bzw. als Opfer oder Investition für zukünftigen Nutzen) ab und betonen die intrinsischen Werte, die dem Phänomen zu Grunde liegen.

Auf der nicht ökonomischen Ebene ist vor allem die politische Teilnahme ein wesentliches Potential kollektiver dörflicher Aktionsformen. Diese politische Teilnahme kann es zwar auch zum Ziel haben, ökonomische Interessen effizienter zu vertreten, hat aber auch intrinsischen Wert. Effektive politische Teilnahme erfordert Sozialkapitalformen, die über das im Dorf existenten *bonding capital* hinausgehen und Brücken (*bridges*) bzw. Verbindungen (*links*) zu anderen schaffen.¹⁷³ Auf diese Weise kann es gelingen, die Regeln neu zu verhandeln, die die Verteilung, Kontrolle und Transformation der Ressourcen betreffen.

So sind verschiedene Strategien möglich, um beispielsweise rurale Budgets (für Gesundheit, Bildung, Subventionen für die landwirtschaftliche Produktion) oder den Zugang zu natürlichen Ressourcen zu verteidigen (Wälder, Flüsse, bebaubares Land). Beziehungen zwischen ländlichen Dörfern und zivilgesellschaftlichen Akteuren (*linking capital*) erlauben, ein Sprachrohr in Foren zu erhalten, zu denen alleine kein Zugang bestünde.

Auch die Organisation dörflicher Interessen untereinander – innerhalb regionaler Organisationen und Netzwerke (*bridging capital*) – bzw. die Verbindung mit regionalen Regierungsakteuren können zur Durchsetzung dieser Interessen, aber auch einer grundsätzlich wünschenswerten politischen Interaktion der Akteure führen. So können sie eine höhere Präsenz in jenen Foren erhalten, in denen zwischen dem Staat und den zivilgesellschaftlichen Gruppierungen Entscheidungen zur regionalen

¹⁷³ Dies zeigt, wie wichtig es ist, die soziale Interaktion nicht nur in Form des *bonding capital*, das oft ausschließlich gegenüber anderen Akteuren wirken kann, zu optimieren, sondern die richtige Mischung zwischen *bonding*, *bridging* und *linking capital* zu finden, um kollektive Ziele zu erreichen.

Ressourcenverteilung und –verwaltung getroffen werden bzw. überhaupt Teil der lokalen Regierungen werden (Bebbington 1999).

Diese Logik lässt sich auf nationaler und globaler Ebene fortführen. Starkes Sozialkapital in Form regionaler und nationaler Organisationen, die den gemeinsamen Kampf um Rechte artikulieren und Verbindungen zu Regierungseinrichtungen herstellen können, stellen einen wichtigen Mechanismus dar, um an den generellen Regeln der Gesellschaft mitzuwirken. Globale Netzwerke wiederum können das Verhalten der Staaten beobachten und so auch beeinflussen. Je mehr lokale Organisationen in diese globalen Netzwerke eingebettet sind, desto weniger sind sie beispielsweise der Repression ausgeliefert, da immer ein internationales Auge auf ihre menschenrechtlichen Situation ruht (Bebbington 1999).

Sozialkapital kann also die Artikulation der Bewegungen zu öffentlichen und ökonomischen Strukturen schaffen, die die Transformation des Sozialkapitals der Menschen in institutionelle Arrangements erlauben (Portilla Rodriguez 1997).

Molyneux (2002) betont jene Elemente des Sozialkapitals, die zur Ermächtigung der Frauen führen. Netzwerke, Vertrauen und Solidarität können durch Beschäftigung, Training und Gesundheitsprogramme geschaffen werden, in denen eine Stärkung der Machtposition der Frauen stattfindet. Dies ist eine Art von Sozialkapital, die auf die Rechte der Frauen zielt, und im Gegensatz zur Instrumentalisierung ihrer freiwilligen Gratisarbeit unter Beibehaltung der sie vom politischen Leben ausschließenden Machtstrukturen. Im positiven Sinne könnte die Idee des Sozialkapitals mit bestehenden Bemühungen, Menschenrechtsbewegungen zu schaffen, in Einklang gebracht und kooperative Verwaltungs- und Produktionsformen in den Entwicklungsinitiativen gestärkt werden (Molyneux 2002).

Abgesehen vom Potential der Stärkung politischer Teilnahme, das sich aus der Idee des Sozialkapitals ergibt, liegt der intrinsische Wert des Sozialkapitals bzw. sozialer Beziehungen darin, dass Menschen, die in Netzwerke eingebettet sind, mehr Beziehungen haben als schlecht verbundene Individuen. Somit haben sie mehr interpersonelle Kommunikation und Interaktion, was ihr Wohlbefinden verbessert. Es

bedeutet gleichzeitig die Ausweitung der Freiheit der Menschen, im Sinne von erhöhten Wahlmöglichkeiten (Migheli 2011).

Trotz dieser zahlreichen Anmerkungen des instrumentellen Begriffs des Sozialkapitals, ist er selbst in den meisten kritischen Beiträgen beibehalten worden, um Formen der Kooperation und Netzwerke, die auf Vertrauen und gemeinsamen Normen beruhen, zu benennen.

Das soll in dieser Arbeit nicht getan werden, sondern ich möchte einen Begriff verwenden, der – angelehnt an jenen der *human capabilities* – dem intrinsischen Wert des im Sozialkapital ausgedrückten Phänomens Platz geben.

Bereits Comim/Carey (2001) haben in einem Versuch, den Putnam'schen mit dem Sen'schen Ansatz zu komplementieren, den Begriff der *social capabilities* vorgeschlagen. Auch sie kritisieren die Anwendung des Begriffs des Sozialkapitals für das beschriebene Phänomen der Kooperation und gemeinschaftlichen Aktion, da er sich auf rein instrumentelle Aspekte dieser sozialer Beziehungen limitiert, und betonen die Notwendigkeit, die konstitutiven Prinzipien, die hinter der Existenz dieser Beziehungen stehen – z.B. das Prinzip der Gerechtigkeit, der Rechte der Menschen, die sich in diesen Strukturen bewegen – zu berücksichtigen. Denn wie könnte beispielsweise eine Form von Sozialkapital befürwortet werden, die zwar Wirtschaftswachstum schafft, aber die Rechte der ärmsten Menschen schmälert. Genau diese Erweiterung der instrumentellen Perspektive in einem Entwicklungsprozess steht ja auch im Herzen von Sens *capability*-Ansatz.

Drei wichtige Argumente untermauern ihren Vorschlag des Begriffs der *social capabilities*.

Erstens kann im Sinne Sens Sozialkapital als Freiheit bezeichnet werden, die eine Gruppe oder Gemeinschaft besitzt, Verbesserungen in den Lebensbedingungen zu erzielen. Hier kann auf die potentielle Freiheit oder *capabilities* verwiesen werden, die man aufgrund von Netzwerken oder Assoziationen bekommen kann. Da Netzwerke aus Gründen gebildet werden, die nicht direkt mit einem ökonomischen Nutzen in Verbindung stehen, kann niemand in Sozialkapital investieren als wäre es physisches

Kapital. Die instrumentelle Verwendung des Begriffs ist eine Limitation, die durch die intrinsische Perspektive, die die Notion der *capabilities* gibt, überwunden werden kann.

Zweitens hängt kollektive Handlung nicht nur von der Dichte (der Quantität) von Normen und Netzwerken ab, sondern vor allem von der ihnen zu Grunde liegenden Gerechtigkeit (der Qualität). Gerechtigkeit ist entscheidend für das effektive und effiziente Funktionieren einer Gemeinschaft oder Gesellschaft.

Drittens kann der *capability* Ansatz, der die ersten beiden Themen berücksichtigt, sinnvollerweise hinsichtlich der sozialen Strukturen erweitert werden. Der *capability* Ansatz kann, als individualistisches Entwicklungsethos, keine sozialen und strukturellen Aspekte von Entwicklungsproblemen angehen. Viele *capabilities* könnten besser verstanden werden, wenn man sie im Kontext der Gemeinschaften, in denen die Individuen leben, betrachtet (z.B. soziales Verhalten hinsichtlich der Gesundheitsvorsorge). Wenn Sen auch strukturelle Faktoren bei der Transformation vieler *capabilities* in Funktionen berücksichtigt, kommen diese im *capability*-Ansatz doch recht kurz. Sozialkapitalliteratur kann einen theoretischen Rahmen für eine strukturelle Analyse schaffen (um bei Putnam zu bleiben, beispielsweise, ob horizontalere Beziehungen in einer Gemeinschaft mehr *capabilities* schaffen als vertikale oder in einer frauenfreundlicheren Gesellschaft mehr bzw. anderer *capabilities* geschaffen werden als in einer machistischen) (Comim/Carey 2001).

Den theoretischen Beitrag zum Sozialkapital und den von mir bevorzugten Begriff der *social capabilities* will ich mit einer eigenen Definition dieses Konzepts abschließen, dass Elemente von Portilla Rodriguez (1997) und Comim/Carey (2001) beinhaltet.

So sollen als *social capabilities* jene Merkmale sozialer Organisation (Normen, Netzwerke) betrachtet werden, die durch geringe soziale Ungleichheit gekennzeichnet sind und die Schaffung und Reproduktion von Kooperationsbeziehungen, Reziprozität und Solidarität innerhalb und zwischen sozialen Gruppen ermöglichen, die konkrete Konsequenzen für die Verbesserung der Lebensbedingungen dieser Gruppen haben. Sie repräsentieren jene *capabilities*, die nicht auf die Eigenschaften eines Individuum zurückzuführen sind, sondern die Eigenheiten sozialer Strukturen reflektieren.

2.3.2.3. Potentielle Auswirkung MFPs auf die *social capabilities*

In diesem Abschnitt sollen manifeste und potentielle Auswirkungen des Programm „*Mi Familia Progresada*“ auf zwei für die *social capabilities* entscheidende Variablen diskutiert werden - einerseits auf das Vertrauen unter den BewohnerInnen dörflicher Gemeinschaften, jenes Vertrauen, das ja die Basis des Sozialkapital- Ansatzes oder jenem der *social capabilities* darstellt und die Voraussetzung für Kooperation und effektives kollektives Handeln ist. Die andere Variable betrifft die erwähnte politische Organisation zur Verteidigung kollektiver Rechte und Verfolgung gemeinschaftlicher Interessen.

A. Potentielle Auswirkungen MFPs auf das Vertrauen unter den BewohnerInnen dörflicher Gemeinschaften

„*Mi Familia Progresada*“ wird in einem Kontext generalisierter Armut durchgeführt. Die extreme Armut (Pro-Kopf-Einkommen von weniger als einem US \$ täglich) im ländlichen Guatemala beträgt 24.4 Prozent und die Armut (Pro-Kopf-Einkommen von weniger als zwei US \$ täglich) 70.5 Prozent (Rosada/Bruni 2009:8), wobei die Differenz zwischen extremer und gewöhnlicher Armut oft schwer zu ziehen und auf die Unmöglichkeit des Instruments der Umfrage, diese Dimensionen zu erfassen, zurückzuführen ist. Grundsätzlich gehen die Menschen in den Dörfern davon aus, dass sie sich alle in einer vergleichbaren sozioökonomischen Situation befinden. „Hier sind wir alle arm“ ist eine in allen dörflichen Gemeinschaften ausgesprochene Wahrnehmung, die Zusammengehörigkeit und kollektive Identität begründet.

Umso verwirrender ist für die DorfbewohnerInnen die Auswahl der Empfängerinnen der Transfers von MFP. Es ist schwer nachzuvollziehen, wie zwischen diesen als so ähnlich wahrgenommenen Lebenslagen arbiträre Trennlinien gezogen werden.

Somit dominiert eine Wahrnehmung fehlender Gerechtigkeit in der Auswahl, die sowohl mit objektiven Faktoren zusammenhängt - die Auswahl ist, wie bereits erörtert, ja tatsächlich nicht gerecht -, aber auch mit subjektiven (Wahrnehmung der eigenen Lebenslage und jener der anderen DorfbewohnerInnen) und fehlender Information zu den Auswahlkriterien.

Sehr wenige Personen wissen, welches die Auswahlkriterien sind (oder sind angesichts der selbst erlebten Auswahl zur Ansicht gekommen, sie nicht zu kennen). Nur 24 der 115 (20 Prozent) der befragten Personen gaben an, die Auswahlkriterien zu kennen, wobei kein Unterschied zwischen EmpfängerInnen und nicht EmpfängerInnen der Transfers zu erkennen ist. Männer geben allerdings öfter an, die Auswahlkriterien zu kennen als Frauen.

Tabelle 11: Kenntnis der Auswahlkriterien nach Geschlecht

		Kenntnis der Auswahlkriterien	
		Ja	Nein
Geschlecht der befragten Person	männlich	6	7
	weiblich	13	60
Total		19	67

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés, Chatoncito y El Rosalito*

Manche Personen nennen das Auswahlverfahren sogar eine Verlosung, da es jeglicher Kohärenz zu entbehren scheint (Zepeda/Gauster 2010).

Nachdem also die Auswahlkriterien dem Gros der betroffenen Bevölkerung nicht bekannt sind, beziehen sich die Aussagen auf die *empfundene* Gerechtigkeit, die sich wiederum hauptsächlich an der sozioökonomischen Situation der Empfänger- und Nicht-Empfängerfamilien orientiert.

Von den 105 gültigen Antworten auf die Frage, ob die Auswahl als gerecht empfunden würde, sprachen nur 43 (40 Prozent) von einer gerechten Auswahl. Etwa 38 Prozent erwähnten die fehlende Berücksichtigung berechtigter Familien und 22 Prozent sprachen von einer schlechten Auswahl. Wenig überraschend, standen die Nicht-EmpfängerInnen dem Auswahlverfahren kritischer gegenüber.

Tabelle 12: Gerechtigkeit in der Auswahl der Empfängerinnen von MFP

		Gerechtigkeit in der Auswahl			
		gerechte Auswahl	fehlende Berücksichtigung berechtigter Familien	schlechte Auswahl	keine Antwort
Empfängerinnen MFP	ja	33	21	17	5
	nein	10	18	6	2
Total		43	39	23	7

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito* y *El Rosalito*

So beziehen sich auch die meisten Kommentare auf die fehlende Einbeziehung von „armen“ Familien. So die für das Programm verantwortliche Frauengruppe (*vocales*)¹⁷⁴ in *Napolés*, *Uspantán*:

In unserem Dorf wurden 115 Frauen ins Programm aufgenommen. Wenn die Häuser aus Beton sind oder kleine Läden vorhanden sind, haben sie kein Geld bekommen, da angenommen wird, sie hätten genug, aber allen fehlt es an etwas, oft gibt der kleine Laden gar nichts her ... Manche Familien hier wurden nie vom Zensus erfasst, im neuen Zensus kamen nur drei oder vier Familien dazu, in den anderen Fällen wissen wir nicht, warum sie nicht inkludiert werden.

Ähnliches wird in *Chatoncito*, *Camotán* innerhalb einer Fokusgruppe erzählt:

In unserem Dorf gibt es 39 Frauen, die das Geld erhalten, aber es gibt auch vier oder fünf, die nicht dabei sind und die auch Bedarf haben. Jene, die nicht dabei sind, sind deswegen nicht dabei, weil sie nicht in den Zensus aufgenommen wurden. Es gibt aber auch eine, die schon im Zensus war und man weiß nicht, warum sie nicht ausgewählt wurde ... Eine Frau hat drei Kinder in der Schule, wurde aber von „*Mi Familia Progresá*“ nicht berücksichtigt und weiß nicht, warum.

In der Fokusgruppe in *El Rosalito*, *Sayaxché* berichten die DorfbewohnerInnen:

Es gibt 11 Familien, die das Geld nicht erhalten haben. Es wurde nur ein Zensus durchgeführt, aber kein neuer Zensus. Aber vor mehr als einem Jahr gab es Beschwerdestellen, also wurden die Fälle genannt und nach einem Jahr Amtswege haben sie vor kurzem bekanntgegeben, dass sie sechs Familien mehr einbeziehen werden.... Vielleicht wäre es nicht notwendig gewesen, die Leute zu dividieren... Warum werden denn genau die Allerbedürftigsten nicht einbezogen?...Es sollte für alle sein

Schlussendlich gibt es einen einheitlichen Tenor, dass nie erklärt wurde, warum manche schon und andere nicht berücksichtigt wurden.

¹⁷⁴ Wie in Kapitel 3.3 weiter unten genauer beleuchtet, wird in jedem Dorf die Organisation der am Programm teilnehmenden Frauen gefordert und die Wahl ehrenamtlich agierender „*vocales*“ vorgenommen. Diese „*vocales*“ stellen das Bindeglied zwischen den Angestellten des Programms und dem Dorf dar.

Allein 2008 wurden mehr als 50,000 Beschwerden nach den in jenem Jahr durchgeführten Zensen deponiert – ein klares Indiz hoher Unzufriedenheit mit den Resultaten der Auswahlprozesse (Gauster/Garoz 2009).

Fehlende Kohärenz in der Auswahl und die Wahrnehmung fehlender Gerechtigkeit schafft Unsicherheit - das Gefühl, dass alle gleich sind, aber nicht gleich behandelt werden – und in weiterer Folge Konflikte.

Die Leute, die nicht ausgewählt wurden, waren verärgert. Das war schlecht, denn alle Mütter, die Kinder in der Schule haben, brauchen [das Geld]. Als Ältere versteht man, dass sie einer nichts geben, aber den Müttern müssten sie es schon geben (Fokusgruppe *Monseñor Romero*, Sto. Domingo Suchitepéquez).

Die Frage, ob die Auswahl Grund für innerdörfliche Konflikte war, wurde immerhin von 63 Personen (knapp mehr als die Hälfte der gültigen Antworten) bejaht.¹⁷⁵ „Sie behandeln eine schlecht“, „sie ärgern sich, da sie nicht wissen, warum“, „Ärgernisse, Gerüchte“, „sie fühlen sich schlecht, sie ärgern sich über die Dorfautoritäten“, „sie kritisieren“, „sie beschwerten sich bei den Kommissionen des Dorfes“, „sie beschuldigen die *vocales*“, „sie sagen, dass sie ihre Kinder nun nicht mehr in die Schule schicken werden“, „sie sind traurig, wenn wir das Geld erhalten“, „es ergeben sich Konflikte innerhalb der Gruppe“, „sie ärgern sich, da ihre Kinder in die Schule gehen und es nicht gerecht ist“, „sie ärgern sich, da wir alle gleich sind“, „sie nehmen nicht mehr an den Sitzungen teil“, waren die häufigsten Antworten auf die Frage der Reaktion jener Familien oder Frauen, die nicht ausgewählt wurden.

Auch aus der mexikanischen Realität gibt es ähnliche Erfahrungen. So berichtet eine Sozialwissenschaftlerin über eine von ihr geleitete Studie:

Es kam ein Bericht heraus, der „Geld des Teufels“ hieß. Sie [die Frauen, die die CCT empfangen] nannten es „Geld des Teufels“, weil sie sagten, dass dieses Geld, dass sie ihnen gaben sehr gut sei und alles, aber dass es sie teilte, weil man nie wusste, warum sie es einer schon gaben und der Nachbarin nicht...dass sie untereinander stritten, weil manche [das Geld] hatten und andere nicht und dass das die Dörfer teilte (Interview Expertin Mexiko (EM) 2).

¹⁷⁵ Eigene Befragung in den Dörfern Napolés, Chatoncito und El Rosalito

Die ausbleibende Involvierung des Dorfs, eine Involvierung, die ja grundsätzlich geplant war, trägt zu fehlender Information und in Folge zu den Verwirrungen und Gerüchten bei, die es um das Programm – Auswahl der Empfängerinnen, Beträge, *co-responsibilities* – gibt. Es ist anzunehmen, dass die Konflikte, die die Implementierung des Programms mit sich brachte, mit einer besseren Informationsübergabe und Einbeziehung der Familien zumindest beträchtlich reduziert werden könnten.

Es gibt keine Information aus dem Büro [von MFP] in Uspantán. Sie sind auch nicht in das Dorf gekommen. Es wurde auch keine dörfliche Versammlung durchgeführt, um das Programm zu erklären, seine Bedingungen, die Auswahl der Empfängerinnen (Fokusgruppe *Napolés*, Uspantán).

Das Problem bei der Auswahl der Familien war, dass es ohne die Teilnahme des Dorfes stattgefunden hat. Das ist wichtig, um Fehler in der Auswahl zu vermeiden...als Konsequenz der fehlenden Einbeziehung der Dörfer ist es zu Friktionen in den Dörfern gekommen. Niemand weiß, warum ich schon, warum meine Nachbarin nicht oder umgekehrt...diese Friktionen hat es in El Salvador nicht gegeben, da die Dörfer in die Auswahl einbezogen wurden...ein ganz schlimmer Fall von Friktionen ergaben sich in Santa Maria Chiquimula, Totonicapán, wo die Menschen das Team von „*Mi Familia Progresá*“ lynchen wollte, da sie manchen gaben und anderen nicht, ohne dass irgendwer wusste, warum (Interview RE 1).

Das Hauptproblem aber stellt die Fokussierung der Empfängerfamilien in einem Kontext genereller Armut dar. Die Resultate der Fokussierung werden nicht nur als ungerecht von jenen, die nicht zu den Ausgewählten gehören, wahrgenommen, sondern geben die Idee eines individuellen Glückfalls. MFP gibt somit keine Antwort auf ein kollektives Problem – die Armut in einem Dorf-, sondern individualisiert. Diese Individualisierung hat potentiell desmobilisierende Wirkungen auf das Kollektiv und die *social capabilities* der dörflichen Gemeinschaft.

Das Thema der Fokussierung in einem Kontext genereller Armut ist kompliziert... Vor allem in Ländern mit fragilen Institutionen können die Kosten der Fokussierung höher sein als die universelle Deckung, nicht nur auf ökonomischer, sondern auch auf politischer und sozialer Ebene. Vielleicht müsste man die Möglichkeit erwägen, die ärmsten Gemeinden auszuwählen und dort alle [ins Programm] zu inkludieren (Interview RE 1).

Trotz der problematischen Aspekte der Fokussierung – hohe Kosten des Auswahlverfahrens (Durchführung des Zensus, Auswertung etc.); die Wahrnehmung

des Transfers als Wohltat, nicht als Recht¹⁷⁶; die wahlpolitische Manipulation, die mit der Tatsache, ausgewählt werden zu können oder auch nicht, verbunden ist; die Schaffung innerdörflicher Spannungen und Konflikte -, wird die Diskussion über eine mögliche Universalisierung des Programms auf rein ökonomische Faktoren reduziert. Die sozialen und politischen Folgen der Fokussierung werden scheinbar als nicht relevant genug erachtet, um auch sie zu berücksichtigen.¹⁷⁷

Das Thema der Universalisierung wurde nicht berührt, es ist einfach unmöglich wegen der budgetären Restriktionen – obwohl man jetzt versucht, die realen Kosten des Transfers – von der Auswahl bis zum Moment, in dem er zur Familie kommt, zu messen. Das Prinzip der Fokussierung hat dominiert, sowohl wegen der budgetären Restriktionen als auch aus Prinzip, um zu vermeiden, dass es Leute bekommen, die es nicht brauchen (Interview OI 1).

Damit das Programm wirklich effektiv ist, muss es Territorien universalisieren, aber Subjekte fokussieren. Erstens, weil kein Staat im Stande ist, alle Bürger zu subventionieren, vor allem, wenn so wenige beitragen [zu den Steuereinnahmen aus direkten Steuern]... Zweitens glaube ich, dass die Fokussierung in Familien, die in extremer Armut leben, nicht verloren gehen sollte, damit es wirklich ein Instrument ist, dass den meist Benachteiligten Zugang zu Grundgütern ermöglicht (Interview RE 2).

...das Hauptziel ist, jene zu fokussieren, die es am meisten brauchen.... Ich glaube, es ist wichtig, eine gut definierte Fokussierung zu haben, die uniform angewandt wird und einen großen Teil der Armen trifft (Interview OI 2, Repräsentantin der Weltbank in Guatemala).

Vom Auswahlverfahren abgesehen, das sowohl durch die Fokussierung in einem Kontext universeller Armut als auch durch die fehlende Informationsübergabe und Einbeziehung der Dorfgemeinschaft, innerdörfliche Konflikte sät und somit die *social capabilities* schwächt, trägt die generelle Desinformation zu weiteren potentiellen Konfliktzonen bei. Beispiel dafür die fehlende Information zu der Höhe des Betrags, der jeder Empfängerin zusteht.

¹⁷⁶ Eine Folge der unregelmäßigen Zahlungen ist ja, dass diese als Geschenk des Himmels, als Wohltat, nicht als Recht verstanden werden. „Es ist wie auf ein Zuckerl zu warten, das niemals kommt“, „nur Gott weiß, was herauskommt und was nicht“ (Fokusgruppe *Monseñor Romero*, Sto. Domingo Suchitepéquez). Erst eine universelle Anwendung verbunden mit einer regelmäßigen Zahlung würde die Transformation der Zahlung von einer Wohltat in ein Recht bedeuten und würde einem so oft genannten „sozialen Schutz“ entsprechen.

¹⁷⁷ Interessant in diesem Zusammenhang das CCT- Programm Boliviens. Dort erhalten alle Kinder, die eine öffentliche Schule besuchen, den Bonus. Dieser ist zwar sehr gering, aber universell auf eine Gruppe angewandt, von der angenommen werden kann, dass die große Mehrheit zur verarmten Bevölkerung gehört (Mittelstandfamilien schicken ihre Kinder ja meist auf private Schulen). Interview Experte Bolivien (EB)

Nur etwa 17 Prozent der befragten EmpfängerInnen wissen, warum sie den Betrag bekommen, den sie bekommen. Sprich, warum sie Q. 300¹⁷⁸, Q.600 oder Q.800 (zweimonatlich) erhalten. Knapp 24 Prozent glauben, es zu wissen, wissen es aber tatsächlich nicht und etwas mehr als 59 Prozent geben an, nicht zu wissen, warum sie den entsprechenden Betrag erhalten.

Eine Frau, die glaubt, zu wissen, warum sie Q. 600 zweimonatlich erhält, gibt an: „Mir haben sie Q. 600 gegeben. Ich habe 4 Kinder, also geben sie Q. 150 pro Kind.“

Andere geben an:

Ich habe Q. 800 gekriegt. Wir erhalten diesen Betrag, aber wir wissen nicht, warum wir ihn erhalten... Ich weiß nicht, ob es pro Kind ist oder wie es ist?...Ich habe Q. 800 bekommen. Wir kriegen das,..., andere Q. 300, aber wir wissen nicht, warum (Fokusgruppe *Chatoncito*, Camotán).

Dazu kommt, dass die transferierten Beträge variieren und auch für KennerInnen des Programms nicht nachvollziehbar ist, warum gewisse Beträge ausgezahlt wurden bzw. warum die Beträge sich von einem zum anderen Mal ändern.

Das Programm gibt keine Information. Einer Frau haben sie Q.1,800 gegeben und sie verstand nicht, warum. Sie dachte, dass man ihr vielleicht das Haus wegnehmen wollte, wegen eines Megaprojekts, das implementiert werden sollte. Sie fragte auch: „Kann es sein, dass sie uns dieses Geld geben, weil sie uns unsere Kinder wegnehmen wollen?“ (Interview COMUNDICH, Camotán)

Das letzte Mal, dass sie hier waren, war im April. Da gaben sie nur Q. 300. Ein anderes Mal haben sie Q. 600 gegeben, ein anderes Mal Q. 500, ein anderes Mal wieder Q. 600... Das letzte Mal haben sie nur Q. 300 gegeben.... Manchen geben sie Q. 1000, Q.1,200. Anderen Q.300 oder Q.500 (Fokusgruppe *Chatoncito*, Camotán).

Auch in *Rosalito* spricht man von unterschiedlichen Beträgen: Q. 300, Q. 600, Q. 550, Q. 500. Die Verringerung bzw. die unterschiedlichen Beträge erklärt man sich durch fehlende Hausübungen oder durch schlechte Schulnoten der Kinder. Es wird vermutet, dass die Wiederholung einer Klasse mit dem Verlust des Bezugs der CCT einhergeht¹⁷⁹ oder auch, dass die Kürzungen damit zusammenhängen, dass die Kinder in der Schule nicht aufpassen.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Q. 10 entsprechen einem €

¹⁷⁹ Fokusgruppe El Rosalito

¹⁸⁰ Befragung in El Rosalito

So gibt auch in der Umfrage etwa ein Drittel der Befragten an, dass sie variierende Beträge erhalten würden. Die Unwissenheit über die Kriterien der Definition des Betrages kann nicht nur nicht intendierte Folgen haben (erhöhte Geburtenrate), sondern betrifft wie auch schon im Falle der Auswahl der EmpfängerInnen die Wahrnehmung über die Gerechtigkeit des Programms: „Nach meinem Geschmack sollten sie, was sie mir geben, auch den anderen geben.“¹⁸¹ Die Tatsache, dass gewisse Frauen mehr als andere erhalten, kann aber auch Gerüchte und Misstrauen säen und somit latente oder manifeste Konflikte zur Folge haben.

Die Tatsache, dass die institutionellen AnsprechpartnerInnen der Empfängerinnen, die PromotorInnen MFPS, grundlegende Information zum Programm nur partiell beherrschen, sowie ihre fehlende Involvierung (oft auf Grund der hohen Kosten, die die Dorfbesuche implizieren und die aus eigener Tasche gezahlt werden müssen), tragen weiters zu Verwirrungen bei oder können diese zumindest nicht nachhaltig reduzieren.

Schließlich schwächen auch mit dem Programm verbundene Korruptionsvorwürfe das innerdörfliche Vertrauen. Diese Vorwürfe, die auf realen Tatsachen basieren können oder nicht, betreffen COCODES oder *vocales* (s.u.), aber auch die in den Dörfern auf Grund ihrer Ausbildung immer eine wichtige Rolle spielenden LehrerInnen.

Es hat Fälle gegeben, in denen die COCODES von den Frauen Geld verlangt haben, um Wege zu erledigen. Im Dorf *Manos Unidas* wurde angezeigt, dass die COCODES ihnen Geld genommen hatten (Interview Gemeindeplanungsbüro Sayaxché).

Die LehrerInnen haben Q. 250 verlangt, um die *cartillas* zu unterschreiben, die KrankenpflegerInnen verlangen Q. 2, um zu unterschreiben (Befragung *Napolés*).

Die LehrerInnen verlangten Q. 25 für den 15. September und es werden ihnen Q. 10 gezahlt, wenn sie die *cartilla* unterschreiben (Befragung *Napolés*).

¹⁸¹ Frau aus Camotán, die Q.800 und davor Q.700 erhalten hat.

B. Auswirkungen von „*Mi Familia Progresá*“ auf die Organisation der Frauen

Mit dem Ziel, die Partizipation der am Programm teilnehmenden Frauen zu stärken, um eine bessere Implementierung MFPs in den priorisierten Munizipien zu erreichen, sieht MFP in jedem Dorf die Schaffung einer Struktur jener Frauen vor, die am Programm teilnehmen. Laut der spezifischen Zielen MFPs soll damit zur Stärkung des sozialen Gefüges beigetragen; eine bessere Kommunikation und Informationsübergabe gewährleistet und die Befolgung der *co-responsibilities* erreicht werden. Diese Organisation wird *Comité de Participación Comunitaria* (Komitee zur dörflichen Teilnahme) genannt und ihr obliegt es, Vertreterinnen zu wählen – die sogenannten *vocales*.

Es ist vorgesehen, dass die *vocales* in ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit zwei Jahre fungieren. Sie erhalten Training, damit sie ihre Aufgaben befriedigend erfüllen können. Die Anzahl der *vocales* hängt von der Anzahl der Empfängerinnen der CCT. Sind es ein bis drei Frauen, wird eine *vocal* gewählt; sind es vier bis 24, sind drei *vocales* vorgesehen: eine für Bildung, eine für Gesundheit und eine für Transparenz. Sind es 25 bis 199 Empfängerinnen, werden fünf *vocales* (zwei für Gesundheit, zwei für Bildung und eine für Transparenz) bestimmt. Und pro 100 zusätzlichen Familien kommen weitere zwei *vocales* (eine für Gesundheit, eine für Bildung) dazu.

Die *vocales* für Bildung sind dafür zuständig, die Mütter zu motivieren, ihre Kinder in die Schule einzuschreiben; die Transfers zum Kauf nötiger Schulmaterialien oder anderer Materialien, die für einen erfolgreichen Schulbesuch notwendig sind, zu verwenden; einen regelmäßigen Schulbesuch der Kinder sicherzustellen; und zu erklären, wie die Unterlagen zur Kontrolle der *co-responsibilities* (*cartillas*) zu handhaben sind. Sie sollen diese *cartillas* für Bildung auch sammeln und dem oder der lokalen Promotorin übergeben.

Die *vocales* für Gesundheit sollen die Empfängerinnen der CCT motivieren, die gesamte Familie an den gesundheitlichen Untersuchungen und den Veranstaltungen zum Thema Gesundheit teilnehmen zu lassen; die Mütter motivieren, die Transfers für den Kauf von Medikamenten und ausgewogener Nahrung zu verwenden; den Müttern in Momenten eines eventuellen Missbrauchs seitens des Gesundheitspersonals

beizustehen; ebenso wie die Unterlagen zur Kontrolle der *co-responsibilities* zu übergeben.

Die *vocales* für Transparenz sind schließlich für die Organisation der Empfängerinnen am Tag der Geldübergabe verantwortlich; für die Verifizierung, dass die Geldübergabe zum vorgesehenen Zeitpunkt stattfindet; für die Sicherstellung, dass der von BANRURAL übergebene Betrag dem vorgesehenen entspricht; illegale Zahlungsforderungen oder sonstige Missbräuche seitens des Gesundheits- oder Bildungspersonales im Dorf zu verfolgen, um sie dem/der PromotorIn von MFP zu melden; und die Empfängerinnen der Transfers zu den vorgesehenen Sensibilisierungsgesprächen zusammenzurufen.¹⁸²

Diese vorgesehenen Aufgaben werden aber in der Praxis überschritten. Der Mangel an Personal in den Munizipsdelegationen von MFP hat dazu geführt, dass die *vocales* Funktionen verrichten müssen, die ihnen grundsätzlich nicht obliegen. Das bedeutet, dass sie die *cartillas* an jenen Orten ausfüllen müssen, an denen die AnalphabetInnenquote hoch ist; Information von der Munizipsdelegation ins Dorf bringen; die Prozesse und Vorgänge des Programms erklären müssen und ähnliche Aufgaben, die an sich zum Aufgabenbereich der PromotorInnen MFPs gehören. Da diese Aufgaben ohne Bezahlung und ohne institutionelle Ressourcen (beispielsweise für die mit dieser Tätigkeit verbundenen Reisen zur Munizipsdelegation) durchgeführt werden müssen, ist die Motivation meist nicht sehr hoch, was die Qualität der Erfüllung der gesteckten Ziele beeinträchtigt (Zepeda/Gauster 2010).

Wenn auch definiert wird, dass die *vocales* in der Versammlung der Empfängerinnen der CCT gewählt werden, ist dies in der Praxis nicht immer so. So wählten im Fall des Dorfes *Napolés*, Uspantán die (männlichen) Dorfautoritäten die *vocales* aus. Diese wurden nur informiert, dass die Existenz von *vocales* eine Voraussetzung für die Teilnahme am Programm wären, weswegen sie diese Aufgabe wahrnehmen sollten.¹⁸³ Im neu ins Programm aufgenommenen Dorf *Monseñor Romero* gibt es überhaupt keine *vocales*. Der einzig Verantwortliche ist der Präsident der COCODES, der die Brückenfunktion mit der Munizipsdelegation nur sehr beschränkt wahrnimmt. „Es wäre

¹⁸² <http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/comites-de-promocion-comunitaria.html>

¹⁸³ Interview mit *vocales Napolés*, Uspantán

besser [wenn es eine Frauenorganisation geben würde], dann wüssten wir mehr vom Programm“.¹⁸⁴

Auch die Anzahl der *vocales* entspricht nicht der festgelegten. So wurden in *Chatoncito* für etwa 40 Empfängerfamilien sieben, in *Napolés* für 115 Empfängerinnen 14 *vocales* gewählt.

Neuerlich können also große Informationsdefizits ausgemacht werden. Diese sind auch in anderen Aspekten ersichtlich. Manche *vocales* haben keine klare Information über das Programmdesign (wie beispielsweise die Zusammensetzung des transferierten Betrags)¹⁸⁵ und wenigen ist ihre eigene Funktion wirklich klar. „Wir machen gar nichts, sie nominieren uns nur.“¹⁸⁶ In *Chatoncito*, Camotán haben die *vocales* zwar eine grundsätzliche Idee, was ihre Aufgabe betrifft („von den Kindern verlangen, dass sie in die Schule gehen“, „von den Müttern verlangen, dass sie zu den Gesundheitsuntersuchungen gehen“, „Unterlagen erhalten, sich um die anderen kümmern“¹⁸⁷), sie wissen aber nicht, welcher *vocalía* (Bildung, Gesundheit und Transparenz) sie angehören, weshalb alle ein bisschen von allem machen.

Die genauen Funktionen der *vocales* sind den wenigsten klar. Die meisten Befragten haben aber eine generelle Idee über ihre Aufgabe, wenn auch knapp über 15 Prozent keinerlei Information dazu haben.

Tabelle 13: Kenntnis über die Aufgaben der *vocales*

	Häufigkeit	Prozentsatz
Kennt die Aufgaben der <i>vocales</i> gut	3	1.7
Kennt manche Aufgaben	90	50.3
Kennt die Aufgaben nicht	17	9.5
Total der gültigen Antworten	110	61.5

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Auch über die *Comités de Participación Comunitaria* an sich gibt es wenig Information. Tatsächlich nehmen an dieser Struktur, an der alle Bezieherinnen der Transfers beteiligt

¹⁸⁴ Fokusgruppe *Monseñor Romero*, Sto.Domingo Suchitepéquez

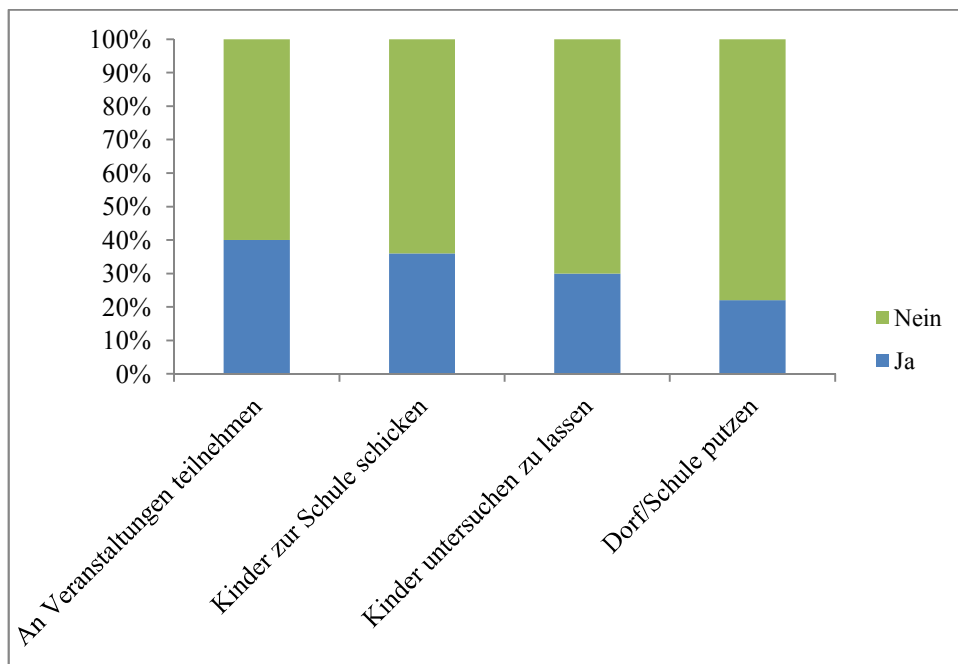
¹⁸⁵ *Vocal* in Fokusgruppe *El Rosalito*, Sayaxché

¹⁸⁶ *Vocal* für Gesundheit *Napolés*, Uspantán

¹⁸⁷ Interview mit *vocales Chatoncito*, Camotán

sein sollten, nur etwa die Hälfte der Bezieherinnen der Umfrage teil (59 von 117), dörfllich unabhängig. Selbst für jene, die teilnehmen, ist die Verantwortung der Organisation nicht klar. So gibt es unterschiedliche Antworten auf die offene Frage bezüglich dieses Themas. Auffällig dabei, dass die bekannten *co-responsibilities* des Programms nur ungleich öfter genannt werden als die Reinigung des Dorfs und/oder der Schule, eine Aufgabe, die offiziell nicht vorgesehen ist.

Grafik 5: genannte Verantwortungen der Organisation



Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito* und *El Rosalito*

Zur Organisation, politischen Teilnahme bzw. Stärkung des sozialen Gefüges, wie es in den Zielen angegeben wird, tragen die *Comités de Participación Comunitaria* bzw. MFP als solches wenig bei. Einerseits geben die Frauen an, dass sie sich immer organisiert haben, mit oder ohne MFP.¹⁸⁸ Andererseits gibt es um die Arbeit der *vocales* vielfach Gerüchte, die ein gewisses Misstrauen erzeugen. Eines dieser Gerüchte bezieht sich darauf, dass die *vocales* die Macht haben, zu bestimmen, wer ins Programm kommt und wer nicht.

Es gibt Beschwerden von den Frauen, die aus dem Programm gefallen sind, zum Beispiel weil ihre Kinder schon über 15 Jahre alt waren, und sie glauben, dass wir, die *vocales* es sind, die sie aus dem Programm geworfen haben (Interview *vocales Napolés*).

¹⁸⁸ Interview *vocales* Chatoncito, Camotán

Ein anderes hartnäckiges Gerücht lautet, dass die *vocales* bezahlt werden bzw. Geld für ihre Arbeit verlangen.¹⁸⁹ Das hängt oft auch damit zusammen, dass, wie bereits erwähnt, MFP nicht einmal die Kosten, die aus der Arbeit der *vocales* anfallen, übernehmen. Somit müssen sie unter den Teilnehmerinnen des *Comité de Participación Comunitaria* Geld für ihre Aktivitäten sammeln (Transport und Verpflegung für ihre Amtswege). Dies wird oft kritisiert und als „Zahlung“ für die Hilfe beim Ausfüllen der Unterlagen und ähnlichen Tätigkeiten interpretiert (Zepeda/Gauster 2010).

Diese fehlende Anerkennung ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit, die in manchen Dörfern (nicht überall) existiert, wirkt auf die *vocales* desmotivierend, weswegen sie lieber darauf verzichten würden, was aber nicht immer so leicht möglich ist. Schlussendlich gelangen auch gerade jene ins Kreuzfeuer der Kritik, die ihre Aufgabe ernst nehmen. „Wir sind 14 *vocales*, aber es partizipieren immer dieselben. Die anderen wollen ihre Zeit nicht damit verlieren“.¹⁹⁰

Letztendlich kann die „dörfliche Partizipation“ der Frauen - im Sinne der neoliberalen „Partizipation“ - durchaus als Aufbürdung neuer Lasten interpretiert werden. Nicht nur sind sie für die Erfüllung aller *co-responsibilities* verantwortlich, was vor allem im Fall der Gesundheitskontrollen und der Sensibilisierungsvorträge mit beträchtlichen Zeitinvestitionen einhergeht, sondern mit weiteren der traditionellen Geschlechterrolle entsprechenden Verpflichtungen. Neben der Sicherstellung der Hygiene der Kinder (sie müssen dafür sorgen, dass die Kinder „sauber und gewaschen“ in den Unterricht kommen¹⁹¹), sollen sie auch, wie bereits erwähnt und ähnlich mancher Erfahrungen in Mexiko¹⁹², das Dorf und die Schule putzen. „Wie gut, dass die Frauen nun das Dorf reinigen müssen!“¹⁹³ Im Fall der *vocales* kommt schließlich auch noch weitere unbezahlte Arbeit für das Programm hinzu.

Was nun die reale soziale und politische Partizipation betrifft, gibt es allerdings wichtige Limitationen. Einerseits ist die fehlende Teilnahme an der Gestaltung des Programms und den Entscheidungen, die mit ihm zu tun haben, seitens der

¹⁸⁹ Interview *vocales* Napolés, Uspantán

¹⁹⁰ *ibid*

¹⁹¹ Fokusgruppe Uspantán

¹⁹² Interview EM 2

¹⁹³ Interview Bürgermeister Camotán

Empfängerinnen der Transfers eine Tatsache.¹⁹⁴ Dies hängt mit einer starken Zentralisierung des Programms und einer Ausbreitungsgeschwindigkeit, die nie Platz für eventuelle Reformen oder Vorschläge seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen ließ, zusammen (Gaia 2009).

Andererseits hat sich in der Praxis gezeigt, dass für die Transparenz und die Funktionalität des Programms wichtige Initiativen der Sozial-Audit abgewürgt wurden. So berichten Frauen aus *Chatoncito*, dass die Insistenz, auf ihr Recht, die Transfers monatlich zu erhalten, mit Drohungen seitens der MitarbeiterInnen von MFP, dass sie bei weiterer Beschwerde aus dem Programm fallen würden, abgetan wurde.¹⁹⁵

Auch die Nicht-Berücksichtigung jener Haushalte, die in *campesino*-Organisationen, die strukturelle politische und wirtschaftliche Änderungen zum Ziel haben, tätig sind, und somit die Unterdrückung und Demotivierung dieser Organisationsstrukturen wird beklagt.¹⁹⁶

Schließlich werden die Empfängerinnen, auf Grund fehlender Information und fehlender Institutionalisierung des Programms (was klare Auswahlkriterien, Regelmäßigkeit der Zahlungen etc. betrifft), leicht Opfer der Machtgier lokaler und nationaler PolitikerInnen, die Interesse daran haben, ihre realen Organisationsprozesse zu schwächen. So im bereits erwähnten Fall eines Dorfes in Camotán, in dem den an MFP teilnehmenden Familien gedroht wurde, die Unterstützung abzusetzen, sollten sie weiter für die Anerkennung der Landrechte kämpfen, was zu einer Demobilisierung beitrug.

Mit einer realen Ermächtigung und Stärkung der organisatorischen Kapazitäten der Frauen und ihrer Familien hat die mit MFP einhergehende Organisation somit sehr wenig zu tun. Weder werden Bildungsprozesse durchgeführt, die den Frauen mehr Wissen und Information geben, um sich in dem sie umgebenden Kontext besser behaupten zu können, noch werden Formen der Organisation gefördert, die über die Erfüllung operativer Aufgaben hinaus, reale politische Teilnahme stärken.

¹⁹⁴ Vortrag des Bildungsministers Guatemalas 2009 - 2010

¹⁹⁵ Fokusgruppe *Chatoncito*, Camotán

¹⁹⁶ Dies bezieht sich auf das *Comité de Campesinos del Altiplano (CCDA)*, eine kleinbäuerliche Organisation, siehe Zepeda/Gauster 2010.

2. 3. 3. Zusammenfassende Reflexionen: Auswirkungen MFPs auf *human und social capabilities*

Das mangelhafte Design und die konkrete Form der Implementierung der *Conditional Cash Transfers* in Guatemala, im Rahmen des Programms „*Mi Familia Progresada*“, droht nicht nur das – in anderen Kontexten - positive Potential der CCT zu neutralisieren, sondern läuft Gefahr, sich negativ auf die *human und social capabilities* der ländlichen dörflichen Gemeinschaften auszuwirken.

Im Fall der *human capabilities* zeigen die nachlässige Kontrolle der *co-responsabilities*, eine unregelmäßige Übergabe ebenso unregelmäßiger und tendenziell sinkender Beträge, die keine reale Überbrückung ökonomischer Zugangsschranken erlauben, sowie eine Fokussierung, die relativ irrelevante Verbesserungen im *Output* (Schuleinschreibung, intra- und interjährliche Schulpermanenz) gebracht hat, deutliche Grenzen des Programms auf. Besonders beunruhigend ist die Tatsache, dass bei gleichbleibendem Budget für Sozialausgaben, die CCT soziale Dienstleistungen auf der Angebotsseite ersetzen, was eine deutliche Minderung der Qualität dieser Dienstleistungen zur Folge hat. Ohne die Entscheidung, die Ressourcen für Sozialausgaben generell zu erhöhen und MFP in eine breiter angelegte Armutsbekämpfungsstrategie einzubetten, ist somit ein Nullsummenspiel zu beobachten, in dem eine etwas erhöhte Quantität im Output (als Resultat erhöhter Nachfrage) mit einer etwas verminderten Qualität der sozialen Dienstleistungen (als Resultat der Beschneidung des Angebots) einhergeht.

Hinsichtlich der bisher wenig erforschten Auswirkungen der CCT auf die *social capabilities* der dörflichen Gemeinschaften, kann beobachtet werden, dass das für jede kollektive Aktion und Kooperation notwendige Vertrauen durch die Form der Implementierung von „*Mi Familia Progresada*“ große Gefahr läuft, erschüttert zu werden. Dies hängt einerseits mit der Fokussierung der Empfängerfamilien in einem Kontext generalisierter Armut zusammen. Abgesehen von gravierenden Auswahlfehlern werden geringfügige sozioökonomische Unterschiede, die statistische *proxy means test* ausmachen können, von der Bevölkerung nicht als solche wahrgenommen. Es herrscht ein kollektives Empfinden gleicher oder sehr ähnlicher Lebensbedingungen, eine Wahrnehmung, die gleichzeitig solidaritäts- und vertrauensstiftend wirkt. Die fehlende

Information über die Auswahlkriterien verschärft ein Empfinden ausbleibender Gerechtigkeit, das auch innerdörfliche Konflikte mit sich bringt. Auch die fehlende Regularität, was den Betrag der Transfers betrifft, sowie fehlende Basisinformation dazu, schafft Gerüchte, die für die Gemeinschaft negative Folgen haben können.

Hinsichtlich der Organisation der Frauen, die von MFP erfordert wird, ist ersichtlich, dass diese sich durch jene Vision der „Teilnahme“ kennzeichnet, die für die neoliberale Sozialpolitik bzw. auch für gewisse Interpretationen und Operationalisierungen des Sozialkapital-Ansatzes charakteristisch ist – und bedeutet, dass die „Teilnahme“ ausschließlich auf die Erledigung operativer und administrativer Aufgaben reduziert wird. Weder gibt es jedoch eine minimale Partizipation am Programmdesign, noch wird genuine politische Organisation (durch Bildungsprozesse, kollektive Produktivprojekte etc.) gefördert. Oft bedingt durch die das Programm MFP charakterisierende Desinformation gibt es sogar einige Fälle, in denen politisch agierende dörfliche Organisationen unter der Androhung der Streichung der Transfers demobilisiert wurden.¹⁹⁷

Wenn man mit der These Mighelis (2011) übereinstimmt - nach der es zunächst eines minimalen Bestandes an Sozialkapital (oder *social capabilities*) bedürfe, damit dieses sich in weiterer Folge in spiralenförmiger Logik erhöhen könne und in Folge die Sozialpolitik darauf abzielen sollte, sicherzustellen, dass die Menschen die *capability* haben, ihren Bestand an Sozialkapital zu erhöhen –, ist die vielleicht nicht intendierte, aber definitiv nachlässige Art, in der MFP Bereiche behandelt, die direkt mit der Stärkung oder zumindest Aufrechterhaltung der *social capabilities* zu tun haben, besorgniserregend.

Letztendlich ist klar ersichtlich (und auch von ExpertInnen kritisiert), dass die Implementierung des Programms „*Mi Familia Progres*a“ nicht technischen, sondern ausschließlich politischen Kriterien unterlegen ist. Von strukturellen Problemen – wie dem fehlenden politischen Konsens, Ressourcen für Armutsbekämpfung zu erhöhen, oder die dem Programm inhärente Fokussierung –, die die Möglichkeiten des

¹⁹⁷ Der Versuch, ein CCT-Programm mit seinen Auswirkungen auf *social capabilities* zu untersuchen, stellt eine erste Annäherung an die Problematik dar. Weitere Forschung ist notwendig, um die angedeuteten Problemfelder weiter profundisieren und die hier explorativ gestalteten Reflexionen vertiefen zu können.

Programms beschränken, abgesehen, kann in der Implementierungsstrategie kein Interesse erkannt werden, auch unter nicht optimalen Umstände positive Ergebnisse hinsichtlich der Stärkung der *human* und *social capabilities* zu erzielen. Einer rasant durchgeführten, auf keiner budgetären Grundlage beruhenden Ausbreitung des Programms wurde die Konsolidierung seiner Grundfeste vorgezogen. Statt Übergabepriorität der Transfers und die Höhe der transferierten Beträge zu konsolidieren, die Definition und Kontrolle der *co-responsibilities* ebenso wie Sensibilisierungsprozesse zu verbessern und schließlich die korrekte Übergabe der das Programm betreffenden Information sicherzustellen, wurden ohne Halt die Anzahl der Empfängerfamilien erhöht, für die der Empfang der CCT zwar immer weniger Nutzen brachte, von denen aber dennoch angenommen wurde, dass sie ihrem Dank auf dem Wahlzettel Ausdruck verleihen würden.

Die hier aufgezeigten Mängel in der konkreten Implementierung des guatemaltekischen CCT-Programms sollen aber nicht sagen, dass die CCT an sich negativ zu beurteilen sind. Sicher gibt es Implementierungsformen und –kontexte, in denen CCT einen wichtigen Beitrag in einer integralen Armutsbekämpfungsstrategie bzw. einer umfassenden Strategie zur Verbesserung der *human* und auch der *social capabilities* leisten können. Dazu müssen Elemente der konkreten Implementierung des Programms von strukturellen Elementen unterschieden werden, wobei aber beide notwendig sind, um das dem Programm inhärenten Potential auszuschöpfen.

Auf Implementierungsebene sind die bereits genannten Faktoren wesentlich: der regelmäßige Transfer eines (fixen und an die Inflation angepassten) Betrages, der dazu beiträgt, ökonomische Zugangsbarrieren zu brechen und somit als soziales Grundeinkommen zu funktionieren; breit angelegte Sensibilisierungsprozesse und die Involvierung der Dorfgemeinschaft nicht nur in operativen, sondern auch in politischen Tätigkeiten, die das Programm bzw. den Weg ihres Entwicklungsprozesses allgemein betreffen und emanzipatorische Potential hinsichtlich der Organisation der dörflichen Gemeinschaften entfalten ließe; und korrekte Informationsübergabe aller das Programm betreffenden und für das Programm wesentlichen Elemente.

Auf struktureller Ebene sollte vor allem die Universalisierung des Programms in Kontexten genereller Armut geprüft werden, oder zumindest die Einführung klarer

Kriterien, die rechtlichem Anspruch auf die Transfers geben und somit diese von einer Wohltat zu einem Recht transformieren.

Zudem bedarf es einer klaren Bekennung zu einem global angelegten Kampf gegen die Armut, in der die CCT einen Teil, aber nicht das Zentrum der Strategie ausmachen. Das bedeutet eine signifikante Erhöhung der Ressourcen, die neben der Konsolidierung der CCT vor allem das Angebot und somit die Qualität der sozialen Dienstleistungen verbessern, und auch für den produktiven Teil der ländlichen Entwicklung, der seit der Einführung von „*Mi Familia Progresá*“ schwerwiegende budgetäre Kürzungen zu erleiden hatte.

Doch zu diesen strukturellen Begrenzungen, die nicht nur Guatemala, sondern die meisten Länder betreffen, die in den letzten Jahren auf CCT-Programme als prioritäres Instrument der Armutsbekämpfung gesetzt haben, soll im folgenden Kapitel ausführlicher eingegangen werden.

2. 4. Der Beitrag der CCT zur Erfüllung des Menschenrechts auf angemessene Ernährung

Wie bereits in Kapitel 2.1.1. (Operationalisierung der Forschungsfragen) erwähnt, stellt das Menschenrecht auf angemessene Ernährung einen Zugang zum Thema Hunger und Unterernährung – den Basisindikatoren eines Lebens in oder ohne Armut - dar, der sich auf strukturelle Elemente gründet, ohne die eine permanente Sicherung dieses Rechts nicht möglich ist. Die für das *Monitoring* des Rechts auf Ernährung ausgearbeiteten „Freiwilligen Leitlinien“ ermöglichen eine objektive Analyse des Zustands und der Entwicklung dieses Menschenrechts in verschiedenen Kontexten und bieten insofern eine geeignete Basis, um strukturellere Auswirkungen der CCT bzw. das politische Umfeld, in dem CCT entstehen und das CCT mitgestalten, zu prüfen.

In diesem Sinne soll analysiert werden, in wie weit der Vollzug der Freiwilligen Leitlinien in den Jahren der Implementierung der CCT in Guatemala vorangeschritten ist bzw. wie er sich entwickelt hat. Daran wird schlussendlich auch ablesbar sein, in wie weit sich die CCT generell eignen, (ländliche) Armut wirkungsvoll zu bekämpfen bzw. unter welchen Umständen ihre Möglichkeiten potenziert werden können.

Dazu soll zunächst das Menschenrecht auf angemessene Ernährung definiert und ihr Operationalisierungsinstrument - die „Freiwilligen Leitlinien“ – betrachtet werden. Danach soll die aktuelle Situation zu den wichtigsten in den „Freiwilligen Leitlinien“ festgelegten Punkten diagnostiziert und ihre Entwicklung, vor allem in den drei Jahren des Bestehens der CCT, analysiert werden.

2.4.1. Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung und die „Freiwilligen Leitlinien“

Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung ist im Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – dem 1976 unterzeichneten UN Sozialpakt - als Menschenrecht völkerrechtlich verankert.

1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechtes zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die

entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

2. In Anerkennung des grundlegenden Rechtes eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen

a) zur Verbesserung der Methoden der Erzeugung, Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln durch volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse, durch Verbreitung der ernährungswissenschaftlichen Grundsätze sowie durch die Entwicklung oder Reform landwirtschaftlicher Systeme mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Erschließung und Nutzung der natürlichen Hilfsquellen;

b) zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.

Zur Auslegung und Interpretation des Rechts auf angemessene Ernährung haben vor allem die vom Welternährungsgipfel 2003 in Rom verabschiedeten „Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung“ beigetragen. Neben dem bereits erwähnten Artikel 11 des UN-Sozialpakts, enthalten Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die Artikel 55 und 56 der Charter der Vereinten Nationen, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, sowie die vier Genfer Abkommen und ihre zwei Zusatzprotokolle, Bestimmungen, die für diese freiwilligen Leitlinien von Bedeutung sind. Ebenso berücksichtigen sie die in der Millenniums-Erklärung eingegangenen Verpflichtungen, sowie die Ergebnisse und Verpflichtungen der wichtigsten UN-Konferenzen und -Gipfel über wirtschaftliche, soziale und verwandte Themen (FAO 2004).

2.4.1.1. Das Recht auf angemessene Ernährung im Rahmen der Diskussion um Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität

Hinsichtlich des idealerweise zu erreichenden Zustands im Ernährungsbereich, gibt es seit Ende der 1990er Jahre eine lebhaft konzeptuelle Debatte darüber, ob es sich um *Ernährungssicherheit*, *Ernährungssouveränität* oder das Recht auf angemessene Ernährung handeln sollte.

Das von der *Food and Agricultural Organization* der Vereinten Nationen erstellte Konzept der Ernährungssicherheit, das besagt, „dass alle Menschen zu jeder Zeit ungehinderten physischen, sozialen und ökonomischen Zugang zu ausreichender und

ausgewogener Ernährung haben, um eine aktives und gesunde Leben zu führen“ (FAO 1996: *Plan of Action* 1.) wird seitens zivilgesellschaftlicher und vor allem kleinbäuerlicher AkteurInnen vor allem dahingehend kritisiert, dass es sich generell auf den Zugang zu Nahrung und nicht auf den Zugang zu Ressourcen, um Nahrung produzieren zu können, beschränkt. Somit steht der Begriff implizit für die Beibehaltung des Status Quo. Auch enthält er keine konkreten Verpflichtungen für die Staaten und kein Klagerecht gegen Verletzungen (Germanwatch/AbL 2007).

Das von der global vernetzten KleinbäuerInnenorganisation *Via Campesina* erstellte Konzept der Ernährungssouveränität baut auf dieser Kritik auf. Konkret bedeutet Ernährungssouveränität das Recht der Völker, nutritive und kulturell adäquate Nahrung zu konsumieren, die auf nachhaltige ökologische Weise produziert wurde; und das Recht, eigene Nahrungsmittelsysteme und –produktion zu bestimmen. Jene, die produzieren, verteilen und konsumieren sollen im Herzen der Nahrungssysteme stehen und ihre Rechte sollen gegenüber der Erfordernisse des Marktes und der Unternehmen priorisiert werden. Die Interessen und Rechte der nächsten Generationen müssen verteidigt werden. Die Ernährungssouveränität priorisiert lokale Ökonomien und die lokalen und regionalen Märkte, stärkt die Macht der *campesinos* und der familiären Landwirtschaft und stellt die Nahrungsproduktion, die Verteilung und den Konsum auf die Basis sozialer, ökonomischer und Nachhaltigkeit der Umwelt. Sie fördert den transparenten Handel, der würdige Einkommen für alle Völker sicherstellt. Ernährungssouveränität bedeutet auch, dass die produktiven Ressourcen und natürlichen Güter (Land, Wasser, Saatgut, Artenvielfalt) in den Händen jener liegen, die die Nahrung produzieren; und sie schafft neuen soziale Beziehungen, frei von Unterdrückung und Ungleichheit zwischen Männern und Frauen, Völkern, Rassen, sozialen Klassen und Generationen.^{198 199}

¹⁹⁸ Via Campesina, *Declaración de Nyeleni*, Februar 2007, www.nyeleni.org/spip.php?article291

¹⁹⁹ Eine Metapher für Ernährungssouveränität stellen die Grundsätze der Bewegung *Campesino a Campesino* dar. Diese beschreibt ihre Bewegung als eine Person, eineN *campesino/a*. Diese hat zwei Beine – eines für die Innovation, ein anderes für die Solidarität; zwei Hände – eine für die Nahrungsproduktion, die andere für den Schutz der Umwelt; ein Herz, das das Leben antreibt und die Familie, die Gemeinschaft, die Landwirtschaft und die Natur liebt; zwei Augen, die für eine klare Sicht einer gerechten und nachhaltigen Welt sorgen, in der die *campesinos* weder an Hunger sterben noch ausgebeutet werden und unter den Rädern der Modernisierung verschwinden müssen. In dieser Sicht werden sie als integraler Teil einer Welt respektiert, in der Fortschritt an den Werten aller Dinge, die man liebt, gemessen wird. Und sie haben eine Stimme, um zu sprechen und ihre Weisheit, Meinungen, Zweifel, Hoffnungen und Träume in die Gestaltung der Zukunft einfließen zu lassen (Holt-Gimenez/Patel 2009).

Hier geht es also nicht nur darum, dass Nahrung produziert wird und verfügbar ist, sondern, wie, in welcher Art und Weise und unter welchen Bedingungen diese Produktion und der Zugang erfolgt. Dies betrifft die Identität der ProduzentInnen (KleinbäuerInnen oder Konzerne) und die Nachhaltigkeit der Produktion (lokale Versorgung oder globale Handelsketten bzw. ökologische Landwirtschaft oder industrielle Nahrungsproduktion). Es ist auch ein Konzept, dass das Recht der *campesinos* und *campesinas* betont, nicht nur Nahrung, sondern kulturell angepasste Nahrung zu produzieren und für diese Produktion Ressourcen zu Verfügung zu haben (Land, Wasser, Wald) und mittels gerechter Preise entlohnt zu werden. Hier die Verbindung mit der internationalen Handelspolitik, deren für die KleinbäuerInnen ungünstige und ungerechte Bestimmungen die *Via Campesina* zur Entwicklung dieses Konzepts veranlasst hat. Ernährungssicherheit kann auch Programme und Maßnahmen beinhalten, die sich negativ auf *campesinos* und *campesinas* auswirken können, Ernährungssouveränität macht diesen Sektor zum Zentrum des Begriffs. Die Rolle der *campesinos* ist die Nahrungsproduktion und in dieser Rolle müssen sie gestärkt werden.

Im Rahmen der Nahrungskrise 2008 haben nicht nur die historischen VertreterInnen der Ernährungssouveränität ihre erstmals 1996 in Rom erstellte Forderung nun durch die Realität unaufschiebbar betrachtet, sondern die Postulate der Ernährungssouveränität wurde auch in akademischen Kreisen zunehmend verteidigt.²⁰⁰

Da dem Konzept der Ernährungssouveränität eine grundsätzliche Kritik am vorherrschenden kapitalistischen Produktions- und Konsummodell zu Grunde liegt, kann es als post-kapitalistischer bzw. *post-development*-Ansatz betrachtet werden, im Einklang mit neueren Ansätzen, die vor allem den instrumentellen Umgang des modernen Menschen mit der Natur in Frage stellen, wie dem indigenen *Buen Vivir*.

Das Recht auf Nahrung schließlich kann als Fusion der Begriffe der Ernährungssicherheit und-souveränität verstanden werden. Er geht von ersterem aus, erweitert ihn aber, indem der Zugang zu Einkommen oder Ressourcen, um Nahrung zu

²⁰⁰ Rubio 2008; Holt-Gimenez/Patel 2009; Bartra 2008, um nur einige zu nennen.

produzieren, beinhaltet ist. Der Begriff der Disponibilität²⁰¹ bezieht sich auf die Möglichkeit der Individuen, sich direkt, durch Landwirtschaft Zugang zu Nahrung zu verschaffen oder indirekt, durch faire Verteilungs- und Handelssysteme. Dieses auf Rechten basierende Konzept hat außerdem den Vorteil, dass es die Verpflichtungen aller Verantwortlichen benennt und die Universalität, Interdependenz, Unteilbarkeit und Wechselbeziehung der Menschenrechte unterstreicht. Dazu gehört auch die Mitwirkung am Entscheidungsprozess hinsichtlich der Implementierung des Rechts auf angemessene Nahrung. Die Notwendigkeit der besonderen Beachtung armer und gefährdeter Menschen, die oft von den Verfahren ausgeschlossen sind, soll berücksichtigt werden, um gemeinsam Maßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherheit festzulegen. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz darf nicht nur auf das Endergebnis - die Beseitigung des Hungers - gerichtet sein, sondern muss auch Mittel und Wege vorschlagen, mit deren Hilfe das Ziel erreicht wird.²⁰²

2.4.1.2. Die „Freiwilligen Leitlinien“

19 Leitlinien wurden festgelegt, um den Staaten bei der Umsetzung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung praktische Hilfestellung zu leisten. Die Leitlinien dienen zivilgesellschaftlichen Organisationen auch als Instrument des *Monitoring*, um zu überprüfen, ob die jeweiligen Regierungen tatsächlich Schritte setzen, um das Recht auf angemessene Ernährung zu erfüllen.

Die Leitlinien beziehen sich auf (1) Demokratie, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, (2) Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung, (3) Strategien, (4) Marktsysteme, (5) Institutionen, (6) Beteiligte Akteure, (7) Rechtliche Rahmenstrukturen, (8) Zugang zu Ressourcen und Kapital (8a: Arbeit, 8b: Land, 8c: Wasser, 8d: pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, 8e: Nachhaltigkeit, 8f: Dienstleistungen), (9) Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, (10) Ernährung, (11) Bildung und Bewusstseins-schaffung, (12) Nationale Finanzmittel, (13) Unterstützung für gefährdete Gruppen, (14)

²⁰¹ ECOSOC 1999: Artikel 12

²⁰² FAO 2004: Artikel 19 der freiwilligen Leitlinien

Sicherheitsnetze, (15) Internationale Nahrungsmittelhilfe, (16) Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen, (17) Überwachung, Indikatoren, Vergleichs- und Richtwerte, (18) Nationale Menschenrechtsinstitutionen, (19) Internationale Dimension.

Für die Strukturierung dieses Kapitels wurden aufgrund ihrer Relevanz für die Lebensgrundlagen der *campesinos* und *campesinas* folgende Themenfelder gewählt, die sich in verschiedensten Artikeln der freiwilligen Leitlinien finden: Zugang zu Ressourcen: Einkommen, Land, Wasser (Leitlinien 8.2., 8.7., 8.8., 8.10., 8.11.); Handel und Grundnahrungsmittelmärkte (Leitlinien 4.2., 4.7., 14.2., 16.7.); Budgets und soziale Netze (Leitlinien 10.7., 11.6., 12.3., 14.1); sowie Integrale Ländliche Entwicklung und natürliche Ressourcen (Leitlinien 2.5., 2.6., 8.4., 16.7.).

2.4.2. Zugang zu Ressourcen: Einkommen, Land, Wasser

2.4.2.1. Zugang zu Einkommen: Arbeit und Einkommen im ländlichen Guatemala

Die Staaten sollten Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung ergreifen, um Arbeitsmöglichkeiten mit einer Entlohnung zu schaffen, die einen angemessenen Lebensstandard für Lohnempfänger und ihre Familien auf dem Land und in der Stadt ermöglicht, sowie Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der selbstständigen Erwerbstätigkeit. Bei den Staaten, die die einschlägigen Übereinkünfte ratifiziert haben, sollten die Arbeitsbedingungen mit den Verpflichtungen übereinstimmen, die sie im Rahmen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, entsprechenden IAO-Übereinkommen und anderen Verträgen, einschließlich der Menschenrechtskonventionen, eingegangen sind (FAO 2004: Leitlinie 8.8.).

In Guatemala stellt eine stabile Beschäftigung, verbunden mit einem Einkommen, dass die Finanzierung des Grundnahrungskorbs sicherstellt, eine Ausnahme dar. Dies trifft in besonderem Ausmaß auf die ländlichen Regionen zu.

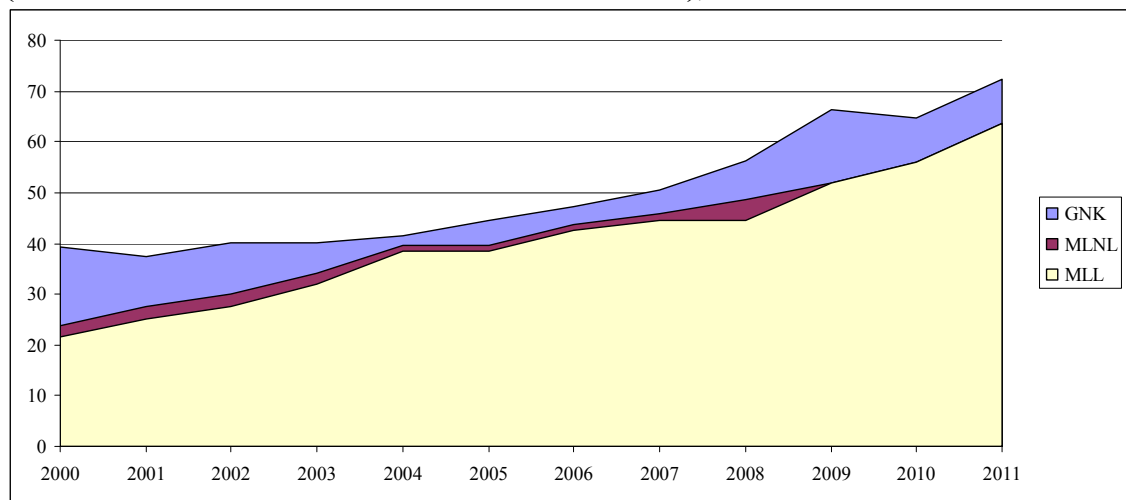
71 Prozent der in Guatemala beschäftigten Bevölkerung ist im informellen Sektor tätig (Landwirtschaft, Handel, Dienstleistungen), 21 Prozent sind unterbeschäftigt.²⁰³ Somit hat eine große Mehrheit der Bevölkerung weder einen Zugang zur Sozialversicherung

²⁰³ INE, *Encuesta de Empleo e Ingresos* 2010

noch ein sicheres Einkommen, dass den dauerhaften Bezug des Grundnahrungskorbs sicherstellt.

Als Konsequenz der zweifachen Nahrungskrise in den Jahren 2008 und 2011, die die Grundnahrungsmittelpreise in die Höhe trieb, ist selbst der regelmäßige Bezug eines Mindestlohns weiter denn je von dem erforderlichen Niveau entfernt, die Kosten auch nur des Grundnahrungskorbs zu decken – ganz zu schweigen von der Deckung der Kosten des Grundbedürfniskorbs, der neben Nahrungsmittel auch die Mindestkosten für Kleidung, Bildung, Wohnen und Gesundheit berücksichtigt. Während 2011 die täglichen Kosten des Grundnahrungskorbs (GNK) Q. 72.42 betragen, kam der Mindestlohn (sowohl im landwirtschaftlichen, als auch im nicht landwirtschaftlichen Sektor) nur auf Q. 63.70. Grafik 6 lässt erkennen, dass seit 2008 - dem Einführungsjahr der CCT in Guatemala – keine Reduktion der Differenz des Mindestlohns und der GNK stattgefunden hat, sondern diese sogar gestiegen ist.

Grafik 6: Vergleich der Kosten des Nahrungskorbs und der Mindestlöhne (landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche), 2000 - 2011

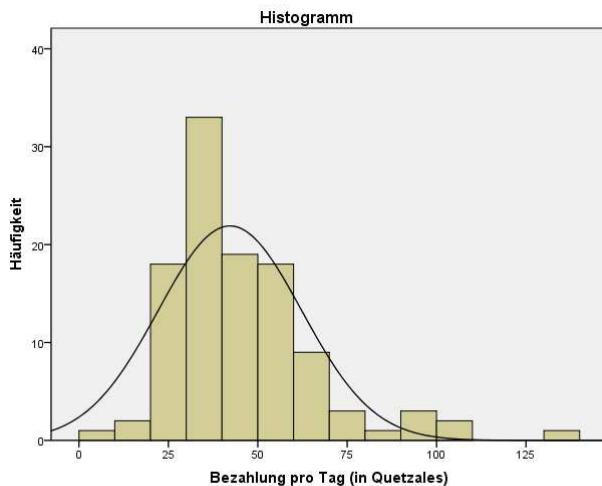


Quelle: Eigene Anfertigung, mit Daten des INE und des Arbeitsministerium von Guatemala

Hierbei ist weiters zu berücksichtigen, dass der Mindestlohn für landwirtschaftliche Tätigkeiten (die Haupteinnahmequelle in ländlichen Regionen) nur in den wenigsten Fällen bezahlt wird. In der Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito*, *El Rosalito* und *Monseñor Romero*, gaben nur 18 Prozent der in unterschiedlichen beschäftigungsrelevanter Kontexten tätigen Personen, an, den zu diesem Zeitpunkt festgelegten Mindestlohn (Q. 55/Tag) auch wirklich zu erhalten. Der durchschnittlich

erhaltene Lohn betrug nur Q. 42.2. Auch lediglich 18 Prozent der befragten LandarbeiterInnen waren bei einer Sozialversicherung angemeldet.

Grafik 7: Bezahlung pro Tag landwirtschaftlicher Tätigkeit



Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés*, *Chatoncito*, *El Rosalito* und *Monseñor Romero*

Dies bestätigen diverse Studien wie jene der *campesino*-Organisation CODECA (2005), die unter 149 Plantagen nur 4 (= 2.7 Prozent) fand, die den LandarbeiterInnen den damals gültigen Mindestlohn bezahlten. Gauster/Garoz (2009:7) konnten keine Person ausmachen, die den Mindestlohn erhielt²⁰⁴; und Gauster/Sigüenza (2008:25) fanden in kollektiven Interviews in verschiedenen Gemeinden der Südküste, dass Frauen in den Bananen- und Ananasplantagen nur etwa 55 Prozent des Mindestlohnes erhielten und Kinder mit Q. 10-15 täglich nicht mehr als 20 Prozent des selbigen.

Auch in den besonders in den letzten Jahren erfolgreichen agroindustriellen Großbetrieben ist die Bezahlung des Mindestlohns eine Ausnahme. Der tägliche Lohn liegt selten über Q. 50. Sozialleistungen sind die Ausnahme.²⁰⁵

Jene ArbeiterInnen schließlich, die den Mindestlohn oder mehr verdienen, sind meist junge Männer, die für ihre Produktivität bezahlt werden, eine Produktivität, die nur wenige Jahre aufrechtzuerhalten ist. Meist sind aber selbst diese Jobs temporär und selten mit Sozialversicherung verbunden, weswegen sie das Problem der Unterbeschäftigung nur phasenweise lösen. Es gibt viele Beschwerden von Übergriffen,

²⁰⁴ Die Löhne der Befragten schwankten zwischen 50 und 70 Prozent des Mindestlohns.

²⁰⁵ Über Quantität und Qualität der durch agroindustrielle Unternehmen der Ölpalme angebotenen Beschäftigung in Guatemala siehe Hurtado, L. y Sánchez, G. 2011 y Alonso-Fradejas *et al.* 2011.

psychologischem Missbrauch oder Entlassung ohne Entschädigung, die häufig zu Arbeitskonflikten führen (Alonso-Fradejas 2010).

Ein wichtiges Element dabei ist, dass eine höhere Schulbildung keinen systematischen Einfluss auf den erhaltenen Lohn hat, was an der Kreuztabelle der in dichotome Variablen transformierten Variablen „Tageslohn“ und „Schulbildung des Vaters“ ersichtlich ist.

Tabelle 14: Die Beziehung zwischen Ausbildung und Tageslohn

		Tageslohn	
		< Mindestlohn	>=Mindestlohn
Anzahl der Grundschuljahre	<= 6	73	17
	> 6	5	2
Total		78	19

Quelle: Eigene Befragung in den Dörfern *Napolés, Chatoncito, El Rosalito* und *Monseñor Romero*

Aufgrund dieser prekären Situation an den ländlichen Arbeitsmärkten, die es der großen Mehrheit der Familien nicht erlaubt, ihre Grundbedürfnisse zu decken, hat die im Konzept der *new rurality* beschriebene und von den internationalen Finanzinstitutionen vorgeschlagene Diversifizierung der Lebensunterhalte in einem Maße zugenommen, wie sie wohl nicht vorgesehen war. Dies bedeutet in der Praxis, dass die Einkünfte in den ländlichen Regionen immer weniger aus lokalen produktiven Beschäftigungen und immer mehr aus Rückzahlungen von migrierten Familienmitgliedern und dem Drogenhandel kommen.

Guatemala ist ein wichtiges Durchzugsland für das in Kolumbien produzierte und in die USA verkaufte Kokain geworden. Nach Schätzungen des Ex-Direktors der Internationalen Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala (CICIG), sind etwa 60 Prozent des guatemaltekischen Territoriums von den Drogenmafias, vor allem den mexikanischen *Zetas*, kontrolliert, die die Sicherheits- und Rechtskörper des Staates korrumpieren.²⁰⁶ Seitens des *National Drug Intelligence Center* wird belegt, dass 2006 auf der Zentralamerika/Mexiko- Rute in die USA fast 80 Prozent des Kokains geschmuggelt wurde, das in die USA kam. Durch Guatemala werden jährlich zwischen 300 und 350 Tonnen Kokain transportiert, was einem „Transitwert“ von zwischen 700

²⁰⁶ <http://rastreadordenoticias.com/2011/02/guatemala-el-paraiso-del-narco/>

Millionen und einer Milliarde US \$ entspricht. Der Marktwert des Kokains, das durch Zentralamerika geschmuggelt wird, kommt auf etwa US \$ 50 Milliarden²⁰⁷, eine beträchtliche Summe, vor allem hinsichtlich der niedrigen BIP der zentralamerikanischen Länder (das höchste weist Guatemala mit US \$ 28 Milliarden auf) (PNUD 2010).

Während viele *campesinos* von den landkaufenden Drogenmafias vertrieben wurden und werden, sind andere an dem ertragreichen Geschäft direkt oder indirekt beteiligt – als ArbeiterInnen, Wächter oder Transporteure und in einem hohen Maße auch als Anbieter von Dienstleistungen, die von den Drogenhändlern nachgefragt werden. Somit schaffen legale und illegale Geschäfte, die von den Drogenmafias finanziert werden, Arbeit in Zonen, in denen sie historisch knapp war. Aufgrund fehlender wirtschaftlichen Alternativen, schätzen viele *campesino*-Familien die Aktionen der und kollaborieren mit den Drogenmafias (Zander/Dürr 2011).

Die Rückzahlungen migrierter Familienmitglieder betragen 2008 4.3 Milliarden US \$, die 11.1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Mehr als 1.6 Millionen GuatemalteKInnen leben im Ausland, von denen 1.4 Millionen Geld an ihre Familien schicken (UNICEF/OIM 2009). Allein in den USA ist die Zahl der guatemaltekischen MigrantInnen zwischen 2000 und 2010 um 180 Prozent angestiegen - von 372.487 auf 1,044.209 (Ennis *et al.* 2010).

Die Anzahl der Personen, die Rückzahlungen schickt, stieg seit 2002, als die Internationale Organisation für Migration ihre Umfrage zu diesem Thema gestartet hat, um 44 Prozent – von 980,456 Personen auf mehr als 1.4 Millionen im Jahr 2010; in derselben Zeitperiode stieg auch die Anzahl der EmpfängerInnen dieser Zahlungen beträchtlich – von 2,984,968 auf 4,510,290, was einem Anstieg von 51 Prozent entspricht (OIM 2010).²⁰⁸

²⁰⁷ Dies sind Daten aus dem Jahr 2004. Seit diesem Jahr hat der Drogenhandel deutlich zugenommen.

²⁰⁸ Diese anregenden ökonomischen Daten werden allerdings von sozialen Phänomenen begleitet, die sowohl auf Familien- als auch auf Gesellschaftsebene wenig erfreulich sind. Etwa 65 Prozent jener Personen, die ihre Dörfer in Hoffnung besserer Möglichkeiten im Norden verlassen, bleiben schließlich in den Grenzzonen Guatemalas oder in der Transitzone Mexiko hängen und erleben Gewalt seitens des organisierten Verbrechens oder anderen Kriminalitätsquellen (OIM 2010). Auch schafft die Änderung der Familienstruktur durch die Abwesenheit des Vaters, der Mutter oder beider Elternteile Unsicherheiten und unsoziale Verhaltensformen in Kindern und Jugendlichen, lässt sie in einer verletzbaren Situation und verschiedenen Formen der Gewalt ausgesetzt. Umfrage von OIM und UNICEF, <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=20627>. Auch die interne Migration (von

2.4.2.2. Zugang zu Land

Die Staaten sollten Schritte unternehmen, damit Mitglieder gefährdeter Gruppen Zugang zu Möglichkeiten und wirtschaftlichen Ressourcen haben, um vollständig und gleichberechtigt an der Wirtschaft teilhaben zu können (FAO 2004: Leitlinie 8.2.).

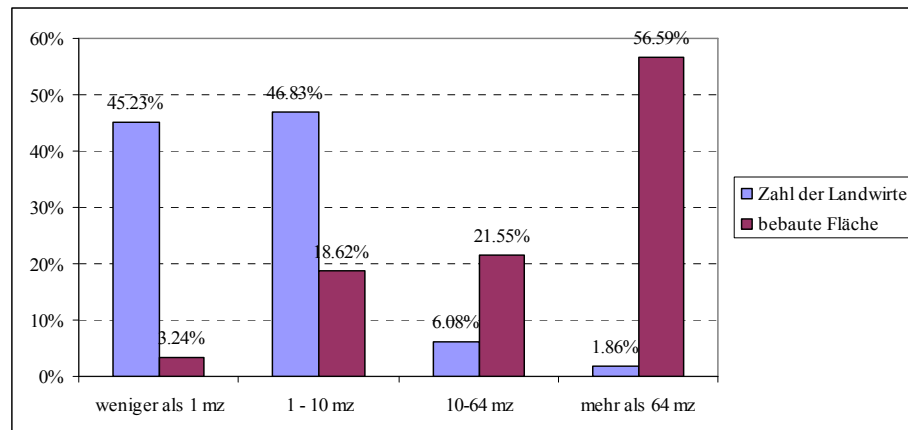
Die Staaten sollten Programme konzipieren und umsetzen, die unterschiedliche Mechanismen des Zugangs zu und der angemessenen Nutzung von landwirtschaftlich genutztem Land beinhalten und auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind (FAO 2004: Leitlinie 8.7).

Die Staaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit von Landbesitz insbesondere im Hinblick auf Frauen, arme und benachteiligte Gesellschaftsschichten im Wege der Gesetzgebung, die das vollständige und gleichberechtigte Recht auf eigenes Land und anderes Eigentum, einschließlich des Erbrechts schützt, zu fördern und zu schützen. Wo es geboten erscheint, sollten die Staaten in Übereinstimmung mit ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und der Rechtsstaatlichkeit die Einrichtung von rechtlichen und anderen politischen Mechanismen erwägen, welche die Landreform mit dem Ziel eines verbesserten Zugangs der armen Bevölkerung und von Frauen vorantreiben. Diese Mechanismen sollten auch die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von Land fördern. Die Situation indigener Gemeinschaften sollte besondere Berücksichtigung finden (FAO 2004: Leitlinie 8.10).

Land stellt in einem Kontext, in dem die Mehrzahl der ländlichen Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt ist und außerhalb dieses Sektors wenig und unzureichend bezahlte Arbeit vorhanden ist, eine besonders wichtige Ressource zur nachhaltigen Sicherung der Ernährung dar. Somit soll auf dieses Thema ein bisschen ausführlicher eingegangen werden.

Guatemala ist mit einem Gini-Koeffizient von 0.84 hinsichtlich der Verteilung des Landes sehr nahe am kompletten Ungleichgewicht (1) der totalen Landkonzentration. Selbst im traditionell ungleichen Lateinamerika gibt es nur ein Land, das eine noch weniger gleiche Landverteilung aufweist.

den ländlichen in die städtischen Zonen), verstärkt bestehende soziale Probleme. Die Vermehrung marginaler Siedlungen, erhöhen den Druck auf Grunddienstleistungen und auf den Beschäftigungsmarkt, und vertieft schließlich die Situation der sozialen Marginalisierung und des kulturellen Verlusts, Faktoren, die als Hauptgründe für das Ansteigen der Jugendkriminalität betrachtet werden.

Grafik 8: Verteilung des Landbesitzes, nach Eigentümer, in manzanas²⁰⁹

Quelle: Eigene Anfertigung, mit Daten von INE, *Censo Agropecuario* 2003

Da die Ungleichverteilung des Landbesitzes ein entscheidender Grund für den 36-jährigen Bürgerkrieg in Guatemala war, wurden in den 1996 unterzeichneten Friedensverträgen verschiedene Mechanismen zur Stärkung des Landbesitzes für *campesinos* und *campesinas* festgelegt, die auch heute noch aktiv sind. Dazu gehört zum einen die Legalisierung des Landbesitzes, die sich auf bereits in Besitz befindliches Land bezog und somit keinen Mechanismus zum Landzugang bedeutet, aber zur Sicherung des Landbesitzes beitragen sollte. Andererseits die marktorientierte Landreform, die bereits in Kapitel 1.2.2.2. beschrieben wurde. Für beide Zwecke wurde ein Fonds geschaffen, der sogenannte Landfonds „*Fondo de Tierras*“ (FONTIERRAS).

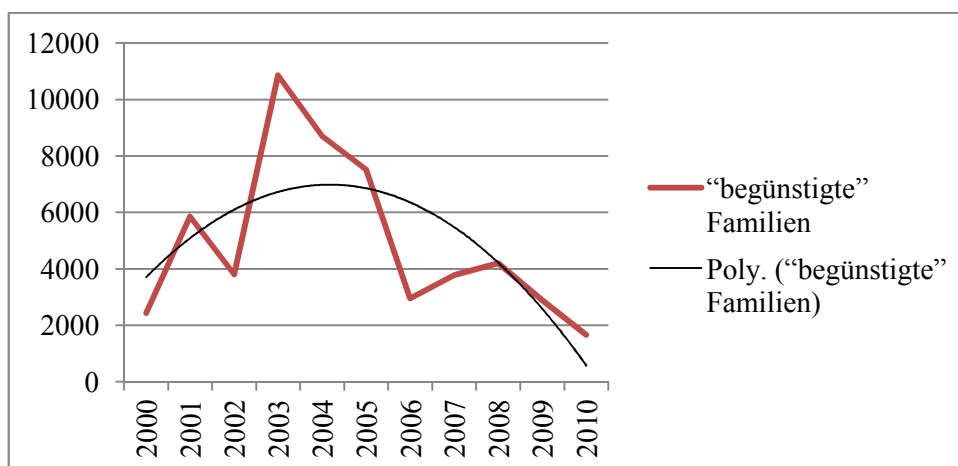
Die Legalisierung des Landes ist ein Prozess, in dem staatlich zugewiesene Parzellen analysiert und aktualisiert werden, um das Eigentum rechtlich zu verankern und den BesitzerInnen des Landes einen Titel zukommen zu lassen. Während in den ersten Jahren große Fortschritte erzielt wurden, kann man ab 2003 eine Reduzierung der Titel, „begünstigter“ Familien und Landfläche nachvollziehen.

²⁰⁹ Wie bereits erwähnt, entspricht eine *manzana* 0.7 Hektar.

Tabelle 15: Legalisierung staatlicher Länder, Ergebnisse 2000-2010

	Nummer der Titel	“begünstigte” Familien	Implizierte Fläche (in Hektar)
2000	10	2,437	54,724
2001	1,172	5,852	119,226
2002	47	3,802	52,514
2003	2,794	10,853	127,226
2004	2,563	8,708	58,371
2005	1,534	7,510	70,905
2006	1,229	2,952	31,557
2007	3,059	3,786	86,306
2008	1,642	4,199	59,082
2009	1,470	2,884	21,628
2010	802	1,665	23,670
	16,322	54,648	705,209

Quelle: FONTIERRAS

Grafik 9: Tendenz der Landlegalisierung, „begünstigte Familien“, 2000-2010

Quelle: Eigene Anfertigung, mit Daten von FONTIERRAS

Der zweite Wirkungsbereich FONTIERRAS' war und ist die Vergabe von weichen Krediten für den Landkauf organisierter *campesino* –Gruppen und die technische Unterstützung der von den Gruppen vorgeschlagenen Produktivprojekte. Es beinhaltet auch eine Anfangssubvention für jede Familie, die es erlaubt, in den ersten – unproduktiven – Monaten Nahrungsmittel zu kaufen, ebenso wie als Startkapital für die Produktivprojekte zu fungieren. Es ist das einzige staatliche Programm, das den *campesinos* und *campesinas* Zugang zu Land ermöglicht und somit den Artikeln 8.2., 8.7. und 8.10. der freiwilligen Leitlinien Rechnung trägt. Umso ernüchternder die Entwicklung auch dieses Programms, das in den fünf letzten Jahren (2006 – 2010)

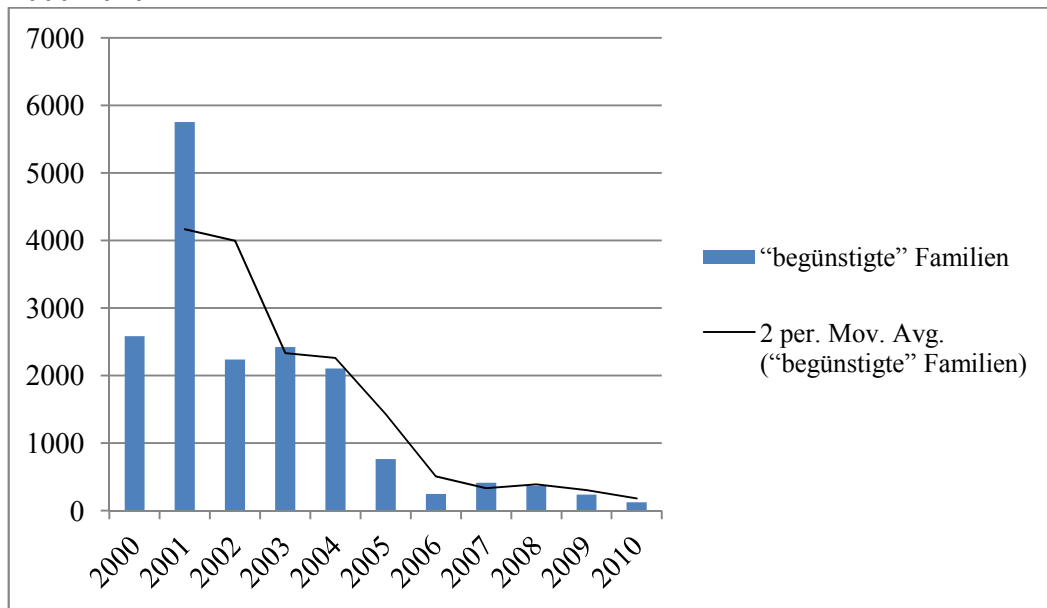
gemeinsam nur etwas mehr als die Hälfte jener Familien „begünstigte“ wie in den einzelnen Jahren (2000, 2002, 2003, 2004) zuvor. Der einzige Mechanismus des Landzugangs ist somit in den letzten Jahren aufgehoben worden.

Tabelle 16: FONTIERRAS, Programm des Landzugangs. Nummer der übergebenen Länder, “begünstigte” Familien, Fläche, Kreditvolumen und Subventionen, 1998- 2010

FONDO DE TIERRAS					
RESUMEN DE FINCAS					
ENTREGADAS DESDE SU CREACION					
AÑOS 1998-2010					
AÑO	NUMERO DE FINCAS ENTREGADAS	FAMILIAS BENEFICIADAS	EXTENSION (Has.)	MONTO DEL CREDITO (Q.)	MONTO DEL SUBSIDIO
98-99	30	2.405	12.450,60	82.570.795,71	23.625.000,00
2000	45	2.583	17.276,11	64.170.620,31	41.933.954,60
2001	59	5.754	26.793,26	222.312.905,49	110.680.986,00
2002	20	2.237	8.483,44	95.013.234,75	46.577.388,00
2003	29	2.423	8.991,85	85.037.536,19	59.544.342,00
2004	29	2.103	7.350,79	67.452.148,12	59.104.968,00
2005	12	764	4.822,84	23.105.390,04	23.002.512,00
2006	2	247	742,75	6.409.324,00	8.180.343,60
2007	7	413	1.903,42	14.092.807,00	14.361.001,20
2008	6	363	3.266,14	11.936.583,78	13.307.580,00
2009	7	239	1.258,87	9.384.165,67	9.693.840,00
2010	4	125	531,36	6.300.000,00	5.460.000,00
PENDIENTE DE ENTREGA 2010	5	122	392,26	6.561.000,10	5.328.960,00
TOTAL	255	19.778	94.263,69	694.346.511,16	420.800.875,40

Quelle: FONTIERRAS

Grafik 10: FONTIERRAS, Programm des Landzugangs, “begünstigte” Familien, 2000-2010

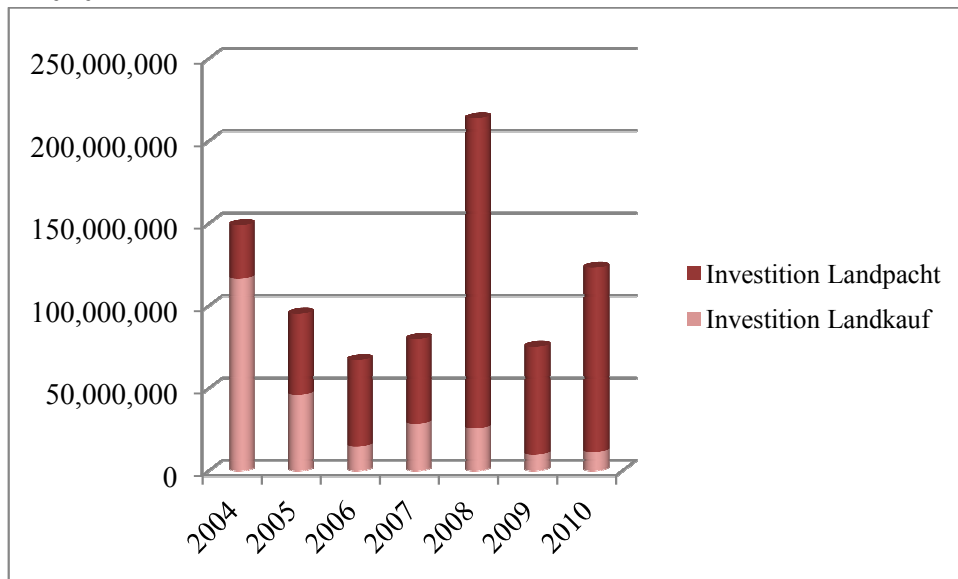


Quelle: Eigene Anfertigung, mit Daten von FONTIERRAS

Die Vernachlässigung dieses Mechanismus hatte politische Gründe – der Zugang zu Landeigentum war in der neoliberalen Regierung Bergers (2004 – 2008) und der sozialdemokratischen Regierung Coloms (2008 – 2012) keine Priorität mehr – ebenso wie budgetäre.

2004 wurde ein neues Programm eingeführt, das als Landzugangsprogramm dargestellt wurde, in Wirklichkeit aber ein Kreditprogramm ist – das Landpachtprogramm. In wenigen Jahren wurden die in die beiden Programme (Landkauf und Landpacht) investierten Mittel invertiert.

Grafik 11: FONTIERRAS, Budget für Landpacht- und Landkaufprogramm, 2004 – 2010

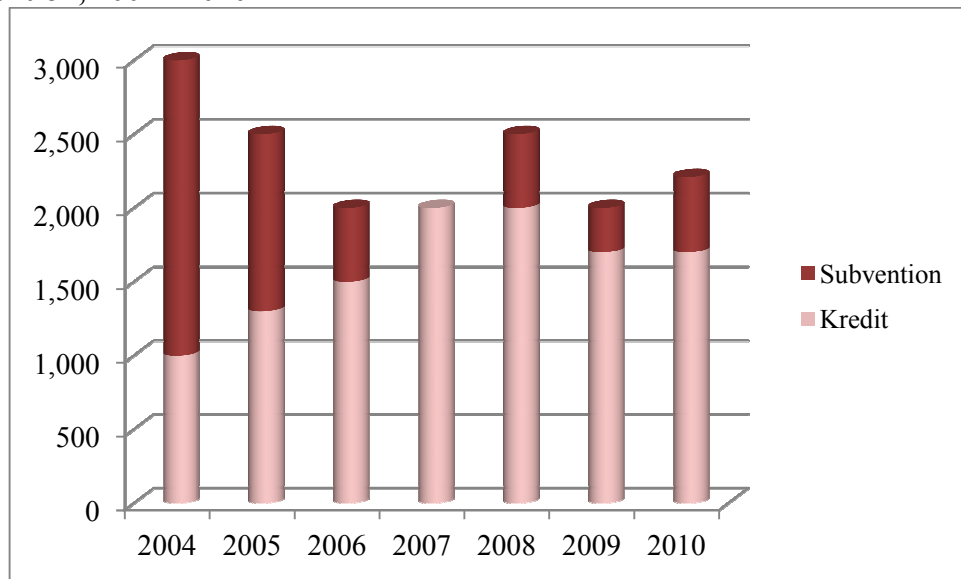


Quelle: Gauster *et al.* 2011

Das Ziel des Landpachtprogramms ist „zur Ernährungssicherheit und zur Schaffung von Beschäftigung und Einkünften für ländliche Familien, die in Armut oder extremer Armut leben und kein oder ungenügend Land haben, beizutragen“ (FONTIERRAS 2010: 49).

Dafür erhalten die am Programm teilnehmenden Familien jährlich einen Betrag, der aus einem Kredit und einer Subvention besteht (die Subvention ist für landwirtschaftliche Inputs oder Eigenverbrauch). Der Kredit soll es den Familien erlauben, die Produktionskosten (zu denen u.a. die Landpacht gehört) am Anfang des landwirtschaftlichen Zyklus zu decken. Nach der Ernte soll er zinsfrei zurückgezahlt werden. Sowohl der gesamte jährliche Betrag als auch der Anteil der Subvention am Gesamtbetrag ist im Verlauf der Jahre gesunken.

Grafik 12: FONTIERRAS, Landpachtprogramm, Gesamtbetrag, Kredit und Subvention, 2004 - 2010



Quelle: angepasst von Gauster *et al.* 2011

2010 haben 50,590 Personen aus 263 (der 331) Munizipien das Landpachtprogramm genutzt (etwa die Hälfte davon Frauen) (FONTIERRAS 2010), mit steigender TeilnehmerInnenzahl seit Einführung des Programms.²¹⁰ Dennoch ist es gesamt gesehen ein nicht stark wahrgenommenes Programm, da es zwar territorial fast universalisiert ist, in den meisten Dörfern aber immer nur einzelne Personen zu Gute kommt (Gauster *et al.* 2011).

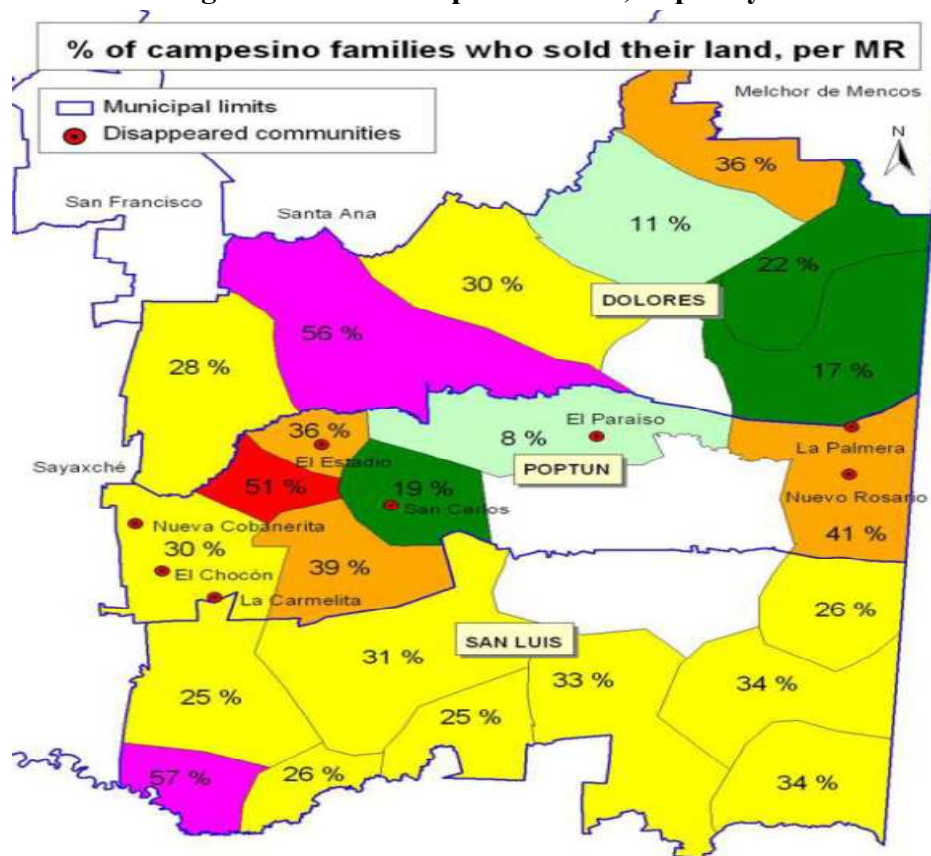
Den bescheidenen Ergebnissen im Zugang zu Land stehen massive Wellen des Landverkaufs der *campesinos* gegenüber. Im Rahmen der Liberalisierung der Landmärkte war jene legale Figur, die es den neuen EigentümerInnen unmöglich gemacht hatte, innerhalb eines gewissen Zeitrahmens (10 Jahre) das Land zu verkaufen, aufgehoben worden. Somit war es möglich geworden, das Land unmittelbar nach der Legalisierung zu veräußern. Dieses, vor allem in den letzten Jahren zu beobachtende Phänomen, wird als Konzentration des Landbesitzes bezeichnet, da hier Land von *campesinos* zu agroindustriellen Unternehmen transferiert wird.²¹¹

²¹⁰ Die Tendenz ist seit Beginn des Programms steigend gewesen, mit einem Höhepunkt im Jahr der Nahrungsmittelkrise 2008 - in dem zusätzliche Mittel zur Bekämpfung der Krise in dieses politisch beliebte Programm investiert wurden -, der danach nicht mehr erreicht wurde. Vgl. Gauster und Garoz 2009.

²¹¹ Wenn von mittleren und großen Eigentümern zu anderen Großindustrien verkauft wird, wird von Re-Konzentration gesprochen (Hurtado 2008).

Verschiedenen Studien zum Thema des Landverkaufs zeigen folgende Ergebnisse: Bereits 2005 wurde in verschiedenen Regionen des Landes angegeben, dass etwa 20 Prozent des eben legalisierten Landes umgehend verkauft wurde (Garoz *et al.* 2005). Hurtado (2008) erforschte, dass zwischen 2001 und 2005 35 Prozent jener Parzellen verkauft wurden, die legalisiert worden waren. Unter dem nicht legalisierten Land hatten in derselben Region (das *department* Alta Verapaz) nur zwischen null und acht Prozent den Besitzer gewechselt. Auch im Süden des flächenmäßig größten guatemaltekischen *departments* Petén sind die Auswirkungen des Landverkaufs gravierend. Ganze Dörfer sind nach den Legalisierungsprozessen verschwunden. 2009 wurde mittels eines Zensus in 236 Dörfern der Munizipien San Luis, Poptún und Dolores eruiert, dass 30 Prozent der ursprünglichen Eigentümer ihre Parzelle nach der Legalisierung verkauft hatten. Das entsprach 63,495 Hektar und 2,326 Familien, die ohne Land blieben (Zander/Dürr 2010). Im nördlichen Munizip Ixcán wurden 13.51 Prozent der Familien ihr Land los, in Sayaxché 28.61 Prozent (Alonso-Fradejas *et al.* 2011).

Landkarte 2: Prozentsatz jener *campesino* Familien, die ihr Land verkauft haben, nach Mikroregionen der Munizipien Dolores, Poptún y San Luis

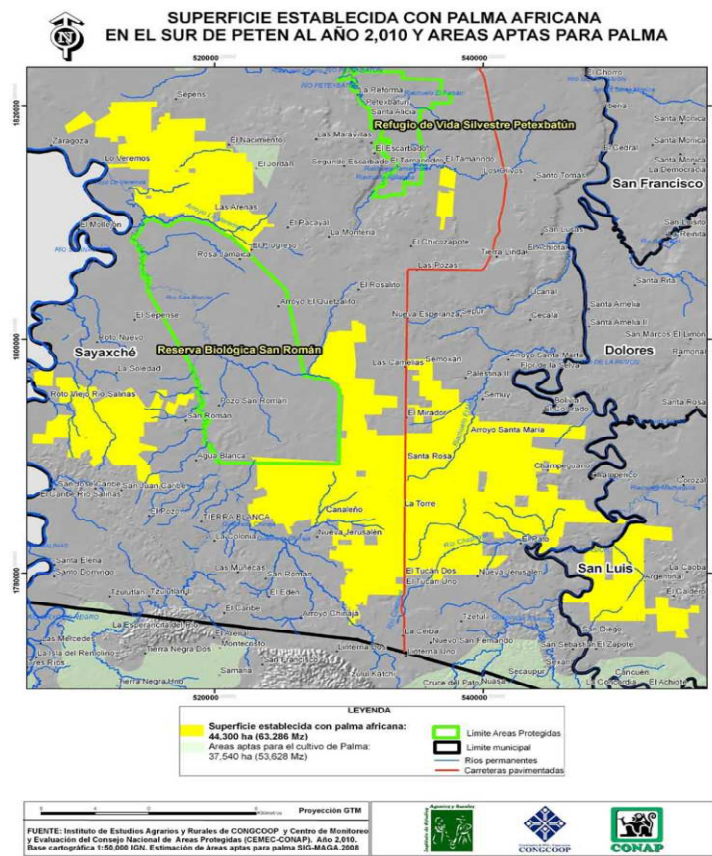


Quelle: Zander/Dürr 2011

Fast überall waren die Käufer Besitzer riesiger Ölpalmlantagen oder deren Mittelsmänner bzw. sogenannte „*narco-ganaderos*“, offen in den Drogenhandel verwickelte Viehzüchter, für die das Land somit diverse Zwecke erfüllt²¹² (Alonso-Fradejas *et al.* 2008; Zander/Dürr 2011; Anonym 2011).

Die starke Expansion der Ölpalmlantagen kann in der nachfolgenden Landkarte zur Landnutzung nachvollzogen werden. Im Munizip von Sayaxché ist die mit Ölpalmen bepflanzte Fläche von 465 Hektar im Jahr 2000, auf 14,986 Hektar in 2006 und 28,554 Hektar in 2010 angestiegen. Nur fünf Familien widmen sich der Gewinnung des Pflanzenöls in Guatemala (in Sayaxché vier)²¹³ (Alonso-Fradejas 2011), was die starke Tendenz der Konzentration des Landes verdeutlicht.

Landkarte 3: Fläche, die von Palmölplantagen eingenommen wird, Sayaxché, Petén, 2011



Quelle: IDEAR/CONGCOOP/CONAP

²¹² Beispielsweise die in Guatemala gut bekannten Familien Mendoza und Berganza, auf deren Namen 11,573 Hektar und 5,000 Hektar im Landkataster zu finden sind.

²¹³ Eine davon macht dies in Assoziation mit der Investbank Goldman Sachs & The Carlyle Group. Alonso-Fradejas 2011.

Die Motive, die dem Landverkauf zu Grunde liegen, sind verschiedene: die Bezahlung von Schulden (auf Grund von Unfällen, Erkrankungen eines Haushaltsmitglieds oder Krediten); Migration; oder Druck von „Dritten“ – meist Drogenmafias oder Viehzüchtern²¹⁴ (Hurtado/Sanchez 2011; Zander/Dürr 2011; Alonso-Fradejas *et al.* 2011).

Im Kontext dieser Studie ist ein weiteres, häufig genanntes Motiv besonders relevant: Unproduktive Böden bzw. verbunden damit, unzureichende sich aus der landwirtschaftlichen Aktivität ergebende Einkommen. Diese Faktoren stehen direkt mit den im Rahmen der Landlegalisierungsprojekte als entscheidend erachteten „komplementären“ Programmen in Bezug, die dazu beitragen sollten, die familiäre Landwirtschaft zu stärken.²¹⁵ Dies betrifft vor allem technische Beratung (zu ökologisch sinnvollen und ökonomisch effizienten Anbaumethoden; Diversifizierung der Produkte; Verbesserung der Fertilität der Böden etc.), Zugang zu günstigen Krediten, Subvention landwirtschaftlicher Inputs (wie Saatgut oder Dünger) und Unterstützung beim Verkauf, also einige jener Maßnahmen, die in der Nationalen Politik zur Integralen Ländlichen Entwicklung enthalten sind, die 2009 von der Regierung Colom unterzeichnet wurde, für die aber in den folgenden Jahren nie Ressourcen freigemacht wurden.

²¹⁴ Die Kaufstrategie verläuft meist in folgenden Etappen: Zunächst werden oft Beamte bzw. MitarbeiterInnen der Landlegalisierungsinstitutionen befragt, wo die nächsten Titel vergeben werden und in welchen Fällen es Probleme mit der Bezahlung der Schulden – die Erteilung jedes Landtitels ist mit gewissen Zahlungen verbunden - geben könnte. In diesen Fällen ist die Verbindung Landlegalisierung – Verkauf besonders offensichtlich. Danach werden den Familien mit Zahlungsschwierigkeiten Angebote unterbreitet, das Land zu verkaufen, besonders wenn es sich um interessante Parzellen handelt, und sie so unter Druck gesetzt. Wenn das nicht ausreicht, kommt der potentielle Käufer persönlich, oft von bewaffnetem Personal begleitet und wiederholt das Angebot. Der nächste Schritt (oder ein „alternativer“ Schritt) ist die Umschließung der Parzelle. Das kann durch „spontane“ Brände, die die Ernte der *campesinos* betreffen, verschärft werden. Wenn auch so nicht verkauft wird, greift man zu offenen Drohungen: „Wenn du nicht verkaufst, verhandeln wir mit deiner Witwe.“ Schließlich gibt es Fälle, in denen direkt Gewalt angewandt wird – u.a. der Ermordung des „Familienoberhaupts“. Siehe Alonso *et al.* 2008 und Zander/Dürr 2011.

²¹⁵ Im Schlussbericht des *Land Administration Projects* der Weltbank heißt es: „Eines der wichtigsten Themen in den Landadministrationsprozessen ist jenes, das sich auf die Komplementarität der Aktivitäten des Registers und Landkatasters bezieht, die Formulierung komplementärer öffentlicher Programme, in diesem Fall die Notwendigkeit, Programme zur technischen produktiven Beratung für die direkt Begünstigten des [Legalisierungs]Prozesses. Man darf nicht aus den Augen verlieren, dass diese Investitionen getätigt wurden, um den Bürgern Zugang zu einer adäquaten Entwicklung zu verschaffen. Dieses Thema wurde in der interinstitutionellen Koordination von PROTIERRA behandelt, weswegen, als diese [PROTIERRA] verschwand, der komplementäre Institutionskomplex, der die Erstellung des Landkatasters mit Programmen der technischen produktiven Beratung ergänzen sollte, in die Bedeutungslosigkeit fiel.“ RIC 2007: 20f.

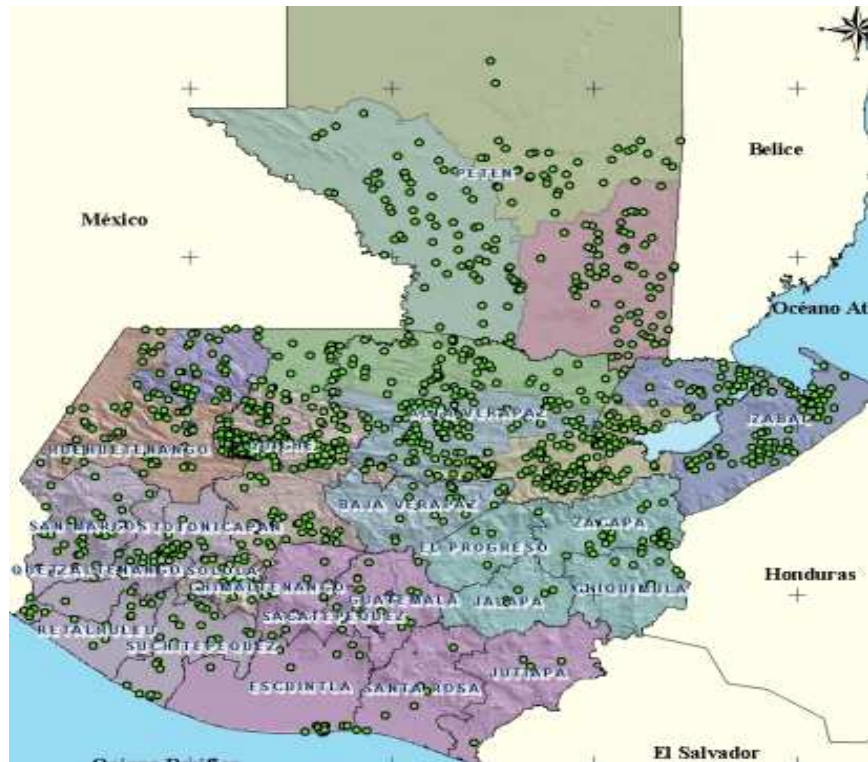
Der Verkauf des Landes trug nur in wenigen Fällen dazu bei, die Lebensunterhalte der VerkäuferInnen nachhaltig zu verbessern. Es wird geschätzt, dass nur etwa 5 Prozent der Verkäufer Erfolg hatten. Die restlichen 95 Prozent scheiterten in ihrem Versuch, in die USA zu migrieren, besseres Land zu finden oder kleine Geschäfte zu gründen. So blieben sie meist bald ohne Geld, aber auch ohne Land, und mussten nun Land pachten und/oder neues Land, vor allem in Naturschutzgebieten, besiedeln (Hurtado 2008).

So ist das Ergebnis der Landpolitik der Post-Friedensverträge ernüchternd. Nicht nur ist es nicht gelungen, den Landzugang für die *campesinos* und *campesinas* zu verbessern – im Gegenteil, die Konzentration wurde verschärft –, sondern die historisch konfliktive Situation ums Land wurde weiter erhöht. Neben der Konflikte, die sich aus der Konzentration des Landbesitzes ergeben, sind es vor allem Konflikte, die sich auf Grund fehlender Fortschritte im Legalisierungsprozess entwickelt; und Konflikte, die sich aus den nicht bezahlbaren Schulden auf den Landkauf (des Landzugangsprogramms FONTIERRAS²¹⁶) ergeben haben.

Die vier Hauptkategorien der Konflikte, die das Sekretariat für Landfragen (SAA) bearbeitet, sind Disput um Landrechte (zwei oder mehr Parteien suchen gleichzeitig das Eigentum oder den Besitz des selben Grundstücks); territoriale Grenzen (Konflikt zwischen zwei oder mehr Parteien um einen Teil eines anliegenden Grundstücks, das zwischen ihrem Land liegt); Besetzung (meist von Naturschutzgebieten²¹⁶ oder als Druckmittel zur Einforderung von Abfindungen aufgelöster Arbeitsverhältnisse); und Legalisierung (SAA 2008). Von den insgesamt 1364 aktiven Fällen (Februar 2011) fallen 68 Prozent auf Disput um Landrechte und knapp 20 Prozent auf Besetzungen. Sie implizieren mehr als eine Million Personen und fast 300,000 Hektar (Gauster 2011).

²¹⁶ Die Naturschutzgebiete Guatemalas umfassen fast ein Drittel des Territoriums (31 Prozent), 164 erklärte Naturschutzgebiete und 3,371,417 Hektar. Seit der Erklärung der Naturschutzgebiete 1989, gibt es starke Konflikte zwischen *campesinos*, die sich auf diesen Ländern befinden und der für ihren Schutz zuständigen Institution (CONAP). Dies betrifft einerseits jene *campesinos*, die gerade dabei waren, ihr Land zu legalisieren, als die Erklärung als Naturschutzgebiet ihnen die Möglichkeit formellen Landbesitzes nahm; und neue Besetzungen, die vor allem Produkt der Erhöhung der Landlosen, Resultat der massiven Landverkäufe, sind.

Landkarte 4: geographische Verteilung der aktiven Konflikte, Februar 2011



Quelle: SAA 2011

In den meisten Mikroregionen (vor allem in jenen Zonen, in welchen sich die Konflikte konzentrieren) schätzt die SAA, dass die Konflikte in den letzten Jahren angestiegen sind (Gauster 2011: 36). Auch die gewalttätige staatliche Antwort auf die Besetzungen, der sich auch die sozialdemokratische Regierung Colom verschrieb – Räumungsaktionen mit Verletzten und Todesopfern -, hat die gesellschaftlich wahrnehmbare Konfliktsituation um das Agrartheme wieder entscheidend erhöht.

Die fehlende Möglichkeit, jene Schulden zu zahlen, die im Rahmen der marktorientierten Landreform seitens der “begünstigten” *campesino*-Gruppen beim FONTIERRAS aufgenommen wurden, stellen schließlich ein weiteres großes Konfliktfeld dar.

Auf Grund starker Unregelmäßigkeiten in den Landkäufen (Überschätzung des Wertes, Druck der Landeigentümer) und in Folge Kaufpreise, die nicht den realen Wert des Landes widerspiegeln, bekamen viele Gruppen ernsthafte Probleme, die überhöhten Schulden zu zahlen. Dazu gesellten sich wenig erfolgreiche Produktivprojekten (auf Grund fehlerhafter und mangelnder technischer Beratung) und Probleme innerer

Kohäsion in den Gruppen, die zu vielen Ausfällen führte und die bleibenden *campesinos* mit entsprechend höheren Schulden zurückließ.

Insgesamt sind 112 der 255 erworbenen Ländereien von Schuldenproblemen betroffen. Die Schulden betragen gesamt Q. 202,980,146.61, wovon die knappe Hälfte (Q. 100,685,235.02) schon bezahlt werden hätte müssen. Hinsichtlich der Zinsen sind die Rückstände noch größer. Während die meisten *campesino*-Organisationen die Aufhebung der Schulden fordern, sucht FONTIERRAS die Lösung in der Re-Strukturierung der Kredite (Gauster 2011: 49f).

2.4.2.3. Zugang zu Wasser

In dem Bewusstsein, dass der Zugang aller zu Wasser in ausreichender Quantität und Qualität grundlegend für Leben und Gesundheit ist, sollten sich die Staaten bemühen, den Zugang zu Wasserressourcen zu verbessern und deren nachhaltige Nutzung und Zuteilung an die Verbraucher zu fördern, wobei die Wirtschaftlichkeit und Befriedigung des Grundbedarfs der Menschen in einer Weise zu berücksichtigen ist, die gerecht ist und einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit der Erhaltung oder Wiederherstellung von Ökosystemen und dem häuslichen, industriellen und landwirtschaftlichen Bedarf, einschließlich der Sicherung der Trinkwasserqualität, schafft (FAO 2004: Leitlinie 8.11)

In diesem Artikel 8.11. der freiwilligen Leitlinien wird die Qualität des Wassers, der Zugang zu Wasserressourcen und der Ausgleich zwischen häuslichem, industriellem und landwirtschaftlichem Gebrauch des Wassers angesprochen.

Guatemala leidet an keinem Wasserdefizit. Die mit dem Wasser verbundene Problematik beziehen sich vor allem auf fehlendes Management und Verwaltung dieser natürlichen Ressource und auf die Wasserqualität.

ExpertInnen schätzen, dass in Guatemala etwa 97 Prozent des Wassers einen Grad von Verschmutzung aufweist, vor allem wegen Entladung von Schmierstoffen, Industrieabfällen, Schädlingsbekämpfungsmittel und Viehzucht (Rey Rosa 2011).

Auch wenn sich der Zugang zu Leitungswasser seitens der ländlichen Dörfer durch den Anschluss an ein Netz verbessert hat (95 Prozent der städtischen und 82 Prozent der ländlichen Haushalte im Jahr 2006) (IARNA 2009), bleiben Zweifel über die Reinheit dieses Wassers. Normalerweise wird der Zugang zum Netz nicht von Investitionen

begleitet, die Wartung und somit die Qualität des Wassers sicherstellen, was dazu führt, dass das konsumierte Wasser oft mangelhaft ist und gesundheitliche Probleme hervorruft: vor allem Durchfallserkrankungen, die Unterernährung oder sogar Kindersterblichkeit zur Folge haben können.²¹⁷

Hinsichtlich der Verschmutzung des Wassers, sind wiederum jene Aktivitäten, die öffentlich subventioniert werden, besonders schädlich. Die Nutzung des Wassers für die Kühlung der Maschinen, die auf den Zuckerrohr- und Ölpalmenplantagen angewandt werden, führen dazu, dass Wasser erwärmt in den Fluss zurückkommt und die natürliche Temperatur desselben erhöht, wodurch strategische Ökosysteme transformiert werden (Feuchtgebiete, Wälder etc.). Dies passiert auch im Falle des Bergbaus, besonders bei offenen Minen, einer weiteren strategischen „Entwicklungs“option, die Guatemala in den letzten Jahren gewählt hat (Alonso-Fradejas *et al.* 2011). Zusätzlich kommt es bei diesen Aktivitäten zu direkten Verschmutzungen: Im Fall der Palmölplantagen durch die Vermischung von Wasser und Öl, im Fall des Bergbaus durch die Verschmutzung des Wassers mit Metallen (COPAE 2010).

Was das Management des Wassers betrifft – das als Ausgleich zwischen dem Bedarf verschiedener Sektoren verstanden werden kann –, gibt es zwei Realitäten: Knappheit und Überfluss. In den Waldflächen Guatemalas, vor allem im Hochland, wird zwar genug Wasser produziert, um die Bevölkerung das ganze Jahr lang zu versorgen. Dennoch führen fehlende Wasserspeicher zu ernster Knappheit in der Trockenzeit.²¹⁸ Auch für die Bevölkerung der tieferen Lagen der Wasserscheiden gibt es Defizite: Der irrationale und nicht regulierte Gebrauch des Wassers durch die Bewässerungssysteme der großen Zuckerrohrplantagen der Südküste verwehrt ihnen den Zugang zu Wasser.²¹⁹

In Guatemala wird Wasser vor allem für die äußerst wasserintensive landwirtschaftliche Exportproduktion und Viehzucht (mehr als 50 Prozent des Wassers) genutzt – mit

²¹⁷ Interview Umweltexperte (UE) 1, UICN

²¹⁸ Interview Umweltexperte (UE) 2, *Observatorio Ambiental*

²¹⁹ In manchen Fällen wird sogar der natürliche Strom der Flüsse umgeleitet, um ihn für die Kanalisation in den Plantagen zu verwenden. Diese Umleitungen verhindern die Nutzung des Wassers durch die Nachbardörfer bzw. jene Dörfer, die in tieferen Lagen leben ebenso wie die Weiterleitung des Wassers zu den Mangroven. Interviews UE 1, UE 2 und Umweltexperte (UE) 3, SAVIA.

steigender Tendenz.²²⁰ Dazu gehören vor allem die nicht traditionellen Exportprodukte, sowie die Kaffee-, Zucker- und Palmölindustrie. 2003 haben Palmölplantagen 12.4 Prozent und die Zuckerrohrplantagen 43.4 Prozent des Wassers, das für Bewässerungssysteme verwendet wird, verbraucht (seit 2003 hat sich die Produktion des Palmöls allerdings mehr als verdoppelt) (IARNA 2010). Auch die Lebensmittel- und Getränkeindustrie sind hohe Verbraucher. Schließlich wird auch viel Wasser für die Erzeugung von Energie (durch Wasserkraft) verwendet.

2.4.3 Handel und Grundnahrungsmittelmärkte

Die Staaten sollten Rechtsvorschriften, Maßnahmen, Verfahren sowie ordnungspolitische und sonstige Institutionen schaffen, um sicherzustellen, dass der Zugang zu den Märkten ohne Diskriminierung erfolgen kann, und um wettbewerbsfeindliche Praktiken auf den Märkten zu verhindern (FAO 2004: Leitlinie 4.2.).

Die Staaten sollten danach streben sicherzustellen, dass die Nahrungsmittel, der Agrarhandel und die allgemeine Handelspolitik der Förderung der Ernährungssicherheit eines jeden mittels eines nichtdiskriminierenden und marktorientierten lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Handelssystems dienen (FAO 2004: Leitlinie 4.7.).

Die Staaten und internationalen Organisationen sollten die Vorteile der lokalen Beschaffung für die Nahrungsmittelhilfe berücksichtigen, die den Bedarf an Nahrungsmitteln der von Ernährungsunsicherheit Betroffenen mit den kommerziellen Interessen der lokalen Erzeuger verbinden könnte (FAO 2004: Leitlinie 14.2.).

... Die Staaten sollten geeignete Katastrophenvorsorgemaßnahmen treffen, wie das Einrichten von Nahrungsmittellagern für den Erwerb von Nahrungsmitteln, und sie sollten Schritte ergreifen, um angemessene Verteilungssysteme einzurichten (FAO 2004: Leitlinie 16.7.).

Guatemala ist auf Grund seiner geographischen und klimatischen Bedingungen ein Land, das die Möglichkeit hat, die in ihm konsumierten (Grund)Nahrungsmittel weitgehend selbst herzustellen. Dies war auch lange Zeit der Fall. Noch Mitte der 1980er Jahre galt Guatemala als Kornkammer Zentralamerikas und produzierte den Mais, den Reis und die Bohnen, die die Bevölkerung konsumierte,²²¹ phasenweise mit Überschüssen, die in das restliche Zentralamerika exportiert wurden. Das einzige Getreide, das immer schon zum Großteil importiert wurde, war Weizen, der damals aber

²²⁰ Interview UE 2

²²¹ So war beispielsweise das gesamte Importvolumen des Mais in den 29 Jahren der Importsubstitution und bis zur Konsolidierung des Freihandels, 1960 bis 1988, mit 838,000 Tonnen etwa genauso hoch wie die Importe im ersten Jahr der Gültigkeit des DR-CAFTA, als die Mais-Einfuhren 788,000 Tonnen betragen. Eigene Berechnung mit Daten von USAID.

immerhin im Hochland Guatemalas noch produziert wurde und 10 Prozent des Eigenbedarfs deckte. Zwanzig Jahre später hat sich das Bild geändert.

Tabelle 17: Produktion und Importe der Hauptgetreidesorten Guatemalas, 2007, in Tonnen

	weißer Mais	gelber Mais	Reis	Weizen
Produktion	1,294,394	304,039	26,004	8,000
Importe	58,144	641,781	83,275	394,741
Beziehung Importe - Produktion	4.5%	211%	320.2%	4,934%

Quelle: Eigene Anfertigung, mit Daten von SIECA, *Banco de Guatemala* und INE, *Encuesta Nacional Agropecuaria 2007*

Erklärbar ist dieses Phänomen und die zunehmende Abhängigkeit speziell von vier Maßnahmen, die im Rahmen der ökonomischen Reformen und des Konsens von Washington ab Ende der 1980er Jahre gesetzt wurden.

Zunächst die Abwertung der Währung. Die Abwertung des guatemaltekischen Quetzals begünstigte Exporte und verteuerte die Produktion für die nationalen Märkte, da gewisse Produktionsfaktoren – wie Dünger – importiert werden.

Zweitens der Abbau jenes staatlichen Apparats, der für die Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, etwa für zwei Drittel der nationalen Produktion von Mais und Bohnen verantwortlich war. Die für technische Beratung zuständigen DIGESA und DIGESEPE wurden demontiert, das für die Regulierung der Nahrungsmärkte und die Schaffung von Nahrungsmittelreserven verantwortliche INDECA funktionsunfähig, die ländliche Entwicklungsbank BANDESA privatisiert²²² und dem für Forschung und Entwicklung zuständigen ICTA die Ressourcen gekürzt.

Drittens die Marktliberalisierung. Das bezieht sich sowohl auf die bereits erwähnten Landmärkte (zu deren Dynamisierung der rechtliche Verkaufsschutz aufgelöst wurde), als auch auf die Nahrungsmärkte, in denen dem Staat die Funktion der Regulierung (indem er Korn kaufte, aufbewahrte und in Zeiten der Engpässe auf den Markt warf, um eine relative Stabilität der Preise zu bewirken) genommen wurde.

²²² Dies hatte unter anderem zu Folge hatte, dass als Garant eines Kredits nur mehr rechtlich legitimes und eingeschriebenes Land akzeptiert wurde und nicht wie zuvor der kleinbäuerlichen Realität näherstehende Garantien wie beispielsweise ein Prozentsatz der Ernte.

Die entscheidendste Maßnahme war schließlich die Handelsliberalisierung. Diese wurde zunächst durch unilaterale Verpflichtungen vieler lateinamerikanischer Staaten im Rahmen der Schuldenkrise initiiert. Mit der Gründung der Welthandelsorganisation 1995 wurden dann freie oder mit sehr geringem Zoll versehene Einfuhrkontingente für verschiedenste Produkte definiert. Unter anderem wurde für gelben Mais ein Kontingent mit fünfprozentigem Zoll geöffnet, das sich Jahr für Jahr an die steigenden Bedürfnisse der Industrie (vor allem der Geflügelindustrie) anpasste (Gauster 2008).

Sowohl im Fall des gelben Mais als auch bei Reis war von Anfang an ersichtlich, dass die Öffnung der Kontingente – trotz marktliberaler Argumentation - zwei sehr marktfeindlichen Phänomenen Türe und Tor öffnete. Einerseits wurden die Grundnahrungsmärkte nun von hoch subventioniertem Getreide vor allem aus den USA überschwemmt²²³, zum anderen die Kontingente von wenigen Unternehmen genützt, die somit die Importe zu konzentrieren begannen und aufgrund fehlenden Wettbewerbs nicht veranlasst waren, die billigen Importe auch an die KonsumentInnen weiterzugeben.

Auf Grund dieser bereits ersichtlichen Problematik kam es bei der Verhandlung des zentralamerikanischen Freihandelsvertrags mit den USA, ein nächster Schritt der Handelsliberalisierung, zu starken Protesten seitens großer Teile der Zivilgesellschaft, die ungehört blieben. So trat ab Juli 2006 das *Dominican Republic Central America Free Trade Agreement* (DR-CAFTA) in Kraft, das die genannte Problematik nun verschärfte.²²⁴

Die Einfuhr der im Rahmen des DR-CAFTA freigegebenen Kontingente sind in hohem Maße konzentriert. Im Jahr 2009 vereinnahmte nur ein Unternehmen 57 Prozent des Reis-Kontingents; bei gelbem Mais waren es offiziell 10 Unternehmen, die 80 Prozent der Einfuhren konzentrieren. Diese 10 Unternehmen gehören allerdings nur zu drei

²²³ Die USA haben allein ihre Maisproduktion von 1995 bis 2010 mit US \$ 77.1 Milliarden subventioniert, während in Guatemala selbst die geringe Unterstützung, die es zuvor für diesen Sektor gegeben hatte, eliminiert wurde. In den fünf Jahren der Wirksamkeit des Freihandelsvertrags Zentralamerika-USA (2006-2010) waren es – trotz der hohen Preise am Weltmarkt – immerhin US \$ 21.6 Milliarden (Ozaeta 2011).

²²⁴ Zusätzlich ließ die asymmetrischen Verhandlungsposition von Anfang an wenig Raum für ein „faïres“ Abkommen. Klar ersichtlich ist dies beispielsweise an der Tatsache, dass die USA 49 Produkte aus dem Freihandelsvertrag ausnahmen, während die meisten zentralamerikanischen Länder, darunter Guatemala, nur eines, und auch das nur partiell, schützen konnten (Galián 2005).

Unternehmensgruppen. Weißer Mais wurde und wird von vier Firmen importiert, von denen die drei größten zur selben Unternehmensgruppe gehören (Gruppe MASECA) (Ozaeta 2010). Es ist ein offenes Geheimnis und eine vom Wirtschaftsministerium durch komplizierendes Schweigen legitimierte Praktik, mittels unterschiedlicher legaler Formen (Firmennamen) zu einer Quote Zugang zu haben, die einem Einzelunternehmen aus Wettbewerbsgründen nicht zustünde (Gauster 2007).

Tabelle 18: Konzentration der unter DR-CAFTA freigegebenen Kontingente, 2006 - 2009

		2006	2007	2008	2009
Gelber Mais	Nummer der Unternehmen	11 (*)	10 (**)	10 (**)	10 (**)
	Prozentsatz der Importe	48.3	64.7	68.8	80
Weißer Mais	Nummer der Unternehmen	2	3 (***)	3 (***)	4/2
	Prozentsatz der Importe	94.7	90.4	97.7	100/84
Reis	Nummer der Unternehmen	1	1	1	1
	Prozentsatz der Importe	44	43.8	49.3	57
Weizen	Nummer der Unternehmen	5	1	5	1
	Prozentsatz der Importe	78.7	48.7	89.6	50

Quelle: Eigene Anfertigung mit Daten von SAT, Wirtschaftsministerium, Sigüenza/Ozaeta 2010: 148

(*) gehören zu zwei Unternehmensgruppen

(**) gehören zu drei Unternehmensgruppen

(***) gehören zu einer Unternehmensgruppe

Die Konzentration der Einfuhren existiert auch deshalb, da im Reglement des DR-CAFTA festgelegt wurde, dass – je nach Produkt – zwischen 80 und 95 Prozent der Quoten für „historische“ Importeure reserviert ist. Für neue Akteure bleibt dadurch wenig Platz. Die Konzentration der Einfuhren und die damit verbundene Möglichkeit, Einfluss auf die Preise zu nehmen, haben wettbewerbsverzerrende und konsumfeindliche Auswirkungen.²²⁵

²²⁵ Selbst im Fall des weißen Mais, bei dem die Einfuhr im Vergleich zur nationalen Produktion relativ gering ist, kann dieses Phänomen beobachtet werden. 2007 importierte ein einziges Unternehmen unter zwei Namen (DEMAGUSA – ihre eigene Firma; und MINSA, ein mexikanischer Maismehlproduzent, den sie kurz davor übernommen hatten) 90.44 Prozent des im Rahmen des DR-CAFTA freien Kontingents des weißen Mais. Damit hatte es über etwa 11 Prozent des im Umlauf befindlichen weißen Mais Kontrolle (abgesehen von weiterer Produktion, die sie an mittlere Produzenten Guatemalas in Auftrag gegeben hatte). Gauster/Sigüenza 2008:16.

Die Entwicklung der Preise der Grundnahrungsmittel in Guatemala legt Zeugnis darüber ab, dass sie nicht immer der Tendenz am Weltmarkt entspricht. So ist der Preis der Maistortillas und des Weißbrots in jener Zeitspanne um 62.7 bzw. 34.6 Prozent gestiegen, in der die Weltmarktpreise für Mais um nur 25.1 Prozent gestiegen und im Fall von Weizen sogar um 27.2 Prozent gesunken sind.

Tabelle 19: Preisentwicklung der Grundnahrungsmittel in Guatemala, Jänner 2008 - Dezember 2011, in Quetzales/Pfund (460g)

	Huhn	schwarze Bohnen	Reis	Maistortillas	Weissbrot
Jänner 2008	10.19	3.97	3.07	3.46	7.02
Dezember 2011	13.09	5.49	4.12	5.63	9.45
Variation	28.4	38.3	34.2	62.7	34.6

Quelle: Eigene Anfertigung mit Daten von INE

Tabelle 20: Preisentwicklung der Grundnahrungsmittel auf den internationalen Märkten, Jänner 2008 - Dezember 2011, in US \$/Tonne

	Mais	Reis	Weizen
Jänner 2008	206.5	393.5	369.59
Dezember 2011	258.4	580.9	269.03
Variation	25.1	47.6	- 27.2

Quelle: Eigene Anfertigung mit Daten von www.indexmundi.com/commodities/

Somit hat der „freie“ Handel, der durch den DR-CAFTA vertieft wurde, in der Praxis nicht mehr bedeutet, als dass eine kleine Gruppe von gut gestellten Großunternehmen nationalen oder transnationalen Kapitals ihre Marktmacht verstärkt und auf Kosten des Fiskus hohe Summen gespart hat. Im Fall von gelbem Mais in fünf Jahren US \$ 141,550,967; bei weißem Mais US \$ 9,601,213 und bei Reis US \$ 35, 488, 266 (Ozaeta 2011).

Sowohl KonsumentInnen als auch ProduzentInnen werden zusätzlich dadurch belastet, dass auch innerhalb der lokalen Märkte fehlender Wettbewerb sowohl am Anfang (Produzenten) als auch am Ende (KonsumentInnen) der Produktionskette ungünstige Bedingungen schafft, ein Thema, das auch von verschiedensten internationalen Organisationen thematisiert worden ist. Im Fall des weißen Mais beobachtet IICA die „Existenz großer Kapitale, Großhändler mit der Fähigkeit, Preise zu beeinflussen, in der ganzen Kette und vor allem in der Festlegung des Kaufpreises an den Produzenten“ (Saavedra *et al.* 2007). Auch Reyes Hernandez (2007) spricht in einer Studie für die FAO von einer oligopolistischen Struktur in diesen Märkten.

Besonders bemerkbar wird diese Situation in Momenten der Knappheit, die durch verschiedene Faktoren hervorgerufen werden kann: Einerseits existiert eine saisonal bedingte Knappheit aufgrund der Anbau- und Ernteperioden; andererseits kann die Knappheit durch Ernteschäden - Plagen oder die immer häufiger auftretenden Klimakatastrophen – verursacht werden; und schließlich kann die Knappheit durch hohe Weltmarktpreise und die damit einhergehende Substitution der Importe seitens der großen Industrien entstehen.

Im Jahr 2011 kam es durch eine Kombination dieser Faktoren - Ernteschäden durch starke Regenfälle, Schäden durch einen Pilz („*mancha de asfalto*“) sowie den Anstieg der Weltmarktpreise - zu extremen und selbst im Rahmen der Nahrungskrise 2008 nicht erlebten Preiserhöhungen für das wichtigste Grundnahrungsmittel.²²⁶ Selbst Regierungsstellen sprachen in diesem Fall von Spekulation.²²⁷ Der Wirtschaftsminister erstattet sogar eine Anzeige vor der Staatsanwaltschaft, um die Verantwortlichen der Spekulation, die der KonsumentInnenschutz entdeckt hatte, auszumachen.²²⁸

Die Proliferation der Spekulation ist durch die fehlende staatliche Regulierung gefördert worden. Das Institut für Vermarktung (INDECA) hatte bis in die 1990er Jahre die Aufgabe gehabt, Maisproduktion zu kaufen, zu lagern und in Momenten der Knappheit den Markt damit zu versorgen, um eine relative Preisstabilität zu schaffen. Auch wenn INDECA vielen Kritiken ausgesetzt war – Korruption, fehlender Zugang zu kleinbäuerlicher Produktion, Kontrolle der Bevölkerung im Rahmen der Militärstrategie etc. – konnte es zu diesem Ziel beitragen. Seit den 1990er Jahren ist dieser staatliche Mechanismus ausgeschaltet, die Silos zum Teil privatisiert, zum Teil an Private verpachtet worden, wodurch den privaten Oligopolen mehr Raum zur Spekulation und der gewinnträchtigen Nutzung der Knappheitsmomente zu Verfügung stand.

²²⁶ Den Höhepunkt konnte im August 2011 in Totonicapán beobachtet werden, als der Sack weißer Mais nur noch für Q. 300 zu erstehen war, wenn er davor (zwischen Juni 2010 und März 2011) zwischen Q. 175 – Q. 200 geschwankt hatte und die durchschnittliche Preise der letzten Jahre um die Q. 130 gelegen sind. El Periódico, 20. August 2012. Aber bereits im März wurden im ganzen Land Preise beobachtet, die mehr als 50 Prozent über dem Normalwert waren und durch den Markt allein nicht erklärbar waren.

²²⁷ So Gustavo Celada, Landwirtschaftsministerium, der von Zwischenhändlern sprach, die den Mais aufbewahren, um auf höhere Gewinne in Krisensituationen zu setzen. In: El Periódico, 20. August 2012

²²⁸ Noticias de Guatemala, 9. März 2011

Erst im Rahmen der Nahrungskrise 2008 und der immer dramatischeren Konsequenzen lokaler Nahrungskrisen (durch die zuvor erwähnten knappheitsbegründenden Faktoren) ist die neuerliche Schaffung öffentlicher Nahrungsreserven wieder thematisiert worden.

Dennoch waren die konkreten Aktionen von „mehr vom selben“ geprägt. 2008 wurden als Antwort auf die Nahrungskrise die CCT erweitert ebenso wie das Landpachtprogramm; zusätzlich wurde die Öffnung weiterer Kontingente für Nahrungsimporte beschlossen, die genau von denselben Unternehmen genutzt wurden wie die bereits im Rahmen der WTO und des DR-CAFTA zu Verfügung stehenden (Gauster/Garoz 2009). Auch im Jahre 2011, als die Preise für den Mais auf den lokalen Märkten in die Höhe schossen, war die erste Antwort neue Importkontingente.²²⁹ Maßnahmen zur Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und lokalen Nahrungsproduktion und –verteilung blieben hingegen aus.

2.4.4. Integrale Ländliche Entwicklung

Dort, wo Armut und Hunger überwiegend in ländlichen Gebieten vorkommen, sollten sich die Staaten auf eine nachhaltige landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung mit Hilfe von Maßnahmen konzentrieren, die den Zugang zu Land und Wasser und zu geeigneter und erschwinglicher Technik, Produktiv- und Finanzmitteln verbessern, die Produktivität armer ländlicher Gemeinden steigern, die Beteiligung der Armen an wirtschaftspolitischen Entscheidungen fördern, den Nutzen der Produktivitätsgewinne verteilen, natürliche Ressourcen bewahren und schützen und in die ländliche Infrastruktur, Bildung und Forschung investieren. Insbesondere sollten die Staaten Maßnahmen ergreifen, die eine stabile Beschäftigung vor allem in ländlichen Gebieten, einschließlich abgelegener Arbeitsplätze, unterstützen (FAO 2004: Leitlinien 2.6)

Die Staaten sollten die landwirtschaftliche Forschung und Entwicklung fördern, insbesondere die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln mit ihren positiven Auswirkungen auf die Grundeinkommen und ihren Vorteilen für Kleinbauern und Landfrauen sowie für arme Verbraucher (FAO 2004: Leitlinie 8.4.).

Die Staaten sollten angemessene und funktionierende Frühwarnsysteme einrichten, um die Auswirkungen von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen zu verhindern oder abzumildern ... Die Staaten sollten geeignete Katastrophenvorsorgemaßnahmen treffen, wie das Einrichten von Nahrungsmittellagern für den Erwerb von Nahrungsmitteln, und sie sollten Schritte ergreifen, um angemessene Verteilungssysteme einzurichten (FAO 2004: Leitlinie 16.7.).

²²⁹ El Mundo, 2. März 2011 <http://elmundo.com.sv/se-dispara-precio-de-maiz-en-guatemala>

Die hier genannten Leitlinien führen mit besonderer Deutlichkeit die Notwendigkeit einer Strategie zur integralen ländlichen Entwicklung vor Augen, die durch verschiedenste Maßnahmen den Zugang der verarmten Bevölkerung zu Produktionsmitteln verbessern und die (kleinbäuerliche) Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion stärken soll - all dies in Einklang mit Umwelt und natürlichen Ressourcen.

Tatsächlich war sich auch jene Regierung, die „*Mi Familia Progresada*“ implementierte, der Tatsache bewusst, dass Armutsbekämpfung diverse Strategien beinhalten musste und die Stärkung der Produktivität und der Einkommen der kleinbäuerlichen, meist indigenen Familien, ein entscheidender Faktor zur Verbesserung ihrer Lebensunterhalte sein musste. Während MFP als Strategie kurzfristiger Armutslinderung dargestellt wurde, sollten die produktiven Maßnahmen mittelfristig strukturelle Verbesserungen bringen. So wurde einerseits ein Programm eingeführt, das nach ähnlichen Auswahlkriterien wie MFP arme Munizipien und darin die ärmsten Familien berücksichtigen sollte, idealerweise sogar dieselben Familien wie MFP. Auf der anderen Seite wurde ein Dialog zwischen Regierung und sozialen Organisationen – vor allem kleinbäuerlichen – initiiert, der die Minimierung der Agrarkonflikte und die Ausarbeitung eines Gesetzes und einer Politik zur „Integralen Ländlichen Entwicklung“ zum Ziel hatte, und die langfristige – normativ-institutionelle – Basis für strukturelle Verbesserungen der ländlichen Lebensunterhalte setzen sollte.

ProRural wurde mittels des Regierungsdekrets 189-2008 als produktiver Arm der im „Beirat für Soziale Kohäsion“ implementierten Programme (in erster Linie MFP) gegründet. Anfangs war gedacht, dass ProRural in denselben Munizipien wie MFP operieren und sich auf dieselbe Bevölkerungsgruppe konzentrieren sollte, um MFP durch die Schaffung von Beschäftigung und die Stärkung der Produktion zu ergänzen und so kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Bekämpfung ländlicher Armut zu verbinden.

Trotz der sinnvollen Überlegungen, die der Gründung ProRurals zu Grunde lagen, hatte das Programm letztendlich mit zwei großen Problemen zu kämpfen – der konzeptuellen Ausrichtung und der Finanzierung.

Auf Grund des geringen Budgets hatte ProRural von Anfang an keine Möglichkeit, die schnelle Ausbreitung MFPs zu begleiten. ProRural war 2010 nur in 83 Munizipien präsent, während MFP schon in 302 Munizipien aktiv war. Das Kernprogramm ProRurals war „*ProExtensión*“, das Programm zur technischen Beratung der *campesinos* und *campesinas*. Dafür gab es zwischen sechs und acht BeraterInnen, die jede/r zwischen sechs und acht Dörfer zu betreuen hatte. Das bedeutete, dass jedes Dorf ein- bis zweimal monatlich besucht wurde. Da die landwirtschaftlichen BeraterInnen selbst für Fahrzeug, Benzin und Spesen aufkommen mussten, war die Tendenz, gut gelegene Dörfer vorzuziehen, evident. Auch für landwirtschaftliche Inputs gab es kein Geld, was zwar bei kreativen und engagierten Beratern die Initiative schuf, alternative, oft auf organischer Landwirtschaft begründete, Technologien zu stärken, bei anderen aber Frustration hervorrief, da man den Gruppen nichts „bieten“ konnte (Gauster *et al* 2011).

Tabelle 19 zeigt, wie wenig dynamisch die Entwicklung ProRurals gegenüber jener MFPs war. Während MFP ständig expandierte, erfuhr ProRural zwischen 2009 und 2010 eine komplette Stagnation. Das ist auch deutlich an den Budgets zu erkennen. ProRural hatte für all seine Programme 2009 und 2010 etwas mehr als 100 Millionen Quetzales zu Verfügung, was etwa einem Zehntel des Budgets von MFP entspricht (ibid.).

Tabelle 21: „*ProExtensión*“, Nummer der Munizipien, Dörfer und am Programm beteiligten Familien, sowie BeraterInnen 2008-2010

	2008	2009	2010
Nummer der Munizipien	52	79	83
Landwirtschaftliche BeraterInnen	87	153	164
Nummer der Dörfer	572	820	820
Nummer der Familien	12584	18040	18040

Fuente: Eigene Anfertigung mit Daten von FONADES

Auf konzeptueller Ebene gab es vor allem anfangs (2008) Probleme, als das anfängliche Hauptprogramm ProRurals „*ProMaíz*“, nicht nur Aufnahmekriterien hatte, die die Teilnahme der ärmeren Familien, die ja unterstützt werden sollten, de facto nicht zuließen.²³⁰ Zum anderen sorgten vorgefertigte und nach Region und Bodenqualität bzw

²³⁰ Ein Phänomen, das auch in *ProExtension* zu beobachten war. Auch hier kam es, wie in vielen anderen Programmen zu einer Fokussierung innerhalb der Fokussierung. Innerhalb der Dörfer wurde nur ein kleiner

– konstitution undifferenzierte landwirtschaftliche Pakete (die hauptsächlich aus Dünger und zusätzlich aus Saatgut, Schadstoff- und Insektenschutzmittel bestanden) für Unmut unter den „Begünstigten“. Diese Pakete, die in Form eines Kredits gewährt wurden, waren nicht nur teilweise unbrauchbar, sondern blieben trotz anderslautender Ausrichtung (agroökologische Landwirtschaft) auch der Praxis der „Grünen Revolution“ treu. Die Tatsache, dass der Koordinator ProRurals gleichzeitig Eigentümer jenes Unternehmens war, dass die Importe der Rohstoffe zur Herstellung der Dünger monopolisierte und somit die einheimische Produktion des Düngers kontrollierte, trug zum Misstrauen und Zweifeln über die reale Motivation der Ausrichtung des Programms bei (Gauster/Garoz 2009).²³¹

Schließlich warf die komplett fehlende inter-institutionelle Koordination mit MFP, das es ja begleiten sollte, die ursprüngliche Idee einer Allianz sozialer und produktiver Politik zur Armutsbekämpfung über Board.

Anfang des Jahres 2011 wurde ProRural schließlich in das Landwirtschaftsministerium integriert. Angesichts der Tatsache der Duplizität gewisser Funktionen wohl eine sinnvolle Option, gleichzeitig wurde aber damit die Offensive zur ländlichen Entwicklung, die ProRural darstellen sollte, nun auch offiziell begraben.

Eine zweite Maßnahme zur langfristigen Stärkung der ländlichen Entwicklung im Moment der Implementierung der CCT war die Einberufung eines Dialogisches zur „Integralen Ländlichen Entwicklung“. Seit 2002, als seitens der anlässlich der Friedensverträge 1996 gegründeten *Consultive* Gruppe²³² ein Aufruf zu einem Dialog über dieses Thema gemacht worden war, war „Integrale Ländliche Entwicklung“ Thema auf verschiedenen Verhandlungstischen zwischen Regierung, sozialen Organisationen und Privatsektor gewesen. Bisher waren allerdings alle Versuche, zu einem Konsens der verschiedenen Sektoren zu gelangen, an wesentlichen Aspekten

Teil der Bevölkerung berücksichtigt, meist jene, die am meisten Bildung, Land, Kapital oder Werkzeug besaßen (Gauster/Garoz 2009).

²³¹ Auch hier können wiederum die Konsequenzen infunktionaler Märkte und fehlenden Wettbewerbs beobachtet werden. Die Dünger kosteten im Jahr 2009 in Guatemala fast doppelt so viel wie im Nachbarland Mexiko. Zu diesen Preisen wurden sie auch in die landwirtschaftlichen technologischen Pakete aufgenommen und zwangen somit die „Begünstigten“, die Auswüchse eines disfunktionalen Marktes zu finanzieren (Gauster/Garoz 2009).

²³² Die *Consultive* Gruppe war eine Gruppe verschiedener Staaten, die den guatemalteckischen Friedensprozess und die Umsetzung der politischen Verpflichtungen begleiten sollte.

gescheitert: dem Subjekt der ländlichen Entwicklung (*campesino* und *campesinas* oder exportorientierte landwirtschaftliche Unternehmer); die Rolle des Staates; die Ziele der ländlichen Entwicklung; und – *last but not least* – das immer Konfrontation schaffende Agrartheme.

Zu Beginn der sozialdemokratischen Regierung Alvaro Coloms (2008) begann eine neue Etappe im Dialog zur ländlichen Entwicklung. Den qualitativen Unterschied in der Zusammensetzung des Verhandlungstisches machte die Tatsache, dass der Privatsektor diesmal entschieden hatte, nicht teilzunehmen. Dies sollte die Schaffung eines Konsens deutlich erleichtern, die Umsetzung desselben aber praktisch unmöglich machen.

Zwei Tische wurden einberufen: der Erste zur Diskussion des Gesetzes und der Politik zur „Integralen Ländlichen Entwicklung“ und der Zweite zur Definition einer Agrarpolitik, die die zu diesem Thema existenten Konflikte in der guatemaltekischen Gesellschaft an der Wurzel ausreißen sollte.

Um den Gesetzesvorschlag und die Nationale Politik zur „Integralen Ländlichen Entwicklung“ (in weiterer Folge, nach der spanischen Abkürzung, PNDRI) systematisch auszuarbeiten, wurden als substantiellen Themen jene definiert, die in den bisherigen Dialogprozessen unüberbrückbar gewesen waren. Im Juli 2008 kam es zu einem politischen Übereinkommen über besagte Themen, die dann in der Politik und dem Gesetzesentwurf zur „Integralen Ländlichen Entwicklung“ formuliert wurden. So hieß es nun zu den priorisierten Subjekten:

Ländliche Bevölkerung, die sich in Armut oder extremer Armut befindet, besonders die indigenen und *campesino* Völker und Dörfer mit ungenügendem, unproduktivem oder ohne Land; indigene und kleinbäuerliche Frauen; permanente oder temporäre LandarbeiterInnen; KunsthandwerkerInnen; kleine ländliche ErzeugerInnen; kleine und mittlere ländliche UnternehmerInnen. Die ländliche Wirtschaft, indigen und kleinbäuerlich, konstituiert sich somit zum ökonomischen Subjekt, da sich, mit Hilfe der führenden Rolle des Staates in der gegenwärtigen Politik sowie seiner Aktion als Förderer der integralen ländlichen Entwicklung, zu einem fundamentalen Akteur der ländlichen Entwicklung konstituiert, die als integrale humane Entwicklung jener Bevölkerung, die in diesen Territorien leben, verstanden werden soll (PNDRI 2009: Artikel 6²³³).

²³³ Die PNDRI kann auf der Webseite von SEGEPLAN nachgelesen werden: www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Rural/Politica%20Desarrollo%20Rural%20Integral.pdf

Hinsichtlich der Rolle des Staates, sollte diesem eine ebenso fundamentale zukommen wie den ländlichen Akteuren, was einen weiteren Streitpunkt früherer Dialoge löste, da ja der Privatsektor historisch die Rolle des Staates zugunsten jener des Marktes zu minimisieren versucht hatte. Als Hauptziel wurde ein progressiver und ständiger Fortschritt in der Lebensqualität der von der PNDRI priorisierten Subjekte und generell, der ländlichen Bevölkerung definiert, mittels „gleichmäßigem Zugangs zu und nachhaltiger Nutzung der produktiven Ressourcen, Produktionsmittel, natürlichen Güter und Umweltdienstleistungen, um nachhaltige integrale humane Entwicklung im ländlichen Raum zu erreichen“ (PNDRI, Artikel 2).

Das „menschliche Wesen als Zentrum der Integralen Ländlichen Entwicklung“ war das erst genannte Prinzip der PNDRI (Artikel 4), andere bezogen sich auf die Integralität; Nachhaltigkeit; Gleichheit; soziale Gerechtigkeit; Organisations- und Assoziationsfreiheit; Multi- und Interkulturalität; Ernährungssouveränität; und Vorsorge (diese bezieht sich vor allem auf klare Regulierungen zu genmanipulierten Lebensmitteln).

Schließlich wurden elf Sektoren definiert, deren Interaktion dem Anspruch einer integralen Behandlung der ländlichen Entwicklung gerecht werden sollte: Agrarpolitik; Wirtschaftspolitik; Sozialpolitik; Politik zur Ernährungssouveränität und – sicherheit; land-und forstwirtschaftliche Politik; sozio-ökologische Politik; Arbeitspolitik; Kulturpolitik; Politik zur Reduktion der Vulnerabilität und des Risikomanagements; und Politik zur Stärkung der staatsbürgerschaftlichen Teilnahme. Daraus ist ersichtlich, wie umfassend ländliche Entwicklung betrachtet wurde. Und während sozialpolitische Maßnahmen wie die CCT im Sektor Sozialpolitik ihren Platz fanden, wurde doch der Schwerpunkt ländlicher Entwicklung in jenen Maßnahmen erkannt, die die ökonomische Situation der Bevölkerung und besonders der als Subjekt der Politik und des Gesetzesentwurfs definierten über staatliche (oder auch private) Transferzahlungen hinaus verbessern sollten – Zugang zu Land, besser Arbeitsbedingungen, Stärkung der (kleinbäuerlichen) Nahrungsmittelproduktion und Umweltdienstleistungen, all das in einem Kontext nachhaltigen Wirtschaftens und der Anpassung an die bzw. Milderung der Auswirkungen des Klimawandels.

Viele der bereits im Rahmen der Analyse zur Entwicklung des Rechts auf angemessene Ernährung diskutierten Punkte wurden thematisiert. So wurde als Ziel der Agrarpolitik die Demokratisierung des Landbesitzes, der Landnutzung und des Landeigentums sowie die Negativanreize zur Landkonzentrierung definiert; in der Wirtschaftspolitik eine Fiskalpolitik, die die Finanzierung der integralen ländlichen Entwicklung, zuließe sowie die Überprüfung der Freihandelsverträge hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit den Zielen der integralen ländlichen Entwicklung; in der Arbeitspolitik die zuverlässige Durchsetzung der Arbeitsrechte (u.a. gerechte Löhne und Sozialversicherung) sowie eine aktive Beschäftigungspolitik im ländlichen Raum. Ebenso wurde das auf dem Extraktivismus basierende Entwicklungsmodell, das im ländlichen Raum starkes Konfliktpotential birgt, in der sozio-ökologischen und Politik zur Stärkung der politischen Teilnahme, in Frage gestellt - der öffentliche Charakter der natürlichen Ressourcen, die Rechte der Bevölkerung, über die Ressourcen innerhalb ihrer Territorien zu bestimmen und sie mitzuverwalten und die Verbindlichkeit ihrer Entscheidungen wurde betont. Die sozialpolitischen Aspirationen wurden insofern ausgeweitet, als neben CCT auch die Ausweitung der Sozialversicherung, sowie die Stützung eines generalisierten (und rechtlich gestützten) Mindesteinkommens vorgesehen war.

Kernstück der PNDRI, in starkem Zusammenhang mit dem schon erwähnten ProRural, und schlussendlich jener Teil der Politik, der zumindest insofern wahrgenommen wurde, als er eine Umstrukturierung des Landwirtschaftsministeriums bewirkte, war aber die land- und forstwirtschaftliche Politik. In diesem Bereich wurde unter anderen die Forschung und der Transfer nachhaltiger, und möglichst aus lokal vorhandenen Ressourcen, hergestellter Technologien; die Bereitstellung billiger und an die realen Bedingungen der *campesinos* und *campesinas* angepasster Kreditlinien; Ernteversicherungen; die Schaffung produktiver Infrastruktur; die Verteilung von Inputs, wenn möglich natürlicher (wie organische Düngemittel); sowie der Kauf und Verkauf von Mais und Bohnen zur Schaffung von Getreidereserven zur Stabilisierung der Grundnahrungsmärkte behandelt. All dies steht auch, gemeinsam mit der Agrarpolitik, in enger Verbindung mit der Politik zur Ernährungssouveränität und – sicherheit, im Sinne der öffentlichen Bereitstellung jener Ressourcen, die die *campesinos* benötigen, um ihre eigene Nahrungsbedürfnisse sowie jene ihres lokalen und regionalen Umfelds befriedigen zu können; und im Sinne der Verankerung des

Rechts, im wirtschaftlichen Leben eine Rolle zu spielen, sowie die Tätigkeit der Nahrungsherstellung, die für jede Gesellschaft relevant sein muss, unter würdigen Bedingungen durchführen zu können.

Die Verabschiedung der PNDRI im Juli 2009 mittels des Regierungsdekrets 196-2009 „Nationale Politik des Nationalen Systems zur Integralen Ländlichen Entwicklung“ hatte das Potential, für die indigene Bevölkerung, *campesinos* und *campesinas* zum bedeutendsten politischen Fortschritt in vielen Jahren zu werden. In der Praxis wurde es diesem Anspruch jedoch nicht gerecht.

Zum einen wurde der Gesetzesvorschlag zum Nationalen System der Integralen Ländlichen Entwicklung (Gesetzesinitiative 4084), der die Regierungspolitik stützen und ihr mittelfristige Perspektive geben sollte, von den mit dem Privatsektor verbundenen Abgeordneten und Lobbyisten erfolgreich behindert; zum anderen wurden die in der Politik und dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Institutionen (vor allem das Ministerium für Ländliche Entwicklung) nie geschaffen und, damit verbunden, hatte die Umsetzung der Politik niemals den nötigen budgetären Rückhalt. Schließlich sollten die unterschiedlichen mit der Politik verbundenen Ministerien ihren Teil umsetzen – mit Ausnahme des Landwirtschaftsministeriums war aber die PNDRI für kein Ministerium ein reales Thema, weswegen die Inhalte der Politik nicht institutionalisiert wurden und unbeachtet blieben.

Auch im Landwirtschaftsministerium blieb die institutionelle Einbettung der Inhalte der PNDRI trotz eines formellen Prozesses beim guten Willen. 2010 wurde zwar eine Umstrukturierung vorgenommen, die der in der PNDRI enthaltenen „neuen Orientierung“ Rechnung tragen sollte (mittels der Erneuerung des internen organischen Reglements, Regierungsdekret 338-2010) und die ehemaligen Funktionen des Ministeriums wiederherstellen sollte; im Grunde blieb die einzige Änderung aber die Integration des bis dahin parallel zum Ministerium arbeitenden ProRural als Vize-Ministerium für lokale wirtschaftliche Entwicklung und die Gründung eines neues Programms zur technischen landwirtschaftlichen Beratung im Rahmen des *Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria* (SNEA), das zweifellos seitens der *campesinos* als positiv betrachtet wird. Vier weitere Vize-Ministerien änderten teils ihren Namen, aber nicht ihren Schwerpunkt (Zepeda 2011).

Das Vize-Ministerium für lokale wirtschaftliche Entwicklung war nun nicht nur für die Umsetzung gewisser Inhalte der PNDRI verantwortlich, sondern nahm auch jene Bereiche auf, die zuvor im Rahmen der kleinbäuerlichen Nahrungsproduktion im Vize-Ministerium für Ernährungssicherheit (VISAN) verortet waren. Mit all diesen Funktionen hatten sie fürs Jahr 2011 ein Budget von Q. 261.2 Millionen, ein Drittel des Landwirtschaftsministeriums und etwa ein Viertel jener Ressourcen, die MFP zu Verfügung hatte. Da das Budget des vorher für die kleinbäuerliche Landwirtschaft verantwortlichen VISAN 2011 auf Q. 46.8 Millionen schrumpfte (2010 war anfänglich noch fast das Zehnfache budgetiert worden – Q. 481.9 Millionen), bleibt die Frage der realen Umorientierung und Berücksichtigung des neuen Subjekts der Politik der „Integralen Ländlichen Entwicklung“. Auch die Tatsache, dass in den letzten Jahren eine Tendenz zu beobachten war, die bereits geringen Mittel des Landwirtschaftsministeriums weiter zu reduzieren (von Q. 827 Millionen vor der Umstrukturierung 2010 zu Q. 631 Millionen 2011) (Gauster *et al.* 2011:19ff), lässt darauf schließen, dass dem Thema der ländlichen Entwicklung, gesamt gesehen, wenig Platz eingeräumt wurde.

Dabei hatte die PNDRI nicht nur auf Grund der gerade im Jahr 2008 ablaufenden Ernährungskrise eine über die generelle Armutsbekämpfung hinausgehende besondere Bedeutung, sondern auch deswegen, da Guatemala eines jener Länder ist, die am meisten von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind.

Guatemala ist weltweit eines der zehn vor den Auswirkungen des Klimawandels verwundbarsten Länder (USAID *et al.* 2011) und eines der fünf meist betroffenen Länder von Überschwemmungen, Wirbelstürmen und Erdbeben. 40.8 Prozent der Bevölkerung sind gleichzeitig fünf oder mehr Gefahren ausgesetzt (World Bank 2008).

Das ist vor allem durch die biophysische Fragilität begründbar, die es nicht erlaubt, sich den extremen Klimaereignissen zu widersetzen oder sich von ihnen in angemessener Zeit zu erholen. Diese wiederum ist auf die geo-klimatische Position des Landes, die gebrochene Topographie und eine fortgeschrittene Umweltzerstörung; die prekäre sozio-ökonomische Situation und die hohe Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen

großer Teile der Bevölkerung; und den Bevölkerungswachstum in besonders verwundbaren Gebieten zurückzuführen (USAID *et al.* 2011).

Der Klimawandel wird somit als größte Herausforderung der Umweltpolitik betrachtet. ExpertInnen errechnen, dass Guatemalas Wirtschaft in den letzten 14 Jahren real nicht gewachsen ist, da drei schwerwiegende Klimaereignisse Schäden angerichtet haben, die das erreichte Wachstum neutralisiert haben. Der Wirbelsturm „Agatha“, der 2010 starke Regenfälle und in weiterer Folge starke Überschwemmungen mit sich brachte, erzwang Investitionen, die mit Q. 12 Millionen etwa 25 Prozent des nationalen Budgets ausmachten,²³⁴ ein Betrag, der alle budgetierten sozialen oder sozio-ökologischen Investition bei weitem übertrifft

Der Wirbelsturm “Stan” (2005) verursachte Schäden, deren Wiedergutmachung auf etwa acht Jahre geschätzt wird.²³⁵ Da mittlerweile durch die häufigere Frequenz aber keine acht Jahre mehr bis zum nächsten extremen klimatischen Ereignis vergehen, verkompliziert sich die Situation zunehmend. Die Bemühungen, von der Reaktion auf Katastrophen auf die Vorbeugung überzugehen, sind einmal mehr durch fehlendes Budget zum Scheitern verurteilt. Daraus ergibt sich ein Teufelskreis aus immer schwerwiegenderen Auswirkungen der Katastrophen, die die wenigen verfügbaren öffentlichen Gelder aufbrauchen und somit keinen Raum für Präventivmaßnahmen lassen.

Der Klimawandel erfordert zwei Begegnungsstrategien: Anpassung, um die Schäden eventueller Klimaereignisse zu minimisieren und Milderung des Klimawandels als solchen. Hinsichtlich letzterem haben die meisten Länder des Globalen Südens, so auch Guatemala, die Rolle auferlegt bekommen, in ihren Urwälder CO₂ zu speichern, was impliziert, dass die hohe in Guatemala vorzufindende Abholzungsquote reduziert werden muss (USAID *et al.* 2011).

Dennoch ist die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels im guatemaltekischen Kontext, auf Grund der geringen ökonomischen und sozialen Widerstandsfähigkeit prioritär. In diesem Bereich bedarf es gezielter Investitionen, um vermeiden zu können, dass extreme Klimaereignisse zu Klimakatastrophen werden.

²³⁴ Interview UE 4, Umweltministerium

²³⁵ Interview UE 5, CONAP

Diese notwendigen Investitionen sind im Bereich der Ernährungssicherheit angesiedelt (Wiedergewinnung lokaler Mais- und Bohnensorten, die kurze Wachstumsperioden haben; agro-ökologische Landwirtschaft, die die Widerstandsfähigkeit der Böden stärkt; sowie die Schaffung lokaler und nationaler Nahrungsreserven); und im Schutz des Waldes, dessen Funktionen vielfältig und für die Anpassung an klimatische Ereignisse elementar sind: die Vermeidung der Bodenerosion (die sich durch exzessive Abholzung ergibt); und die Sicherstellung der Strömungsfläche für die Wasseraufladung und die Abschwächung der Überschwemmungen.²³⁶

Auch Investitionen in diesen Bereichen waren in der PNDRI vorgesehen. Auch sie wurden aber trotz starker medialer Diskussion um den Klimawandels und seiner Auswirkungen nicht durchgeführt.

2.4.5. Zugang zu und Verwaltung der natürliche Ressourcen

Die Staaten sollten integrative, nicht diskriminierende und solide Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Fischerei- und Forstwirtschafts-, Bodennutzungs- und gegebenenfalls Landreformpolitiken verfolgen - die es in ihrer Gesamtheit den Landwirten, Fischern, Förstern und sonstigen Nahrungsmittelerzeugern - insbesondere den Frauen unter ihnen - erlauben, ein gerechtes Einkommen aus ihrer Arbeitskraft, ihrem Kapital und ihren Bewirtschaftungsfähigkeiten zu erzielen und die *Bewahrung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen* auch in entlegenen Gebieten zu fördern (Leitlinie 2.5., Betonung SG).

Das Thema des Zugangs zu, der Bestimmung über und der Mit-Verwaltung jener natürlichen Ressourcen, die sich in den Territorien, vor allem der indigenen Völker, befinden, hat in den letzten Jahren viel Diskussion mit sich gebracht. Bergbau bzw. der Abbau von Mineralien, die Förderung fossiler Brennstoffe und die Nutzung der Flusstrome für Wasserkraft sind dabei im Vordergrund gestanden.

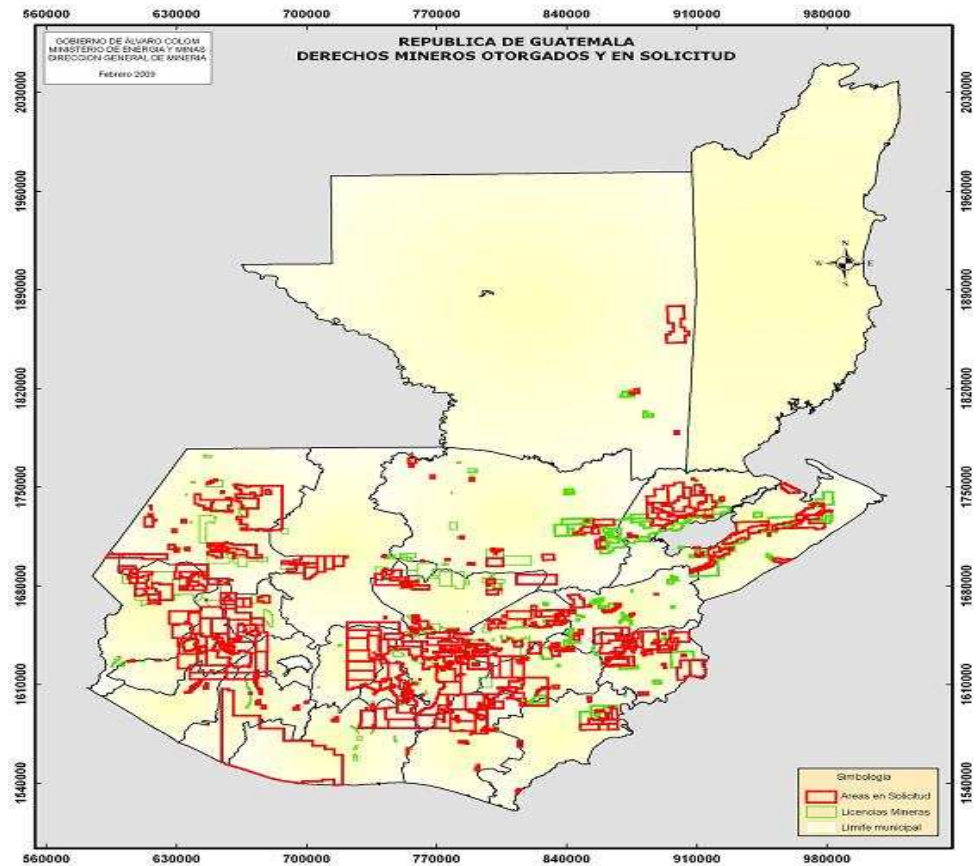
Hinsichtlich des Abbaus von Mineralien sind derzeit 413 Lizenzen aufrecht: zwei in der ersten Phase (*recognition*) (betrifft ein Areal von bis zu 3000 km²); 137 in Phase zwei (Ausforschung/*exploration*) (betrifft Areale von bis zu 100 km²); und 274 in der letzten Phase der Gewinnung (betrifft Areale von bis zu 20 km²). Innerhalb dieser letzten dominieren die Projekte nicht metallischer Mineralien. 27 Lizenzen beziehen sich auf die polemischen Projekte zum Abbau von Metallen, von denen nur zwei aktiv sind:

²³⁶ Interviews UE 6, TNC und UE 7, CALMECAC

Mina Marlin I in San Marcos und *El Sastre* in El Progreso.²³⁷ Wie in Landkarte 5 ersichtlich, sind aber weite Teile des Landes mit potentiellen oder aktiven Lizenzen zum Mineralienabbau übersät. Teilweise überschneiden sich die für explorative Zwecke freigegebenen Territorien auch mit Naturschutzgebieten.

Hinsichtlich des Bergbaus ist das paradigmatische Beispiel die *Mina Marlin* in San Marcos. Diese Mine erzeugt Einnahmen von mehr als vier Milliarden Quetzales (im Jahr 2010), während die 20 nächstgrößten Mineralienabbauprojekte im Durchschnitt Q. 7.4 Millionen einnehmen.²³⁸

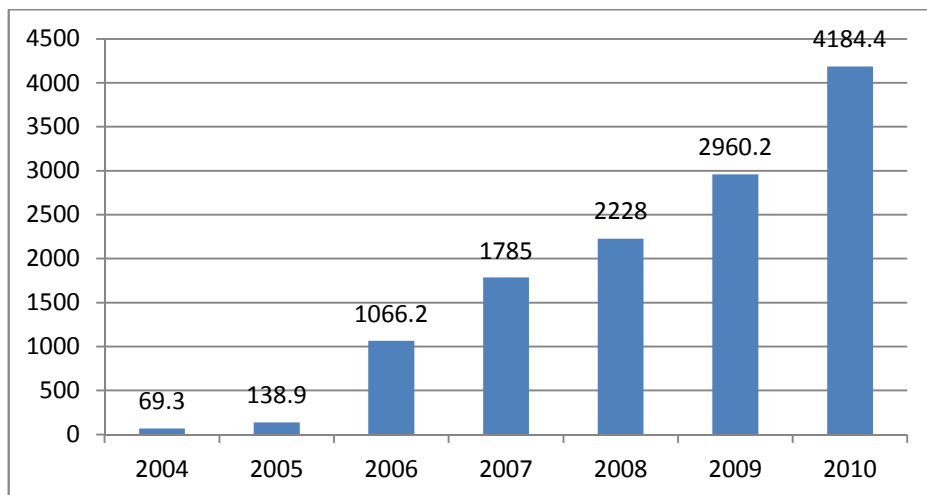
**Landkarte 5: Lizenzen und Anträge für den Abbau von Mineralen in Guatemala,*
Februar 2009**



Quelle: Ministerium für Energie und Bergbau
*rot: Anträge, grün: schon erteilte Lizenzen

²³⁷ Information des Ministeriums für Energie und Bergbau.

²³⁸ Information des Ministeriums für Energie und Bergbau.

Grafik 13: Wert der abgebauten Mineralien, 2004-2010, in Q. Millionen

Quelle: Eigene Anfertigung, mit Daten des Ministeriums für Energie und Bergbau

Box 2: Mina Marlin I

Die Mina Marlin ist eine Mine in den Munizipien Sipacapa und San Miguel Ixthucán in San Marcos, in der seit 2003 von dem kanadischen Unternehmen *Goldcorp* Gold und Silber gewonnen wird. Die ersten Proteste begannen im Jahr 2004, u.a. da der Tagebau als eine besonders verschmutzende Form des Goldgewinns betrachtet wird.

Ein Bericht des Spezialbeauftragten der Vereinten Nationen zu indigenen Völkern, streicht als Hauptproblem des Projekts heraus, dass es nicht mit den indigenen Völkern, die das Territorium, das von dem Minenprojekt betroffen ist, bewohnen, abgesprochen war bzw. keine der obligaten Befragungen durchgeführt wurden, um die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung zu erhalten. Sowohl das Abkommen 169 der ILO (*International Labour Organization*) als auch die Gemeindeordnung sehen solche Befragungen vor. Somit wurden sowohl nationale als auch internationale Bestimmungen, denen sich Guatemala verpflichtet hat, verletzt.

Andere kritische Punkte betreffen die Form, in der das für die Operationen notwendige Land gekauft wurde, da es um kollektive Landrechte ging, dessen Verkauf auch kollektiv vereinbart werden hätte müssen; sowie die Kriminalisierung des Protests gegen das Projekt seitens des Staates und seitens des Unternehmens.

Der Beauftragte der Vereinten Nationen befand, dass viele der Probleme der *Mina Marlin* direkt mit den legalen und institutionellen Leerräumen in Schlüsselaspekten der Sicherstellung der indigenen Rechte im Kontext solcher Projekte (wie das Thema der Befragung) zu tun hatte. Er betonte die Unvollständigkeiten und Inkonsistenz des Gesetzes zum Mineralienabbau und der Umweltgesetzgebung generell; die begrenzte Kapazität der Anwendung der Umwelt-Kontrollmechanismen; die fehlende Bestimmung zur Teilnahme der indigenen Völker an den Nutzen des Projekts; und die Schutzlosigkeit der indigenen Bevölkerung hinsichtlich ihrer Länder und Territorien.

Die Interamerikanische Kommission der Menschenrechte gab eine Resolution heraus, in der sie Guatemala auffordert, die Operationen der Mina Marlin zu suspendieren²³⁹, was auch vom Beauftragten der Vereinten Nationen zu den Rechten der indigenen Völker unterstützt wurde. Dennoch hat der Staat nicht die Schließung der Mine eingeleitet und, nach eigenen Umweltstudien beschlossen, dass es keinerlei negativen Auswirkungen durch die Operation der Mine gäbe.

Quelle: Anaya, 2011; Interview RE 6, Ministerium für Energie und Bergbau

²³⁹ Prensa Libre, 22-05-2010

Obwohl sich reale Konflikte in erster Linie um *Mina Marlin I* abgespielt haben, haben latente Konflikte bereits mehr als 30 Prozent aller Municipien Guatemalas erfasst, sogar solche, wo es keinen Mineralienabbau gibt.²⁴⁰

Hinsichtlich der Förderung fossiler Brennstoffe gibt es derzeit sieben Verträge zur Förderung bzw. Exploration von Erdöl – zwei im Nordbecken des nördlichen *departments* Petén (Xan und Chocop) und fünf in der *Zona Transversal del Norte* und im Süden des Petén (Atzá, Yalpemech, Tortugas, Rubelsanto und Atzam). Die vier Projekte, die bereits Öl fördern, erreichen eine durchschnittliche Produktion von 10,760 *barrels* pro Tag: im Nordbecken des Petén 11,417 und im Süden 657 *barrels*.

Das paradigmatische Beispiel der Ölförderung ist das Projekt des französischen Unternehmens PERENCO im Norden Peténs. Das Bohrloch Xan ist in der Nuklearzone²⁴¹ der 1989 zum Naturschutzgebiet bestimmten *Biosfera Maya* im Nordosten des Petén gelegen. 1985, bevor es Naturschutzgebiet wurde, begann die Ölförderung seitens *Basic Resources* und wurde 2002 dem französischen Ölmulti PERENCO konzessioniert (Winkler/Alonzo 2010).

2008 lief der Vertrag aus und PERENCO beantragte eine Verlängerung. Trotz des Widerstands des Umweltministeriums und der negativen Begutachtung des Projekts seitens CONAP, der für die Naturschutzgebiete zuständige staatliche Instanz, wurde letztendlich doch seine Fortführung für weitere 15 Jahre genehmigt. Dafür wurde das Gesetz FONPETROL (Dekret 71-2008) erlassen, dass die Zahlung der Lizenzgebühren und die Verteilung der Gewinne aktualisierte (und erhöhte),²⁴² gleichzeitig wurde die vorherige Gesetzgebung außer Kraft gesetzt.²⁴³ Präsident Colom rechtfertigte diese Entscheidung damit, dass aus diesem Projekt Ressourcen für die sechs in Petén

²⁴⁰ Das erklärt sich durch ein generalisiertes Misstrauen der Bevölkerung, Information über die Projekte zu erhalten, bevor diese starten, und an der Entscheidung darüber teilnehmen zu können (Orantes 2010b).

²⁴¹ Die Nuklearzonen der Naturschutzgebiete unterliegen besonders strikten Landnutzungsauflagen, da sie das Herz der Naturschutzgebiete ausmachen.

²⁴² Die Lizenzgebühren betreffen den Umsatz, das Konzept "*hidrocarburos compartidos*" den Reingewinn. PERENCO zahlt sechs Prozent Lizenzgebühren und 42 Prozent Gewinnanteil. So betragen die staatlichen Einnahmen 2010 US \$ 110 Millionen, 39 Prozent des Umsatzes PERENCOs. Interview RE 6

²⁴³ Sogar jene der Naturschutzgebiete, die in der juristischen Hierarchie über FONPETROL steht. Auch der Artikel 12 des Gesetzes zu *Hidrocarburos* (Kohlenwasserstoffe wie Erdöl und Erdgas) wurde reformiert (Dekret 109- 83) (Solano, 2010).

installierten Militärposten frei würden, „die der Bevölkerung Sicherheit geben und die *Biosfera Maya* schützen werden“. Die Zone würde aufgeforstet und der Kampf gegen die Drogenmafias der Zone verbessert werden.²⁴⁴ Er sprach aber auch von der Finanzierung sozialer Programme, die die Bevölkerung überzeugen sollte.²⁴⁵

Die Projekte zur Gewinnung von Wasserkraft, die in Zukunft einen immer größeren Teil des guatemaltekischen Energiebedarfs decken sollen, haben ebenfalls zu Konflikten im ländlichen Bereich geführt. Auch wenn in diesem Fall die Umweltprobleme zwar als relativ gering einzustufen sind²⁴⁶, haben diese Projekte sozialen Widerstand hervorgerufen, wobei es wiederum um das „wie“, die Form der Implementierung der Projekte in indigenen Territorien, geht: einerseits die fehlende Information, Befragung und Teilnahme an der Entscheidung über die Ressourcen seitens der in diesen Territorien angesiedelten und von diesen Projekten betroffenen Bevölkerung; und andererseits die fehlende Klarheit, wie die aus diesen Projekten entstehenden Nutzen gleichmäßig aufgeteilt werden (Orantes 2010a). Die Konflikte in diesem Bereich sind besonders ausgeprägt und haben dazu geführt, dass sich mehrere Investoren zurückgezogen haben. In zwei Fällen (Palo Viejo, Chajul²⁴⁷ und San Pablo, San Marcos) gibt es derzeit Rechtsstreite.

Strukturell gibt es einige Gemeinsamkeiten zwischen den „Investitionen“ zur wirtschaftlichen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Erstens kommen sie großteils von außen, beeinträchtigen und transformieren die Lebensbedingungen in den betroffenen Territorien, investieren ihre Gewinne aber nicht in die Territorien, aus denen sie sie schöpfen, sondern exterritorialisieren sie. Für die lokale Bevölkerung bleibt einzig wenig und meist prekäre Beschäftigung.

Zweitens werden in allen Fällen die rechtlich vorgesehenen Studien über die Umweltauswirkungen der Projekte umgangen bzw. nicht ordnungsgemäß durchgeführt.

²⁴⁴ Siglo XXI, 23-07-2010

²⁴⁵ Interview RE 6

²⁴⁶ Für die Dörfer schon relevant ist allerdings die Monopolisierung der lebenswichtigen Ressource Wasser für die Erzeugung von Wasserkraft.

²⁴⁷ Dem italienischen Unternehmen ENEL wurde für 75 Tage der Zugang blockiert, was für diese einen Verlust von etwa US \$ 13 Millionen bedeutet hat. Die Bevölkerung fordert 20 Prozent der produzierten Energie. Information Ministerium für Energie und Bergbau.

Die Studie über die Auswirkungen eines Projekts auf die Umwelt sind ein Erfordernis für „jedes Projekt, Werk, Industrie oder jede andere Aktivität, die auf Grund seiner Charakteristika eine Verschlechterung der natürlichen Ressourcen bewirken kann“²⁴⁸, und betrifft unter anderem den Abbau von Mineralien, Ölförderung und Wasserkraft. Es werden viele Transparenz-Probleme bei der Durchführung dieser Studien beobachtet, da die Unternehmen, die die Investitionen durchführen, die Studien und KonsulentInnen anstellen und bezahlen. Diese befinden sich in einem Interessenskonflikt und liefern fast ausnahmslos zweckmäßige Ergebnisse für die Unternehmen.²⁴⁹

Drittens haben sie gemein, dass andere legale Aspekte übergangen werden. Dies betrifft vor allem die Überschneidung dieser ökologisch kritischen Projekte (Ölförderung und Mineralienabbau) mit Naturschutzgebieten, die strengen Nutzungskriterien unterliegen und die nicht respektiert werden.

Viertens hat in allen Fällen die Tatsache Konflikte geschaffen, dass die betroffene Bevölkerung nicht befragt wird bzw. die Verbindlichkeit der durchgeführten Befragungen nicht anerkannt wird und somit nationale und internationale Bestimmungen, denen Guatemala sich verpflichtet hat, verletzt werden.

Obwohl Guatemala ein Land ist, in dem das Instrument der gemeinschaftlichen Befragung besonders häufig genutzt worden ist (zwischen 2005 und 2010 sind in 57 Munizipien Befragungen um verschiedene Projekte – vor allem Bergbau und Wasserkraft - durchgeführt worden) (Rey Rosa 2011), ist ihre Verbindlichkeit trotz anderslautender gesetzlicher Grundlagen nicht anerkannt worden. Die Gemeindeordnung (Dekret 12-2002) bestimmt in seinen Artikeln 63 und 64: „...wenn die Tragweite eines Gegenstands es ratsam macht, die Meinung der Gemeinschaft einzuholen, kann der Gemeinderat, mit zwei Drittel der Stimmen, vereinbaren, dass diese Befragung stattfindet...“ (Artikel 63) und: „die Gemeinschaft hat das Recht, den Gemeinderat aufzufordern, eine Befragung durchzuführen, wenn es sich um Angelegenheiten ... handelt, die die gesamte Bevölkerung des Munizips betreffen. Die Aufforderung muss mit der Unterschrift von mindestens 10 Prozent der

²⁴⁸ PNUMA, *Manual de legislación ambiental de Guatemala*, <http://www.pnuma.org/deramb/bases/guatem1.pdf>

²⁴⁹ Interviews UE 1, UE 2, UE 6 und UE 7

wahlberechtigten Bevölkerung des Munizips. Die Ergebnisse sind verbindlich, wenn in der Befragung zumindest 20 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung des Munizips teilnehmen ...“ (Artikel 64). Auch im Artikel IV. F. 6. III des Abkommens über Identität und Rechte der indigenen Völker, einem Teilabkommen der Friedensverträge wird festgehalten, dass „die beifällige Meinung der indigenen Dörfer vor der Durchführung jedes Projekts des Abbaus natürlicher Ressourcen, das die Subsistenz oder die Lebensweise der Dörfer ändert“, erforderlich ist.

Der Artikel 15 des Abkommens 169 der ILO über die Rechte der indigenen Völker besagt: „1. Die Rechte der betreffenden Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes sind besonders zu schützen. Diese Rechte schließen das Recht dieser Völker ein, sich an der Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung dieser Ressourcen zu beteiligen. 2. In Fällen, in denen der Staat das Eigentum an den mineralischen oder unterirdischen Ressourcen oder Rechte an anderen Ressourcen des Landes behält, haben die Regierungen Verfahren festzulegen oder aufrechtzuerhalten, mit deren Hilfe sie die betreffenden Völker zu konsultieren haben, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß ihre Interessen beeinträchtigt werden würden, bevor sie Programme zur Erkundung oder Ausbeutung solcher Ressourcen ihres Landes durchführen oder genehmigen. Die betreffenden Völker müssen wo immer möglich an dem Nutzen aus solchen Tätigkeiten teilhaben und müssen einen angemessenen Ersatz für alle Schäden erhalten, die sie infolge solcher Tätigkeiten erleiden.“²⁵⁰

Fünftens wird die Bevölkerung häufig desinformiert: Dies betrifft vor allem Projekte des Mineralienabbaus und der Wasserkraft. Die Desinformation bezieht sich auf inkomplette oder falsche Daten, die manche Unternehmen unter dem Mitwissen lokaler und nationaler Autoritäten, an die lokale Bevölkerung weitergeben, wenn sie mit ihren Aktivitäten beginnen. Beispiel dafür das Wasserkraftwerk San Pablo, bei dem der Bevölkerung mitgeteilt wurde, dass eine Schuhfabrik gebaut werden sollte; und der Fall der *Mina Marlin I*, bei dem der Bau einer Gemüseverarbeitungs- und Exportindustrie vorgetäuscht wurde (ACOGUATE 2010). Diese inopportune Form, die Betroffenen zu involvieren, ist eine der Hauptursachen des Widerstands (Orantes 2010a und 2010b).

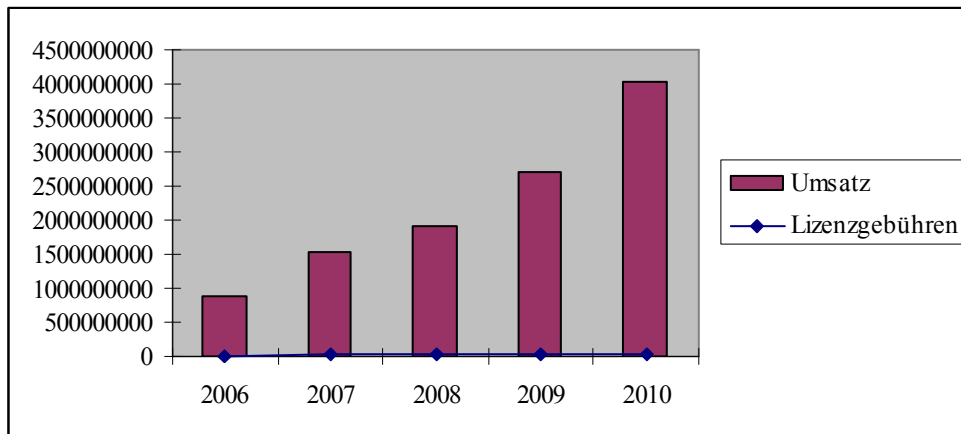
²⁵⁰ ILO, ILO-Konvention 169
<http://www.ilo169.de/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=31>

Sechstens ist die steigende Verletzung der Menschenrechte ein Faktor, der die Projekte verbindet. In den letzten Jahren sind vielfach Aggressionen (Gerüchte, Einschüchterungen, Drohungen sowie physische, verbale und schriftliche Attacken) gegen UmweltaktivistInnen, Indigene und lokale BewohnerInnen angezeigt worden, mit einem Höhepunkt im Jahr 2011, als bis August bereits 172 Fälle von Aggressionen gegen sozio-ökologische Bewegungen und lokale Indigene gezählt worden waren (UDEFEQUA 2011). Den traurigen Höhepunkt dieser Attacken stellen Todesfälle dar, wie im Fall des Aktivisten, der gegen die Verlängerung des Vertrags von PERENCO protestierte und getötet wurde (Anonym 2011).

Und siebtens ist zumindest im Fall des Mineralienabbaus und der Wasserkraft die öffentliche Beteiligung an den Gewinnen dieser Unternehmen minimal (Mineralienabbau) oder nicht existent (im Fall der Wasserkraft). Im Fall der Lizenzgebühren für den Abbau von Mineralien sind sich alle Akteure einig, dass das derzeit gesetzlich vorgesehene eine Prozent an Lizenzgebühren absurd ist. Dieser Prozentsatz ist nicht nur extrem gering verglichen mit anderen lateinamerikanischen Staaten (die Lizenzgebühren von sechs bis 12 Prozent erhalten), sondern auch mit den Lizenzgebühren, die Guatemala vor den wirtschaftlichen Reformen und der kompromisslosen Öffnung des Landes für die ausländische Investition erhalten hatte – sechs Prozent (ASIES 2011). Das derzeitige Format der staatlichen Beteiligung reduziert sich auch auf die Lizenzgebühren und sieht weder eine Gewinnbeteiligung, wie im Fall der Ölförderung, vor, noch eine andere Form der Teilnahme an den hohen Weltmarktpreisen, die von US\$ 500 im Jahr 2005 auf mehr als US\$ 1,920 im September 2011 stiegen, eine Tendenz, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit – auf Grund der Währungs- und Finanzkrisen - fortsetzen wird.²⁵¹ In den fünf Jahren, in welchen *Montana* real Edelmetalle abgebaut hat (2006-2010), haben sie für Steuern und Lizenzgebühren Q 661.5 Millionen gezahlt, während der Reingewinn Q 4,751 Millionen ausmachte – 45 Prozent des Umsatzes (Q. 10,592 Millionen). Das bedeutet, dass 45 Prozent des Umsatzes den Aktionären blieb und nur 6.2 Prozent dem guatemaltekischen Staat.²⁵²

²⁵¹ Prensa Libre, 06-09-2011

²⁵² Prensa Libre, 16-08-2011.

Grafik 14: Umsatz und Lizenzgebühren, Mina Marlin I, 2006 - 2010

Quelle: Eigene Anfertigung mit Daten vom Ministerium für Energie und Bergbau

Die Summe der genannten Faktoren sowie die ökologisch fragwürdigen Auswirkungen der Operationen, die die Territorien, in und von denen die ländliche Bevölkerung lebt, nachhaltig zu transformieren bedrohen, haben starke Diskussionen und Konflikte weit über das Wirken der jeweiligen Projekte hinaus, ausgelöst.

Letztendlich stellen die erwähnten Investitionen nicht konjunkturelle Einzelfälle dar, sondern öffnen der Vertiefung eines Modells ländlicher Entwicklung die Tür, das auf den immer riskanteren und sowie sozial als auch ökologisch kostenträchtigeren Abbau (Mineralien und fossile Brennstoffe) bzw. individuelle Nutzung natürlicher Ressourcen (Wasserkraft) basiert.

So sind im Jahr 2010 Lizenzen vergeben worden, um die Verwertung von Mineralien, die in hohem Maße im schwarzen Sand der Pazifikküste Guatemalas vorkommen, zu erkunden. Die sehr aufwendige Form der Gewinnung dieser Mineralien (siehe Foto) hat Befürchtungen über die möglichen Auswirkungen des Abbaus auf die Artenvielfalt der Mangroven und die Lebensunterhalte der KüstenbewohnerInnen (besonders Fischerei und Tourismus) ausgelöst (*Observatorio Ambiental* 2011).



Quelle: *Alianza Ciudadana por la Costa Sur*

Auch im Bereich der Förderung fossiler Brennstoffe ist der Pazifik zu einem neuen Ziel geworden. Unter den 12 neuen Arealen, die zur Untersuchung neuer Quellen freigegeben werden sollen, befinden sich drei im Pazifik.²⁵³ In diesem Fall dürfte es sich um Erdgas handeln, dessen Exploration und Förderung aber sowohl die Meeresartenvielfalt als auch die Lebensunterhalte der Küstenbevölkerung beeinträchtigen würde.²⁵⁴

Schließlich ist auch ein Ausbau der Wasserkraft vorgesehen: Diese, die heute 37.62 Prozent des nationalen Energiebedarfs deckt, soll bis 2022 so breit genutzt werden, dass sie 58 Prozent des Bedarfs decken kann.²⁵⁵

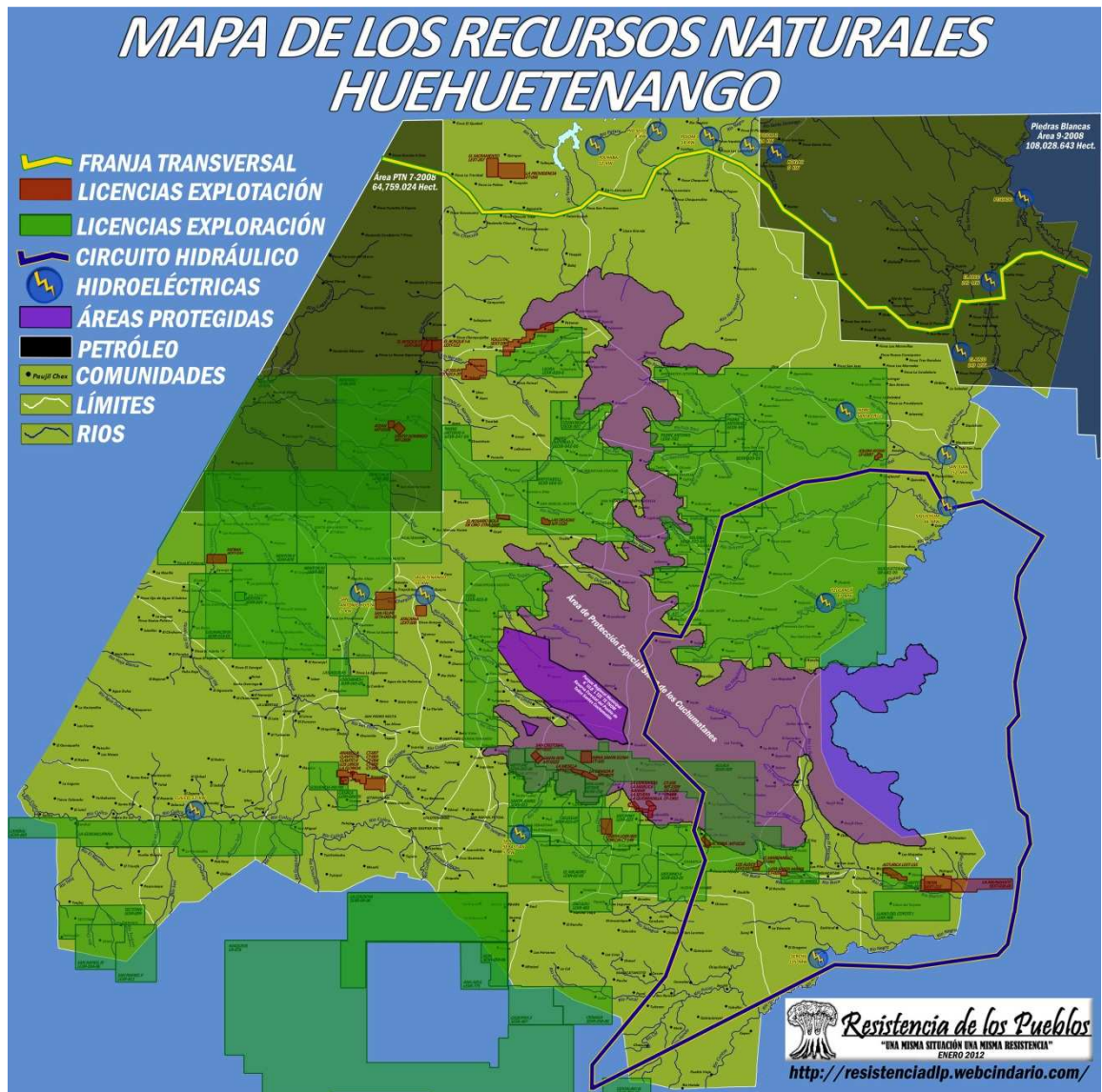
Das Beispiel des *departments* Huehuetenango (Landkarte 5) veranschaulicht, wie die genannten laufenden und potentiellen Projekte gemeinsam fast das gesamte Territorium, u.a. auch Naturschutzgebiete, einnehmen.

²⁵³ Information des Ministeriums für Energie und Bergbau, 2011

²⁵⁴ Interview RE 3

²⁵⁵ Information des Ministeriums für Energie und Bergbau, 2011

Landkarte 6: Landkarte der natürlichen Ressourcen in Huehuetenango, 2012



Quelle: <http://resistenciadlp.webcindario.com>

2.4.6. Budgets und soziale Netze

Die Staaten werden ersucht, in den Bereichen Gesundheit, Bildung und gesundheitspolitische Infrastruktur gleichzeitig tätig zu werden und die bereichsübergreifende Zusammenarbeit zu fördern, so dass den Menschen die erforderlichen Dienstleistungen und Güter zur Verfügung stehen und sie in die Lage versetzt werden, vollen Nutzen aus dem Nährwert in ihrer Nahrung zu ziehen und so Wohlbefinden in Hinsicht auf die Ernährung zu erlangen (FAO 2004: Leitlinie 10.7.).

Die Staaten werden ermutigt, grundlegende soziale Programme und Aufwendungen, insbesondere jene, die die armen und gefährdeten Gesellschaftsgruppen betreffen, zu fördern und sie vor Haushaltskürzungen zu schützen, während gleichzeitig Qualität und Effektivität der Sozialaufwendungen erhöht werden. Die Staaten sollten sich bemühen sicherzustellen, dass Haushaltskürzungen den Zugang der ärmsten Gesellschaftsgruppen zu angemessener Ernährung nicht negativ beeinflussen (FAO 2004: Leitlinie 12.3.).

Die Staaten sollten es im Rahmen der verfügbaren Mittel ins Auge fassen, Netze der sozialen Sicherheit und der Nahrungsmittelsicherheit einzurichten und aufrechtzuerhalten, um diejenigen zu schützen, die nicht für sich selbst sorgen können (FAO 2004: Leitlinie 14.1.).

Als letztes mir in der Analyse der freiwilligen Leitlinien relevant erscheinende Themengebiet soll die sozialpolitische Komponente nicht unerwähnt bleiben, auch wenn zu diesem Thema ob der ausführlichen Abhandlung in Kapitel 2 nun nur noch einige wiederholende Reflexionen gemacht werden sollen.

Die CCT und das Programm „*Mi Familia Progresá*“ stellen entsprechend Leitlinie 12.3. ein soziales Programm dar, das die armen und gefährdeten Gesellschaftsgruppen betrifft. Gleichzeitig mit MFP sind auch eine Reihe anderer sozialer Programme im Rahmen des Beirats zur Sozialen Kohäsion implementiert worden, von denen vor allem „*Bolsa solidaria*“ (die Übergabe von Nahrungspaketen) ob ihrer hohen Deckung hervorsticht. Dieses Programme sind auch nicht von Haushaltskürzungen betroffen worden, jedoch haben sie dazu geführt, dass in anderen Bereichen der Sozialpolitik (Gesundheit und Bildung) eingespart werden musste.

Hinsichtlich Einrichtung von Netzen der sozialen Sicherheit, ist, während neue Programme eingeführt wurden, die schon lange fällige strukturelle Reform in Form einer Ausbreitung bzw. Universalisierung der Sozialversicherung, der in Guatemala nur etwa ein Viertel der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung angehört, nicht fortgeschritten. Auch ein Modell für eine kostengünstige ländliche Mindestversicherung wie es in Mexiko das „*seguro popular*“ (Volksversicherung) darstellt, ist nicht in Sicht. Ein Pensionsprogramm für ländliche BewohnerInnen (*pensión para el adulto mayor- PAM*), die nicht sozialversichert sind und somit auch keinen Pensionsanspruch haben, wurde mittels Dekret 85-2005 eingeführt. Ende 2007 kam es zu den ersten Zahlungen. Mittlerweile hat sich das Programm mit eine Budget von Q. 500 Millionen jährlich konsolidiert. Wenn es auch laut Gesetz 40 Prozent des landwirtschaftlichen Mindestlohns ausmachen sollte und in der Praxis der ausbezahlte Betrag nur bei Q. 400 monatlich liegt, etwa einem Viertel des landwirtschaftlichen Mindestlohns,²⁵⁶ stellt es sicher für die im Programm inkludierten PensionistInnen eine wichtige Einkommensquelle dar. Die Regelmäßigkeit der Zahlungen ist aufgrund monatlicher

²⁵⁶ La Hora, 05-08-2011

Banküberweisungen auch gesichert. Das Kriterium des Besitzes eines Bankkontos schafft allerdings eine selektive Auswahl weg von der marginalisierten Bevölkerung. Der ähnlich MFP fehlende Rechtsanspruch schafft aber innerhalb jener, die die Bedingungen erfüllen (vor allem über 65 und „sehr arm“ zu sein) eine arbiträre Auswahl. Jährlich müssen aus budgetären Gründen viele Anträge abgelehnt werden, während andere ohne Dokumentation und auf Druck höherer Stellen priorisiert werden (PDH 2012).

Schließlich bleibt die Frage offen, wie Netze der sozialen Sicherheit definiert sind. Sind Netze Möglichkeiten oder Rechte, besteht also in bestimmten klar definierten Situationen ein Anspruch? Sind Netze eventuelle oder permanente Unterstützungen? Bringen diese Netze vorhersehbare Unterstützungen oder werden sie in unregelmäßigen Abständen aktiv?

Anhand dieser Fragen ist ersichtlich, dass die CCT und in geringerem Ausmaß auch die Pensionen in der Form ihrer Implementierung in Guatemala unzufriedenstellende Antworten geben und in ihrer derzeitigen Form nur schwer als Programm der sozialen Sicherheit bezeichnet werden können, obgleich sie zweifelsohne für die begünstigte Bevölkerung in gewissen Situationen schockabfedernd wirken.

Netze der Nahrungsmittelsicherheit sind anfangs (2009) gleichzeitig mit MFP konsequent eingeführt worden. Es gab eine genau definierte Zielgruppe („arme und extrem arme Familien, die in marginalen urbanen Siedlungen des *departments* Guatemala leben“²⁵⁷), unter welcher der Nahrungskorb (bestehend aus 10 Pfund Reis, 10 Pfund Bohnen, fünf Pfund Maismehl, fünf Pfund *Atol* und einem knappen Liter Kochöl) universell und regelmäßig verteilt wurde. Für diese Zielgruppe, die zwar kritisiert wurde, nicht zu den unterernährtesten Bevölkerungsgruppen zu gehören²⁵⁸, war Vorhersehbarkeit und als BewohnerIn der ausgewählten Siedlungen ein gewisser – wenn auch nicht rechtlich verankerter – Anspruch vorhanden. Im Jahr 2011 fiel allerdings auch dieses Programm der kompensativen Ausweitungsstrategie der Präsidentengattin zum Opfer, ohne ein entsprechendes Budget zu Verfügung zu

²⁵⁷ http://www.bolsasolidaria.org/site/index.php?option=com_content&task=view&id=8&Itemid=8

²⁵⁸ El Periódico, 11-04-2011

haben²⁵⁹, was die Effektivität senkte und den fehlenden institutionellen und normativen Rückhalt des Programms und seine potentielle wahlpolitische Nutzung aufzeigte.

2.4.7. Das Recht auf angemessene Ernährung in Guatemala seit der Anwendung der CCT

Eine zusammenfassende Analyse der wichtigsten Themenkomplexe, die in den „Freiwilligen Leitlinien“ festgelegt sind, soll noch einmal den Zustand bzw. die Entwicklung des Menschenrechts auf angemessene Ernährung im Kontext der Implementierung des CCT-Programms „*Mi Familia Progres*a“ veranschaulichen.

Dem guatemaltekischen Staat ist es nicht gelungen, „Arbeitsmöglichkeiten mit einer Entlohnung zu schaffen, die einen angemessenen Lebensstandard für Lohnempfänger und ihre Familien auf dem Land und in der Stadt ermöglicht“ (Leitlinie 8.8) noch Arbeitsbedingungen, die den internationalen, von Guatemala unterzeichneten, Verträgen und Abkommen entsprechen. Auch in den letzten Jahren, in denen die CCT bereits vergeben wurden, ist er diesem Ziel nicht nähergekommen. Im Gegenteil, die Situation hat sich verschärft, da viele selbstangestellte Familien (*campesinos* und *campesinas*) ihre Lebensgrundlage verloren und sich ungeschützt einem Arbeitsmarkt aussetzen mussten, der keinen Platz für sie hatte.

Wenn auch die CCT per se die Einkommenssituation der Familien, die sie empfangen, verbessern – in der für diese Arbeit durchgeführte Umfrage stellen sie für 46 Prozent der Befragten, die „Mi Familia Progresa“ beziehen, zwischen 50 und 100 Prozent ihres jährlichen *Cash*-Einkommens dar, tragen also in den prekären Lebenslagen vieler ländlicher Familien wesentlich zum familiären Gesamtbudget bei -, sind durch die konkreten Form der Implementierung (unregelmäßige Zahlungen und unregelmäßige Beträge, die den Transfer unvorhersehbar machen; Kürzung anderer Leistungen wie z.B.. Gesundheitsposten; fehlende staatliche Unterstützung im Produktivbereich) der Möglichkeit Grenzen gesetzt gewesen, mit Hilfe dieser Gelder autonome Einkommensquellen zu schaffen oder diese zu verbessern.²⁶⁰

²⁵⁹ Dieses betrug im Jahr 2011 Q. 207 Millionen, s. El Periódico, 11-04-2011

²⁶⁰ Tatsächlich gaben nur 1.8 Prozent der befragten MFP-BezieherInnen an, diese Ressourcen für kleine Produktivprojekte zu investieren. In diesem Sinne kann ebenso wie in Nikaragua (Maluccio 2010) die

Der guatemalteckische Staat hat in den letzten Jahren, als mittels der CCT bereits versucht wurde, ländliche Armut zu bekämpfen, die (Re-)Konzentration des Landes und ihre vermehrte Nutzung durch Palmölplantagen (und auch Zuckerrohrplantagen im Süden des Landes) auf verschiedenster Weise gefördert: Erstens durch Aufrechterhaltung einer Landpolitik, die die Dynamisierung der Landmärkte zum Ziel hatte. Einerseits wurde der bis 2004 bestehende Verkaufsschutz, der die Verdinglichung des Landes nach dessen Legalisierung in einem Zeitrahmen von 10 Jahren verbot, aufgehoben, was eine komplette Liberalisierung der höchst imperfekten Landmärkte zur Folge hatte²⁶¹; andererseits wurde die Legalisierung des Landes auf eine privat familiäre Logik reduziert. So wurden viele kommunale Länder parzellierte und den Dörfern (zumindest auf legaler Ebene) ihr Status als Gemeinschaft genommen.²⁶² Beide Maßnahmen hatten zu Folge, dass die Parzellen leichter verkauft werden konnten.

Zweitens wurde die (Re-)Konzentration durch die Orientierung der Subventionen mitmotiviert. Während die produktiven Unternehmen der *campesinos* und *campesinas* fehlende Unterstützung seitens des Staates erfuhren, mangelte es in den letzten Jahren nicht an Subventionen für die potentiellen Agrartreibstoffhersteller – Palmöl- und Zuckerrohrproduzenten, genau jene Sektoren, die für die (Re-)Konzentration des Landbesitzes verantwortlich sind. So gibt es eine Befreiung von Zoll, Mehrwertsteuer und andere Lasten für die Einführung von Maschinen und (Elektro)geräten²⁶³; die Befreiung der Einkommensteuer und der Unternehmenssteuer für 10 Jahre; und die Rückzahlung der Mehrwertsteuer für Exporte (Alonso *et al* 2008). Auch vor den ausbleibenden Zahlungen der wenigen verbliebenen steuerlichen Verpflichtungen - konkret die an die Munizipalität zu zahlende Immobiliensteuer (IUSI) - wurden großzügig die Augen geschlossen: nur eine von vier in Sayaxché tätigen Plantagen kommt der Verpflichtung dieser Steuer nach (Alonso *et al.* 2011).

Durch die Billigung bzw. direkte Motivation jener Unternehmen, die zur (Re-)Konzentration des Landes geführt haben, kann hinsichtlich des Artikels 8.10. der

Annahme widerlegt werden, dass die CCT ein Sparpotential bieten, das lokale Ökonomien stärkt und Beschäftigung schafft.

²⁶¹ Erst 2011 ist wegen der alarmierenden Landverkäufe ein Modell, das das Land neuerlich zehn Jahre schützen soll, eingeführt worden.

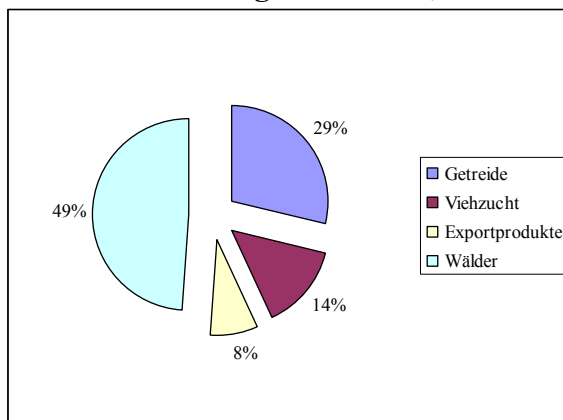
²⁶² Alonso-Fradejas 2011; Gauster 2011; Hurtado 2008; Ybarra 2010.

²⁶³ Dekret 52-2002 "Gesetz zur Förderung von Projekten erneuerbarer Energie"

freiwilligen Leitlinien („Die Staaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit von Landbesitz insbesondere im Hinblick auf Frauen, arme und benachteiligte Gesellschaftsschichten im Wege der Gesetzgebungzu fördern und zu schützen“), dem Staat einzig Versagen attestiert werden.

Dabei ist wichtig, zu sehen, dass die Vorteile dieser Unternehmen fürs Gemeinwohl sehr gering sind: neben der bereits erwähnten fehlenden Steuerzahlungen, schaffen sie wider öffentlicher Behauptungen wenig²⁶⁴ und prekäre Beschäftigung. Sowohl Palmöl – als auch Zuckerrohrplantagen haben darüber hinaus verheerende Auswirkungen auf die Umwelt, einerseits durch die Verdrängung von Wäldern (vor allem im Fall der Palmölplantagen), andererseits durch den übermäßigen Verbrauch und die Verschmutzung von Wasser. Schließlich wird durch diese Unternehmen auch die lebenswichtige Nahrungsmittelproduktion verdrängt, was – vor allem in einem Kontext häufiger Ernteverluste durch klimatische Ereignisse - direkte Wirkungen auf die Ernährungssicherheit der betroffenen und von ihr versorgten Bevölkerung hat.

Grafik 15: Nutzung des Landes, das 2010 von Palmöl bedeckt war, im Jahr 2000



Quelle: Alonso-Fradejas 2011

Nebst der Förderung jener Unternehmen, die für den massiv Kauf der Länder verantwortlich sind, sind – fast zeitgleich mit der Implementierung MFPs – die wenigen für *campesinos* und *campesinas* existenten Landzugangsprogramme praktisch ausgesetzt worden. In diesem Sinne ist nicht schwer belegbar, dass in unzureichendem

²⁶⁴ Eine Studie von IDEAR/CONGCOOP wies nach, dass in der Wertschöpfungskette der von *campesinos* hergestellten Produkte – Mais, Bohnen, Paprika - bis zu drei Mal so viel Beschäftigung und bis zu vier Mal so viel territoriales Produkt (Bruttoterritorialprodukt) erwirtschaftet wird als mit Palmöl und bis zu sieben Mal mehr Beschäftigung und 10 Mal mehr territoriales Produkt als Zuckerrohr. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass diese Unternehmen wenig Beschäftigung schaffen und ihr Wert in jenen Stufen der Wertschöpfungskette steigt, die sich außerhalb jener Territorien, in denen die Produktion stattfindet, befinden (Alonso *et al.* 2008). Zur Methode: Dürr 2011.

Maße Programme konzipiert und umgesetzt wurden, die „unterschiedliche Mechanismen des Zugangs zu und der angemessenen Nutzung von landwirtschaftlich genutztem Land beinhalten und auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind“ (FAO 2004: Art. 8.7), eine Problematik, die sich, wie bereits argumentiert, gerade in den letzten Jahren besonders verschärft und zu einer erhöhten Konfliktsituation geführt hat.

Die für Kontexte wie den guatemaltekischen vorgesehene Landreform („Wo es geboten erscheint, sollten die Staaten ... die Einrichtung von rechtlichen und anderen politischen Mechanismen erwägen, welche die Landreform mit dem Ziel eines verbesserten Zugangs der armen Bevölkerung und von Frauen vorantreiben“) hat sich gerade in den letzten Jahren zu einer Gegenlandreform entwickelt, die besonders indigene Gemeinschaften – durch die Parzellierung ihres kollektiven Landes - besonders betroffen hat („Die Situation indigener Gemeinschaften sollte besondere Berücksichtigung finden“) (FAO 2004: Art. 8.10). Noch von Zeiten der Friedensverträge auf der Implementierungsagenda für die Landproblematik stehende Aspekte wie die Agrarordnung (*Código Agrario*) oder die Einführung von Agrargerichten sind weiter ausständig.

Die fehlende Gesetzgebung zur Qualität, Nutzung und Verwaltung des Wassers sowie spezifischer Institutionen, die das Wassers aus einer Perspektive des öffentlichen Wohls fokussieren, verhindern einen ausgeglichenen Gebrauch dieses lebenswichtigen Guts seitens der unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren. Auch erlauben die fehlenden Regelungen keine Zahlungen für die Dienstleistung, die jene Dörfer leisten, die die Zonen der Wasseraufladung schützen, ebenso wenig wie eine rationale und gesellschaftlich akzeptierte Nutzung des Wassers für die Herstellung von sauberer Energie (Skarwan 2011). Das Resultat dieser fehlenden Gesetzgebung, die vor allem seitens der Zuckerrohrindustrie bisher erfolgreich blockiert wurde (Winkler/Alonzo 2010), ist eine unnötige Wasserknappheit in vielen Dörfern mit den ihr inhärenten gesundheitlichen Folgen, und ein irrationaler Konsum seitens der Industrie und der urbanen Zonen, die den (ökologischen und ökonomischen) Wert dieses Guts für das menschliche Leben nicht wahrnehmen.²⁶⁵ Diese auch in den letzten Jahren verabsäumte

²⁶⁵ Skarwan 2011, Interviews UE 1 und UE 7

Regulierung des Wassers, in einem Kontext immer sichtbarer illegitimer Aneignung seitens der exportorientierten Landwirtschaft, steht in klarem Widerspruch zu den Empfehlungen der Freiwilligen Leitlinie 8.11. („...wobei die ... Befriedigung des Grundbedarfs der Menschen in einer Weise zu berücksichtigen ist, die gerecht ist und einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit der Erhaltung oder Wiederherstellung des Funktionierens von Ökosystemen und dem häuslichen, industriellen und landwirtschaftlichen Bedarf...schafft“).

Im Bereich der Handelspolitik ist Ernährungssicherheit, wie sie die freiwillige Leitlinie 4.7. anspricht („Die Staaten sollten danach streben sicherzustellen, dass die Nahrungsmittel, der Agrarhandel und die allgemeine Handelspolitik der Förderung der Ernährungssicherheit eines jeden ... dienen“) kein Aspekt, der diese leitet. Dies vor allem ob des fehlenden Schutzes der guatemaltekischen Landwirtschaft und Nahrungsproduktion. Dieser nicht nur aus der Sicht der Armutsbekämpfung, sondern auch aus der Perspektive der Aufrechterhaltung der nationalen (oder regionalen) Souveränität strategische Sektor, in den sowohl die Europäische Union als auch die USA Milliarden investieren, wurde seitens Guatemala komplett vernachlässigt. Der fehlenden Schutz der (kleinbäuerlichen) Landwirtschaft vor hoch subventionierten Produkten, die unter den realen Produktionskosten auf den guatemaltekischen Markt kommen (ein Phänomen, das als *dumping* bezeichnet wird), betrifft nicht nur die Nahrungssicherheit²⁶⁶, sondern stellt eine klare Diskriminierung dar und läuft somit den Empfehlungen der Leitlinie 4.2. („Die Staaten sollten ... sicherzustellen, dass der Zugang zu den Märkten ohne Diskriminierung erfolgen kann, und um wettbewerbsfeindliche Praktiken auf den Märkten zu verhindern“) entgegen. Verstärkt wird dies noch durch die Tatsache, dass diese Art von Freihandelsabkommen vor allem Importeuren Nutzen bringt, ein Nutzen der unter Wettbewerbsbedingungen auch auf die KonsumentInnen transferiert würde. Im Fall Guatemalas sind die Importeure von 70 bis 100 Prozent des Mais, Reis und Weizen allerdings an einer Hand abzuzählen, weswegen die Nutzen vor allem diesen Oligopolen bleiben. Das Gesetz zur Verbesserung des Wettbewerbs ist weiterhin ausständig.

²⁶⁶ Die fehlende Nahrungssouveränität und sich daraus ergebende Abhängigkeit von den internationalen (Finanz)märkten, ohne deren Wirken beeinflussen zu können, hat sich gerade in Zeiten unstabiler und tendenziell hoher Weltmarktpreise des Getreides als besonders problematisch herausgestellt und die Nahrungskrisen erst geschaffen.

Zu Leitlinie 4.7. soll noch erwähnt sein, dass im Rahmen der sogenannten „zehn solidarischen Maßnahmen“, die anlässlich der Nahrungskrise 2008 implementiert werden sollten, es eine gab, die Spekulation und Hamsterung, Probleme, die damals bereits erkannt wurden, kontrollieren und eine weitere, die den Wettbewerb fördern sollte. Dafür sollten vor allem Gesetze verabschiedet werden, die diesen Zielen den Rücken decken sollten – ein Gesetz für die Schaffung des Ombudsmanns der KonsumentInnen und ein Gesetz zum Wettbewerb - sowie die Infrastruktur des im Wirtschaftsministerium befindlichen KonsumentInnenschutz (*Dirección de Atención al Consumidor* - DIACO) gestärkt werden. Nichts davon geschah. Die Gesetze blieben in verschiedenen Phasen stecken und wurden nie bewilligt und die DIACO agierte weiterhin ohne Ressourcen, die eine systematische Überprüfung der Preise und Dynamiken hinsichtlich der Produkte des Grundnahrungskorbs bzw. noch weniger die Sanktionierung der Spekulanten zugelassen hätte (Gauster/Garoz 2009).

Auch bei der lokalen Beschaffung (Leitlinie 14.2) gibt es zwar Pläne, die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu berücksichtigen; diese sind aber noch nicht in die Praxis umgesetzt worden. So wird beispielsweise nach wie vor für die Nahrungshilfe MASECA verwendet, das industrielle Maismehl jenes Konzerns, der die zollfreien Kontingente des DR-CAFTA mittels unterschiedlicher Firmennamen aufbraucht.

Die Schaffung von Nahrungslagern, wie sie schließlich Leitlinie 16.7. für die Vorsorge für eventuelle Katastrophen vorsieht, steckt ebenso in den Kinderfüßen und erfuhr in den letzten Jahren nicht jene Aufmerksamkeit, die einen Durchbruch in diesem Thema ermöglicht hätte.

Hinsichtlich einer landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung, „die den Zugang zu Land und Wasser und zu geeigneter und erschwinglicher Technik, Produktiv- und Finanzmitteln verbessern, die Produktivität armer ländlicher Gemeinden steigern...und in die ländliche Infrastruktur, Bildung und Forschung investieren“ soll (Leitlinie 2.6.) konnte die Implementierung jener Strategie, die zum produktiven Arm MFPs werden sollte, besonders gut verfolgt werden, da sie zeitgleich mit MFP stattfand.

Das schnell entworfene ProRural hatte nur im anfänglichen Diskurs eine MFP ähnliche Stellung. Die wenig dynamische Entwicklung ProRurals gegenüber jener MFP kann am

besten budgetär abgelesen werden war. Während MFP ständig expandierte, erfuhr ProRural zwischen 2009 und 2010 eine komplette Stagnation. So verfügte ProRural für all seine Programme 2009 und 2010 nur über etwas mehr als 100 Millionen Quetzales, was etwa einem Zehntel des Budgets von MFP entsprach.

Die Nationale Politik zur „Integralen Ländlichen Entwicklung“, die ProRural ersetzen und strukturell (institutionell und normativ) verankern sollte, und dessen Verhandlung und Verfassung viel Zeit und Ressourcen nicht nur der RegierungsvertreterInnen sondern auch der Delegierten sozialer Organisationen in Anspruch nahm, blieb ob fehlender Implementierung ein leeres Abkommen. Diese Politik, die eine Mischung aus einer Rückbesinnung auf die in der Importsubstitutionsperiode fokussierten Maßnahmen – die Förderung (kleinbäuerlichen) Nahrungsproduktion - und der Aufnahme „neuer“, sich in den letzten Jahrzehnten als relevant erwiesener Themen (nachhaltige Landwirtschaft, Anpassung an den und Eindämmung des Klimawandels, Rechte der indigenen Völker) darstellt, hätte einen wichtigen Schritt auf dem langen Weg zum Vollzug des Rechts auf angemessene Ernährung darstellen können; sie hätte auch einen radikalen Wechsel der Strategie ländlicher Armutsbekämpfung bedeutet. Letztendlich blieb ihre Wirksamkeit im Diskurs mancher Regierungsangehörigen und einer halbherzigen Umstrukturierung des Landwirtschaftsministeriums.

Stattdessen wurde in der Praxis ein Entwicklungsmodell vertieft, dass auf der privaten und transnationalen Ausbeutung der Naturrohstoffe basiert, ohne dass öffentliche Institutionen oder eine Gesetzeslage vorläge, die eine rationale und ausgeglichene Nutzung dieser Ressourcen bewerkstelligen könnte. In Folge weisen die extraktiven Investitionen nicht nur einen hohen Grad an Irrationalität im Sinne der ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit auf, sondern haben beträchtliche soziale und kulturelle Implikationen, da ja entscheidend in die Lebensräume der indigenen Bevölkerung eingedrungen wird. Dies führt nicht nur zu einer starken Beeinträchtigung der indigenen Lebensunterhalte, sondern bedroht auch die Fundamente, auf denen die Zukunft Guatemalas als multikulturelle Nation beruht.²⁶⁷

²⁶⁷ Diese Fundamente beziehen sich auf das Land, Raum materieller und kultureller Produktion, integriert in eine spezifische Kosmvision, die dem kollektiven Leben Sinn gibt; das Territorium, in dem Identität und Kultur reproduziert werden; und das Recht als ein System kultureller Normen für die Nutzung des Landes und der natürlichen und spirituellen Ressourcen (Grünberg 2003).

Neben den Maßnahmen im produktiven Bereich, beinhalten die freiwilligen Leitlinien auch Empfehlungen zu Aktionen im sozialpolitischen Feld. Hier haben die CCT trotz ihrer Mängel einen positiven Beitrag geleistet und sind auch von weiteren Programmen, die im Rahmen des Beirats für soziale Kohäsion ausgearbeitet wurden und als soziale Abfederung fungieren sollen, begleitet worden: die Verteilung von Nahrungspaketen, Programme zur Freizeitgestaltung kriminalitätsgefährdeter Jugendlicher („*escuelas abiertas*“) und ähnliche.

Dennoch hat auch in diesem Bereich die (ländliche) Bevölkerung keine strukturellen Verbesserungen erfahren, sondern karitativ gestaltete, institutionell und normativ wenig verankerte und somit Programme, deren Zukunft unklar ist und für die Einzelfamilie keine Sicherheit bieten, in Momenten ökonomischer (oder sozialer) Schocks, auch wirklich geschützt zu werden. Generell stellt die Nutzung der Programme kein Recht dar, es ist daher fraglich, ob sie wirklich als „Netze sozialer Sicherheit“, wie sie Leitlinie 14.1. vorsieht, bezeichnet werden können.

Die freiwilligen Leitlinien beinhalten sowohl sozialpolitische als auch ökonomisch-produktive Aspekte, wobei letztere besonders betont werden. Hinsichtlich dieser ökonomisch-produktiven Aspekte ist es wichtig, zwischen Maßnahmen zu unterscheiden, deren Implementierung Ressourcen bedarf und die somit *competing needs*²⁶⁸ darstellen und solchen, die vor allem den politischen Willen zur Reduzierung der Ungleichheit erfordern.

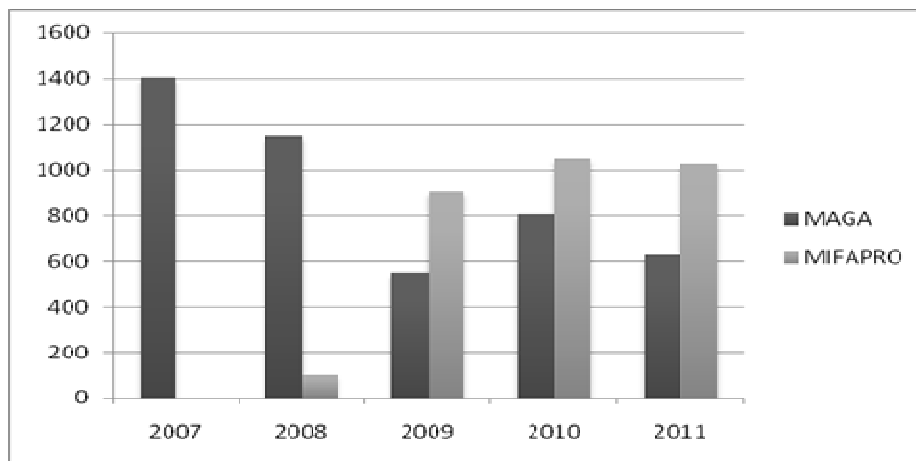
Für die fehlende Implementierung kostenintensiver Initiativen wie der kostenlosen oder stark subventionierten Verteilung von Inputs für die landwirtschaftliche Erzeugung, subventionierter Kredite oder der Errichtung produktiver Infrastruktur kann zwar mit mangelnden budgetären Freiraum argumentiert werden, die Frage der Priorisierung bleibt allerdings offen.

Das Budget ist in den letzten 30 Jahren genau gleich gemacht worden, nicht? Mit mehr Geld, mit weniger Geld... Den realen Spielraum, den eine Regierung hat, um die Zuteilungen zu modifizieren, sind ausgesprochen gering. Deshalb, die Politik, das Gesetz, die Programme, der Plan [es geht um integrale ländliche Entwicklung], alles, was, sagen wir, mein Mandat ist, kollidieren mit dieser Realität (Interview RE 2).

²⁶⁸ Interview OI 2

Während anfänglich die Einführung der CCT mit produktiven Programmen begleitet werden, und beide Aktionen in den ärmsten Munizipien und den ärmsten Familien fokussiert werden sollten, erfuhren die CCT eine schon erwähnte spektakuläre Expansion, während die Produktivinvestitionen stetig zurückgingen. Ab dem Jahr 2009 hatte MFP sogar mehr Fonds zu Verfügung als das gesamte Landwirtschaftsministerium (Grafik 20). Im Nullsummenspiel der zu Verfügung stehenden Budgetmittel wurden die CCT auf Kosten der integralen ländlichen Entwicklung sowie des qualitativen Ausbaus des Bildungs- und Gesundheitsangebots verstärkt. Hier ist also ein klare Priorisierung zugunsten des sozialen Programmes ersichtlich, die einen ersten wichtigen Hinweis auf den Schwerpunkt der Strategie der Bekämpfung der Armut und auch der Unterernährung geben.

Grafik 16: Budgets MAGA und MFP, 2007 - 2010



Quelle: Zepeda 2011

Im Bereich der Reduzierung bestehender Ungleichheiten geht es vor allem um die Existenz und den Vollzug eine Gesetzeslage, die den Machtmissbrauch seitens einer kleinen wirtschaftlichen Elite zu Ungunsten der großen Bevölkerungsmehrheit einschränkt. Der fehlende Zugang zu produktiven Ressourcen stellt einen entscheidenden Faktor in der ländlichen Armut und Unterernährung dar. Dieser Mangel am Zugang zu Produktionsmitteln seitens der *campesinos* und *campesinas* ist direktes Produkt der unregelmäßigten Aneignung dieser Ressourcen. Diese Aneignung kann, vor allem im Fall des Landes, historisch zurückverfolgt werden,²⁶⁹ sie ist aber gerade in den letzten Jahren mit Hilfe neuer Strategien wieder aktuell geworden. Die Änderung der

²⁶⁹ Siehe dafür Palma 2007 und Martinez 1973

Zugangsregeln zu diesen Ressourcen ist mit keinen Kosten verbunden und könnte somit, bei bestehendem politischem Willen, auch in einem Kontext prekärer Budgets, vorangebracht werden.

Seit Einführung der CCT hat es in diesen genannten Aspekten nicht nur wenig Fortschritte gegeben, die Situation hat sich, wie in diesem Kapitel 2.4. beschrieben wurde, sogar verschärft. Seit den Friedensverträgen ausständige Gesetze wie die Agrarordnung oder das Gesetz zur Integralen Ländlichen Entwicklung sind auch weiterhin offen, ebenso wie ein Gesetz zur Regulierung der Nutzung und Verteilung des Wassers, ein Gesetz zur Teilnahme der Bevölkerung an den Entscheidungen über die Nutzung der natürlichen Ressourcen in ihren Territorien, Reformen in den Gesetzen zum Bergbau und dem Abbau fossiler Brennstoffe, Steuerreformen und ein Gesetz zur Sicherstellung des Wettbewerbs.

Auch die Durchsetzung bereits existierender Regeln stagnierte. Hier vor allem im Bereich der Begleichung von Steuerschulden sowie der Bezahlung des Mindestlohns und der mit einem Arbeitsvertrag rechtlich verankerten Sozialleistungen. Angesichts der empirischen Daten zum realen Lohnniveau im ländlichen Bereich, ist ersichtlich, dass eine gerechte oder zumindest der Gesetzeslage entsprechende Entlohnung der Arbeitskraft – deren Durchsetzung nur mit geringen Kosten verbunden wäre - bessere Auswirkungen auf das Familieneinkommen haben als der Bezug der CCT, der ja selbst im idealen Fall regulärer Anwendung über 20 Prozent des Mindestlohns nicht hinauskommt.²⁷⁰

Zusammenfassend kann noch einmal betont werden, dass der guatemaltekische Staat seit Einführung der CCT keine Verbesserung im Vollzug des Rechts auf angemessene Ernährung erreicht hat. Dies kann an der negativen Tendenz hinsichtlich der Erfüllung der großen thematischen Empfehlungen, die in den freiwilligen Leitlinien festgelegt werden, nachvollzogen werden und ist damit zu begründen, dass die Einführung der CCT in Guatemala mit keiner Strategie, die ländlichen Lebensunterhalte, vor allem der

²⁷⁰ Selbst in Kontexten, wie dem brasilianischen, in dem die Sozialprogramme auch mit öffentlichen Investitionen im Produktivbereich gekoppelt gewesen sind, spricht Hall (2008) davon, dass eine konsequente Durchsetzung des Mindestlohns wohl für die meisten Familien zweckvoller wäre als der Bezug der CCT.

indigenen Bevölkerung, *campesinos* und *campesinas*, im ökonomisch-produktiven Bereich zu verbessern, einhergegangen ist. Das ist einerseits auf die limitierten Mittel zurückzuführen, die angesichts der Offensive MFPs dem Bereich der integralen ländlichen Entwicklung zu Verfügung stand, als auch auf die fehlende Bereitschaft oder Möglichkeit, strukturelle Reformen im Bereich des Zugang zu Ressourcen und Produktionsmittel seitens der verarmten ländlichen Bevölkerung vorzunehmen.

In Guatemala basiert somit das Modell der Bekämpfung ländlicher Armut auf den CCT. Die CCT werden mit einer Armutsbekämpfungsstrategie als solcher gleichgesetzt bzw. beruhen die Hoffnungen der Armutsreduzierung ausschließlich auf den Auswirkungen der CCT und der Großteil der öffentlichen Investitionen fließt in diese Strategie.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN: OFFENE UND VERDECKTE FUNKTIONEN DER CCT UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF *CAMPESINOS* UND *CAMPESINAS*

Im Schlussteil dieser Arbeit soll die Perspektive, im Einklang mit bereits im vorherigen Kapitel (2.4.) diskutierten Aspekten, hinsichtlich aktueller Tendenzen im lateinamerikanischen Entwicklungsmodell, in die die CCT eingebettet sind, erweitert, und auch wieder direkt zum Subjekt dieser Arbeit zurückgekehrt werden – *campesinos* und *campesinas*, im aktuellen Modell der Großteil der ländlichen in (extremer) Armut befindlichen Bevölkerung.

Besonders im Süden des amerikanischen Kontinents wird seit einigen Jahren ein Phänomen diskutiert, das grundsätzlich die lateinamerikanische Geschichte seit seiner Kolonialzeit geprägt hat, dann im Rahmen der Importsubstitutionsstrategie – auf Grund der wenig vorteilhaften Austauschbedingungen – bekämpft wurde, und mit dem Neoliberalismus wieder zurückkehrte: Die Abhängigkeit der lateinamerikanischen Länder von der Ausbeutung ihrer natürlichen Rohstoffe. Die auf diesem Phänomen beruhende Entwicklungsstrategie wird als „Extraktivismus“ bezeichnet.

„Extraktivismus“ bedeutet, dass die Wirtschaft eines Landes auf der Erschließung bzw. dem Abbau enormer Volumen natürlicher Rohstoffe, vor allem Mineralien, Erdöl und Erdgas, und neuerdings auch immer öfter landwirtschaftliche Produkte, aufgebaut ist, die ohne oder mit geringer Weiterverarbeitung, exportiert werden. Gewöhnlich findet er in Enklavenökonomien statt, mit reduzierten positiven wirtschaftlichen, jedoch beträchtlichen negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen in den Territorien, in denen er betrieben wird (Gudynas 2010: 42).

Während der Bergbau und die Erdöl- bzw. Erdgasgewinnung eine Konstante im neoliberalen Wirtschaftsmodell waren bzw. schon historisch den Rohstofflieferanten Lateinamerika ausgemacht haben, ist vor allem die Form des landwirtschaftlichen Extraktivismus neu. Diese landwirtschaftlichen Produkte werden in hochtechnologisierten und -mechanisierten Enklaven hergestellt, auf der Basis chemischer Dünger und Pflanzenschutzmittel ebenso wie oft genetisch manipulierten Saatguts. Die Landwirtschaft richtet sich an den Exportmöglichkeiten aus, und es erfolgt eine Konzentration der landwirtschaftlichen Anbauflächen auf jene Produkte, die auf den Exportmärkten konkurrenzfähig sind. In vielen südamerikanischen Ländern ist die Ausweitung der Sojaplantagen, in der zentralamerikanischen Region sind riesige Zuckerrohr- und Palmölplantagen Zeichen dieser Tendenz. Die Eigentümer und Betreiber dieser Plantagen erhalten hohe staatliche Subventionen oder Steuervorteile, ohne einen signifikanten Beitrag zu einem der zentralen Ziele jeder Gesellschaft – der Schaffung von Beschäftigung – zu leisten (Gudynas 2010).

Der Extraktivismus kann als eine zweite Etappe des neoliberalen Modells betrachtet werden, mit dem entscheidenden Unterschied zur ersten Phase, dass die prioritäre Akkumulationsform nicht mehr auf der Produktion, sondern auf der Spekulation beruht.²⁷¹ Da die Staaten des globalen Nordens Anfang des 21. Jahrhunderts von einer Produktionskrise durch Überakkumulation betroffen sind, gewinnen die Aktivitäten des Finanzkapitals immer größere Bedeutung. Für die Spekulation ist der Extraktivismus wichtig da Edelmetalle (Gold, Silber), Erdöl und Nahrungsmittel heute die höchsten Werte auf den internationalen Finanzmärkten erzielen. Durch die fortschreitende Entwicklung dieser extraktivistischen Aktivitäten, wird auch das als „Akkumulation

²⁷¹ Konferenz von Raul Zibechi im „Encuentro de los Pueblos de Abya Yala por el agua y la Pachamama“, 21. Juni 2011. <http://www.lafogata.org/zibechi/ra.2.1.htm>

durch Enteignung“ bezeichnete Phänomen (Harvey 2004) vertieft. Die Aneignung seitens des (inländischen oder ausländischen) Kapitals der (oft indigenen) Territorien transformiert Natur und Kommunalgüter in exportbare Ware (Zibechi 2010).

Die Wahrnehmung des Extraktivismus als neuen Entwicklungsphase zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist durch drei Faktoren gegeben: Erstens die genannte Expansion der landwirtschaftlichen, exportorientierten Rohstoffproduktion, vor allem durch Produktion und Export jener Produkte die im weiteren Industrialisierungsprozess zu Agrartreibstoffen transformiert werden.

Zweitens der durch die hohen Weltmarktpreise angetriebene Abbau der Minerale und (Edel)Metalle. Der Goldpreis stieg seit 2002 von US \$ 298.6/Unze auf einen Höchstwert von US \$ 1,930/Unze Ende 2011,²⁷² was dazu führte, dass Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank die lateinamerikanischen Länder zu motivierten, ihre Reserven zu überprüfen und günstige Bedingungen für ihre Ausbeutung zu schaffen, sowie Änderungen in der Gesetzgebung zu veranlassen, um ausländisches Kapital anzulocken. So sollte der Abbau der Minerale und Metalle zu einem der dynamischsten Sektoren werden (Rubio 2010).

Und drittens durch die erfolgreiche Eingliederung jener Länder und Regierungen, die sich dem „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ verschrieben haben und von denen somit mehr als eine bloße Reproduktion des herrschenden Entwicklungsmodells zu erwarten war. Im Fall dieser Länder ergab sich zwar eine entscheidende Variation, die Essenz blieb aber dennoch dieselbe: Kommodifizierung des Landes und der Territorien; Instrumentalisierung der Natur durch den Menschen; Priorisierung der Konkurrenzfähigkeit in internationalen Märkten vor der Absicherung der lokalen Grundbedürfnisse; und wenig Platz für Rationalitäten, die nicht der ökonomischen entsprechen.

Die Variation bezieht sich auf die Rolle des Staates. Während im klassischen Extraktivismus die Steuer- und Lizenzabgaben reduziert und in Folge die Einnahmen des Staates limitiert sind und Vertrauen in den *trickle down* – Effekt herrscht, brachten die progressiv regierten Länder eine substantielle Änderung in das Modell: eine aktive

²⁷² <http://www.preciooro.com/cotizacion-oro.html>

Rolle des Staates hinsichtlich der Regulierung und vor allem hinsichtlich der Erfassung der Überschüsse dieser Unternehmen. Höhere Lizenzabgaben, höhere Steuern oder sogar direkt staatliche Unternehmen, die den Abbau und die Vermarktung der Rohstoffe vornehmen, zeichnen eine neue Variante des Modells aus, das als „Neo-Extraktivismus“ bezeichnet wird (Gudynas 2010: 42).

Ein dem Extraktivismus wie dem Neo-Extraktivismus gemeinsames Element ist die Inkludierung sozialpolitischer Maßnahmen²⁷³, in erster Linie *Conditional Cash Transfers*, in das Modell. Die sozialpolitischen Maßnahmen sollen dem zügellosen Wachsen der Schere zwischen Arm und Reich, das auf wirtschaftlicher Ebene erfolgt, Einhalt gebieten. Es kann „keinen Extraktivismus ohne Sozialpolitik geben, ‘ohne den Armen Brotkrümel zu geben, um soziale Ausbrüche zu vermeiden‘“²⁷⁴. CCT sind also konstitutiver Teil des Modells.

Konkret werden den CCT werden in diesem Rahmen drei Funktionen zugeschrieben: die Legitimierung des extraktiven Modells hinsichtlich der Schaffung von jenen Ressourcen, die notwendig sind, um die Sozialprogramme (die CCT) zu finanzieren; die Schaffung jener für das Kapital notwendigen - sozialen – Voraussetzungen, damit dieses sich weiter reproduzieren kann; und die Schwächung der sozialen Bewegungen, die sich fragmentieren, da sich ein Teil von den sozialpolitischen Maßnahmen überzeugen lässt, während ein anderer das Modell ablehnt.

Die Legitimierung des Extraktivismus ist vor allem für die progressiven Regierungen wichtig, die die Weiterführung eines Modells erklären müssen, das die Lebensgrundlagen ihrer sozialen Basis bedroht. In diesen Ländern werden hohe Teile der durch die aktivere Teilnahme des Staates an den extraktivistischen Unternehmen eingenommenen Ressourcen in massive Sozialprogramme investiert (im Unterschied zu den 1980er und 1990er Jahren, als die Staatseinnahmen für die Tilgung der Schulden verwendet wurde)²⁷⁵, um genau jene Bevölkerungsgruppen, deren Lebensunterhalte durch die fortschreitende Aneignung ihrer Territorien bedroht werden, zu kompensieren. In dieser Argumentation werden die sozialpolitischen Maßnahmen zu

²⁷³ Der Unterschied zwischen Extraktivismus und Neo-Extraktivismus ergibt sich allerdings aus der Dimension der Sozialausgaben bzw. Investitionen in die verarmte Bevölkerung.

²⁷⁴ Konferenz Zibechi 2011, op.cit.

²⁷⁵ Alberto Acosta: Ecuador: Del extractivismo al neo-extractivismo. Revista Pueblos. <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article2361>

einem Zweck an sich, nicht mehr Teil einer Strategie der Bekämpfung (ländlicher) Armut oder gerechterer Verteilung.

Beispiel dafür die Rechtfertigung extraktiver Tätigkeiten des bolivianischen Staatschefs Evo Morales (in anderen Momenten unnachgiebiger Kritiker des Kapitalismus²⁷⁶), der ihre Notwendigkeit für die Finanzierung der Sozialprogramme betont: „Wovon wird Bolivien leben, wenn manche NRO sagen ‘Amazonas ohne Erdöl’? ... Sie sagen, in anderen Worten, dass das bolivianische Volk kein Geld haben soll, dass es weder IDH, noch Lizenzgebühren geben soll, aber sie sagen auch, dass es keinen Bonus ‘*Juancito Pinto*’, noch die ‘*Renta Dignidad*’, und auch nicht den Bonus ‘*Juana Azurduy*’ geben soll“ (zitiert von Gudynas 2010:50).²⁷⁷

Die sozialen Programme, wie erwähnt, in erster Linie CCT, schaffen so eine Legitimierung sowohl für die Regierungen als auch für die extraktivistischen Unternehmen und tragen zu einer Beruhigung der Forderungen der sozialen Bewegungen bei. Sie kompensieren einige der negativen Aspekte der extraktivistischen Entwicklungsstrategie – vor allem die Auswirkungen auf die Lebensunterhalte der ländlichen Bevölkerung. Sie dämpfen die sozialen Forderungen und nehmen den sozialen Protesten die Luft. Im Fall Brasiliens beispielsweise ergab sich die paradoxe Situation, dass obwohl die Regierung Lula die Agrarreform vernachlässigt und kein Land mehr an die *campesinos* und Landlosen verteilt hatte, der Kampf ums Land immer weniger Menschen motivierte. Dieser Rückzug der Massenbewegungen wird mit den hohen Investitionen in sozialpolitische Maßnahmen, vor allem in das brasilianische CCT-Programm, erklärt (Gudynas 2009).

Je höher die Investitionen in die kompensatorischen Programme, desto höher ihre Effektivität hinsichtlich der “Domestizierung” der sozialen Bewegungen. Wo weniger Ressourcen in soziale Programme bzw. CCT investiert werden (wie in Kapitel 1.3. erwähnt, werden die CCT mittlerweile in fast allen lateinamerikanischen Ländern

²⁷⁶Im Klimagipfel von Cochabamba (2010) stellte Morales den Kapitalismus, in Konsonanz mit dem *Buen Vivir*, an den Pranger: „Kapitalismus ist Synonym für soziale Ungleichheit, Kapitalismus ist Synonym für die Zerstörung der Mutter Erde. Entweder stirbt der Kapitalismus oder es stirbt die Erde“ (zitiert von Bruckmann 2011: 6).

²⁷⁷ *Agencia Boliviana de Informaciones*, 10.10.2009. Die genannten Bonus sind Sozialtransfers für Schulkinder, schwangere und stillende Frauen und RentnerInnen, die teilweise von den Einnahmen der extraktiven Industrie – Steuern und Lizenzabgaben – gedeckt werden

implementiert), sind die sozialen Proteste gegenüber den extraktiven Unternehmen höher. Peru wird als Beispiel dafür genannt (Gudynas 2010), Kolumbien oder Guatemala sind weitere.

Für das Kapital ist ein minimaler sozialer Frieden in den Territorien, in denen sie agieren, entscheidend, um die Rentabilität ihrer Investitionen zu maximieren. Der Begriff „Regierbarkeit“ bezieht sich auf diese für die Investitionen notwendige Minimierung sozialer Konflikte. Die CCT fördern diese Regierbarkeit, da sie in ihrer „klientelistischen Ausrichtung“ die Menschen ruhigstellen, aber keine echte staatsbürgerhafte Teilnahme (*ciudadanía*)²⁷⁸ bzw. - in der Terminologie dieser Arbeit - „social capabilities“ schaffen.

Eine dritte, genannte Funktion der CCT liegt in ihrer Charakteristik, soziale Bewegungen zu teilen²⁷⁹. Diese Teilung bezieht sich auf die in den Territorien angesiedelten ländliche Bevölkerung, von der sich ein Teil von den Sozialkompensatoren überzeugen lässt und ein anderer nicht; und zwischen den institutionalisierten Linksparteien, die das Modell fördern und den ökologischen, indigenen und *campesino*-Bewegungen, die es ablehnen.

Dieser letzte Fall ist insofern delikater, als die südamerikanischen Linksparteien die extraktivistischen Enklavenökonomien in der Vergangenheit scharf kritisierten, während sie sie heute als eine unverzichtbare Komponente für Entwicklung und Armutsbekämpfung verteidigen. Dabei verfolgen sie einen Modernisierungsdiskurs, der einen Nutzen für die gesamte Gesellschaft, vor allem hinsichtlich der Möglichkeit materiellen Konsums, in Aussicht stellt (Gudynas 2011b), verteidigt dabei indirekt aber den instrumentellen Umgang mit Land, Natur und Territorien und die Wettbewerbsfähigkeit als erstes Prinzip erfolgreichen Wirtschaftens

Große Teile der organisierten indigenen Völker hingegen lehnen das extraktive Wirtschaftsmodell trotz seiner sozialen Kompensatoren ab. Sie widersetzen sich aktiv den Projekten und fordern andere „Entwicklungswege“, wie das im andinen Raum entstandene und mittlerweile immer salonfähigere *Buen Vivir* (Box 3, s.u.).

²⁷⁸ Acosta *op.cit*

²⁷⁹ *ibid*

Weniger das *Buen Vivir*, das ja mittlerweile sogar in den Verfassungen Boliviens und Ekuadors verankert ist, als der konkrete Widerstand gegen gewisse extraktive Projekte (in Bolivien und Ecuador vor allem die Förderung von Erdöl und Erdgas) erfährt seitens der institutionalisierten Linken wenig Verständnis. Kritik ist unerwünscht und Widerstand bzw. Proteste werden kriminalisiert und als Terrorismus oder Sabotage dargestellt, was wiederum eine Gemeinsamkeit mit dem klassisch extraktiven Modell darstellt.²⁸⁰

In diesem Sinne warnen gewisse Autoren davor, die CCT als Errungenschaften zu sehen, sondern realistischerweise als eine Form, die Armen zu regieren und ruhig zu stellen, um die Privatisierung der Kollektivgüter zu erlauben und das extraktivistische Modell aufrechterhalten zu können. So werden die CCT als zweiseitig betrachtet: sie reduzieren Armut (nicht Ungleichheit, was zeigt, dass das aktuelle Akkumulationsmuster weiterhin polarisierend wirkt). Gleichzeitig „domestizieren“ sie jedoch wichtige soziale Akteure und verhindern so eine effektive Artikulation latenter Konflikte. Sie tendieren dazu, zu teilen, zu fragmentieren – und wenn die Domestizierung nicht wirkungsvoll ist, wird kriminalisiert. So sind sie kompensatorisch und erleichtern die Akkumulation des Extraktivismus, die Akkumulation durch Enteignung bzw. Raub der Kommunalgüter.²⁸¹

Nebst der genannten Funktionen, die die CCT für das Fortschreiten des neoliberalen, (neo)extraktivistischen Entwicklungsmodell einnehmen können, möchte ich noch eine vierte potentielle Funktion diskutieren: CCT können die dem Kapital zweckmäßige Semiproletarisierung aufrechterhalten, auch wenn den *campesinos* und *campesinas* die Grundlagen der Subsistenz (durch Enteignung) verloren gehen. Dies kann in einem

²⁸⁰ Daraus kann gefolgert werden, dass die Trennlinien politischen Projekte heute weniger zwischen mehr oder weniger Staat bzw. politischer Autonomie oder Abhängigkeit von den USA verlaufen, sondern zwischen (neo)extraktiv orientierten Entwicklungsstaaten und den Prämissen vieler indigener, *campesino* und sozialer Bewegungen, die den Kapitalismus als gescheitert und die Operationalisierung der *post-development* Ansätze wie Ernährungssouveränität und *Buen Vivir* für ein Muss halten. Nicht umsonst spricht Wallerstein (2010) von Widersprüchen in der lateinamerikanischen Linken. Diese Widersprüche zwischen Linksparteien und sozialen und indigenen Bewegungen scheinen heute - zumindest im Hinblick auf die Ernährungssouveränität und die Rolle der *campesinos* - paradoxerweise bedeutender zu sein, als die zwischen tendenziell neoliberalen und jenen sich dem „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ verschriebenen Staaten.

²⁸¹ Raúl Zibechi im Workshop „Tensiones entre extractivismo y redistribución en los procesos de cambio de América latina“, Foro Social de las Américas, Asunción, Paraguay, August 2010.

Kontext isolierter Anwendung der CCT durch eine indirekte Stützung des Mindestlohns geschehen.

Schon Gorz (2000) hat für den europäischen Kontext interpretiert, dass eine zu geringe Grundvorsorge eher eine Subvention des Kapitals als des Haushalts bedeutet. Wenn ein Grundeinkommen existiert, das gleichzeitig aber zu niedrig ist, um davon zu leben, ist die Bereitschaft, prekäre – flexible und schlecht bezahlte – Arbeit anzunehmen, größer als ohne diese Grundvorsorge. Auf den Kontext Lateinamerikas oder Guatemalas übertragen, würde das bedeuten, dass die prekären Arbeitsbedingungen leichter und ohne artikulierten Widerstand akzeptiert werden, wenn das Sozialeinkommen die Lücken für die Erfüllung der Grundbedürfnisse (zumindest Nahrung) schließt. Es ist keine Neubewertung der Lohnpolitik erforderlich, die ausbeuterischen und illegalen Arbeitsbeziehungen können sogar entspannter weitergeführt werden, wenn die CCT dazu beitragen, die Differenz zwischen dem nicht bezahlten Mindestlohn und Mindestlohn bzw. Mindestlohn – Grundnahrungskorb zu decken. Dem Kapital kann der Druck genommen werden, die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Eine sehr ähnliche Idee wendet Wallerstein (1993) direkt auf das ländliche Lateinamerika an, wobei er argumentiert, dass das Ende der semiproletarischen kleinbäuerlichen Erzeugung auch ein Ende des Kapitalismus bedeutet, da die kontinuierliche Kapitalakkumulation auf der Aneignung der Arbeit (des Mehrwerts) semiproletarischer Haushalte basiert. Er bezeichnet die Semiproletarisierung als die vorteilhafteste Form der bäuerlichen Existenz für das Kapital, da die Eigenproduktion (eines guten Teils) der Grundnahrung den *campesinos* (und noch mehr den *campesinas*) erlaubt, ihre Arbeitskraft billiger zu verkaufen als dies für die Deckung ihrer Reproduktionsnotwendigkeiten erforderlich wäre. Eine Tendenz zur Vertreibung der kleinbäuerlichen Familien von ihrem Land, wie sie bereits in vielen Kontexten, u.a. in Guatemala beobachtbar ist (s. Kapitel 2.4.2.2), muss nun, so Wallerstein, zu einer Vollproletarisierung und somit höheren Löhnen führen, da keine Möglichkeit mehr bestünde, die Lohnarbeit mit Subsistenzwirtschaft zu stützen.

Dennoch behaupte ich, dass auch in diesem Kontext die für das Kapital opportune und für seine Akkumulation sogar notwendige Semiproletarisierung aufrechterhalten werden kann – und zwar, wenn staatliche Unterstützungen die Erträge der Subsistenzwirtschaft

monetär ersetzen. Das erlaubt die prekären Arbeitsbedingungen fortzusetzen, da die Reproduktion der Familie nicht von einem Lohn abhängt, der den gesamten Nahrungskorb deckt. Genau dies kann im Falle der CCT geschehen, und macht die CCT somit potentiell zu jenem Instrument, das eine weitere Akkumulation des Kapitals durch die kontinuierliche Aneignung des Mehrwerts der Arbeitenden zulässt und sogar fördert.

Kehren wir nun zu Guatemala zurück. In wie weit sind diese Überlegungen, die - mit Ausnahme der letzten – im südamerikanischen Kontext und tendenziell progressiver Regierungen, auf das konservative und einen klassischen Extraktivismus verfolgenden Guatemala anzuwenden? Gibt es Elemente, die darauf hindeuten, dass Form und Kontext der Anwendung der CCT mehr als die Bekämpfung ländlicher Armut, die Legitimierung eines der Zielgruppe der CCT wenig zweckmäßigen Entwicklungsmodells ist? Hierfür sollen noch einmal die Hauptergebnisse dieser Arbeit unter dieser Perspektive überdacht werden.

Erstens, wie bereits mehrmals betont, wurde die technische Geschwindigkeit der Implementation der politischen Notwendigkeit untergeordnet. Das bedeutete nicht nur ein technisch mangelhaftes Programmdesign, das vor der Implementierung keine Probe für potentielle Verbesserungen erfuhr, sondern dass die Regelmäßigkeit und Vorhersehbarkeit der Zahlungen für eine definierte Zielgruppe der compulsiven geografischen Expansion und Einbeziehung immer mehr Familien zu Opfer fiel. So wurde sozialer Schutz auch für die ursprüngliche Zielgruppe zur Fiktion und aus den CCT eine karitative, oft bereits nicht mehr erwartete Hilfe. Die hohe geographische Ausweitung hatte zwar eine potentiell höhere Regierbarkeit und Legitimierung der Regierung zu Folge, vor allem in einem Kontext, in denen die CCT wie „Zuckerl“ vergeben werden und somit Abhängigkeiten (nicht Rechtsanspruch) schaffen, trug aber nicht dazu bei, ökonomische Zugangshürden zu überwinden, ein Grundziel der CCT.

Zweitens wurde ein weiteres grundlegendes Ziel der CCT durch die fehlende Zeit, die der technischen Optimierung des Programms gegeben wurde, gefährdet. Das Potential der Stärkung der *human capabilities* seitens der CCT wurde durch die fehlende Klarheit der *co-responsibilities* sowie der Rollen verschiedenster Akteure (wie LehrerInnen und Gesundheitspersonal), mangelhafte Auswahlkriterien und fehlende Sensibilisierung der

Haushalte seitens des Personals MFPs, bei gleichzeitigem Abfall der Qualität (da den Einrichtungen keine Zeit gelassen wurde, sich auf die gesteigerte Nachfrage anzupassen), unterwandert.

Drittens kann die konkrete Anwendung MFPs, das sich durch eine als arbiträr wahrgenommene Auswahl und vor allem fehlende Information hinsichtlich entscheidender Aspekte des Programms charakterisiert, eine ernsthafte Gefahr für die *social capabilities* darstellen. Innerdörfliche Konflikte, die angesichts fehlender Information und wahrgenommener Gerechtigkeit auftraten, können zur Spaltung und Zerstörung der inneren Kohäsion der Dörfer führen. Die angebotene oder sogar erforderte Teilnahme bzw. Organisation jener Frauen, die die CCT empfangen, entspricht keiner wahren und emanzipatorischen Teilnahme der betroffenen Familien, sondern instrumentalisiert „Teilnahme“ im Sinne der Durchführung operativer, administrativer Aktionen. Wirkliche politische Teilnahme wird durch das Ausbleiben künftiger Transfers bedroht. In diesem Sinne werden nicht nur *social capabilities* nicht gestärkt, sondern sind, ähnlich wie in Südamerika, Tendenzen beobachtbar, die die sozialen Bewegungen und Teilnahme schwächen. Neuerlich ein Aspekt, der gegen die Intention MFPs spricht, Armut zu beseitigen.

Viertens hat, wie in Kapitel 2.4. ausführlich dargestellt, gerade seit der Implementierung der CCT eine Vertiefung des extraktivistischen Modells in Guatemala stattgefunden. Dieses Modell der „Akkumulation durch Enteignung“, das der Zielgruppe der CCT (sehr arme und arme ländliche, vor allem indigene Bevölkerung, *campesinos* und *campesinas*) ihre Lebensgrundlage entzieht, wurde aktiv vom Staat unterstützt: durch Begünstigungen; geringe Steuern und Lizenzabgaben; fehlende Regulierung; die Akzeptanz unhaltbarer Gutachten über Umweltauswirkungen des Rohstoffabbaus; die fehlende Berücksichtigung der indigenen Abstimmungen über diese Unternehmen in ihren Territorien, die rechtlich durch nationale und internationale Bestimmungen gestützt werden; und sogar die Überschreitung legaler Restriktionen für diese Unternehmen (wie z.B. im Fall der Durchführung dieser Unternehmen in Kernzonen von Naturschutzgebieten). Gleichzeitig wurden jene ökonomisch-produktiven Aspekte (finanzielle Unterstützung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, sprich Investitionen zur Stärkung der kleinbäuerlichen Lebensunterhalte sowie die normative Regelung von Verteilungsaspekten, die einen besseren Zugang zu jenen für die ländlichen

Lebensunterhalte entscheidenden Produktionsmitteln - Land, Wasser, Wald, Einkommen - sicherstellen), derer ein erfolgreiches Wirtschaften der verarmten ländlichen Bevölkerung bedarf, nicht in Angriff genommen. Es ist evident, dass diese aktive Rolle des Staates hinsichtlich der Unterstützung eines klassischen und wirtschaftlich besonders ausschließenden Extraktivismus mit einer ernsthaften Intention der Armutsbekämpfung nicht Hand in Hand gehen kann.

Fünftens lassen die empirischen Beobachtungen in Guatemala - effektiv hat sich trotz anhaltender Landvertreibung, die die Semiproletarisierung verringert, keine Tendenz gezeigt, eine strengere Kontrolle der Lohnpolitik bzw. eine Anpassung des Mindestlohns an die Kosten des Nahrungskorbs vorzunehmen – auch die vorher von mir genannte These der Kapital, da Mindestlohn stützenden Funktion der CCT verifizieren. Ginge es wirklich um die Erhöhung der Einkommen, könnten diese wesentlich effektiver durch die Erhöhung des Mindestlohns und die Kontrolle der Einhaltung dieser Zahlungen gestärkt werden als durch fokussierte *cash transfers* (s. auch Hall 2008).

Letztlich müssen wir uns Erinnerung rufen, dass die CCT in keine Strategie globaler Armutsbekämpfung integriert wurden, sondern umgekehrt, die Strategie zur Bekämpfung der Armut sich bei gleichbleibenden Sozialausgaben auf die Anwendung der CCT reduzierte. Das hieß, dass bestimmte, sich allgemeinem Konsens erfreuende Strategien der Überwindung der Armut, geopfert wurden, um andere finanzieren zu können. Im Fall Guatemalas wurde Angebot der sozialen Dienstleistungen und die Unterstützung ökonomisch-produktiver Aspekte der Ausbreitung der CCT untergeordnet. Auch dies zeigt klar, dass es nicht um Armutsbekämpfung, sondern um die Implementation eines konkreten (funktionalen) sozialpolitischen Instruments ging: den CCT.

Diese Rekapitulation lässt die Behauptung zu, dass die konkrete Form und der Kontext der Implementierung der CCT in Guatemala deren Funktionalität für die Perpetuierung des neoliberalen Modells offenlegt. Was in Südamerika hinsichtlich des Neo-Extraktivismus festgestellt wurde, trifft für Guatemala noch viel mehr zu.²⁸² Die

²⁸² Die Intention einer realen Armutsbekämpfung kann diesen Regierungen ja trotz Beibehaltung eines fragwürdigen wirtschaftlichen Modells nicht abgesprochen werden. Die Investitionen in Sozialausgaben

Anwendung der CCT entsprechen vordergründig nicht der Intention der Überwindung (ländlicher) Armut, sondern dienen der Legitimation eines für die ländlichen, kleinbäuerlichen Lebensunterhalte schädlichen Modells sowie der sie stützenden Regierung. Sie haben die Intention, Regierbarkeit zu schaffen und schwächen kritische soziale Bewegungen bzw. echte politische Partizipation, unter anderem durch die ansteigende Kriminalisierung jener Sektoren, die sich dennoch den extraktivistischen Unternehmen entgegensetzen. Das Kapital unterstützt die Zahlung der CCT unter der Bedingung harter Bestrafung systemunkonformen Verhaltens.

Was bedeuten nun die Form und der Kontext der Implementierung der CCT, wie wir ihn in Guatemala gesehen haben für die Rolle und Identität der *campesinos* und *campesinas*?

Wie bereits diskutiert, wird in Konsonanz mit der neoliberalen Logik im Extraktivismus die Rolle der Landwirtschaft als *Warenlieferant* (nicht als *Nahrungslieferant*) vertieft, was bedeutet, dass das Land für jene Produkte genutzt wird, die am Weltmarkt am Wettbewerbsfähigsten sind und den höchsten Profit einholen. Sowohl Land als auch Nahrung werden weiter vermarktet und ihnen jede Bedeutung (kultureller, sozialer oder ökologischer Natur), die über den unmittelbaren ökonomischen Nutzen hinausgeht, genommen.

Die *campesinos* passen in diese Logik nicht hinein. Wie schon in der *new rurality* und den Ansätzen der Internationalen Finanzorganisationen zur ländlichen Entwicklung im Neoliberalismus, bleibt für einige der Einstieg in die *high value* Märkte²⁸³. Diese Option stellt zwar das Überleben aus landwirtschaftlicher Tätigkeit sicher, nimmt aber, sollte es zur prioritären Überlebensstrategie werden, gleichzeitig die Identität als *campesino*, da ja die marktorientierte Produktion, die weder die familiären Nahrungsgrundbedürfnisse sicherstellt, noch eine selbstbestimmte Produktion zulässt, Charakteristik eines Kleinunternehmers, nicht aber eines *campesino* ist. Auch so sind es aber nur wenige, die Zugang zu diesen Optionen erhalten. Die meisten *campesinos* sind vom extraktiven

sind – im Gegensatz zu Guatemala – deutlich gestiegen und haben nicht nur CCT, sondern andere Maßnahmen, sozialer und produktiver Natur, eingeleitet.

²⁸³ Als Lieferanten von Supermarktketten, der Exportfirmen nicht traditioneller Exportprodukte oder in Form von *contract farming*, wie beispielsweise KleinproduzentInnen von Palmöl in Guatemala, die mit den Palmölriesen Verträge eingehen.

Entwicklungsmodell ausgeschlossen, wodurch sich ihre Problematik weiterhin verschärft.

Um der sozialen Problematik, die damit einhergeht, Rechnung zu tragen, wird in *Conditional Cash Transfers* investiert. Zwischen extraktivistisch und neo-extraktivistisch ausgerichteten Regierungen ist man in unterschiedlichem Grad der Armutsbekämpfung verpflichtet, jedoch in keinem Fall einem Modell, dass dem Großteil der verarmten Bevölkerung, *campesinos* und *campesinas*, die Möglichkeit gibt, eigene Einkommen zu schaffen und eine identitätsstiftende Rolle in der Gemeinschaft und Gesellschaft einzunehmen – wie dies mittels der Erzeugung von Nahrung für Familie, Gemeinschaft und Gesellschaft – möglich sein sollte. Im Gegenteil, der verarmten ländlichen Bevölkerung werden immer mehr Lebensgrundlagen entzogen.

Der Prozess des Funktionsverlusts der Rolle der *campesinos* und *campesinas* in Gesellschaft und Gemeinschaft, eine ökonomisch-produktiven Rolle, in der auf autonome Weise lebensnotwendige Güter für die Familie und die Gesellschaft erzeugt werden, zu wenig autonomen EmpfängerInnen staatlicher Sozialprogramme schreitet in diesem Kontext voran. Die Essenz der *campesino*-Identität geht dabei verloren. Die Überlebensstrategie basiert nicht mehr „auf der Ausbeutung der eigenen und der unbezahlten Arbeitskraft seiner Familie“ (Wolf 1976:267), sondern immer mehr auf CCT. Der hohe Prozentsatz, den in Guatemala selbst die unregelmäßig ausgezahlten CCT für das jährliche Gesamteinkommen vieler *campesino*-Familien ausmachen, legt Zeugnis über diese Tendenz ab. Dem *campesino* droht somit die Transition zum sozialen Subjekt, dem Empfänger karitativer, nicht einmal rechtlich verankerter, Sozialtransfers.

Welche Perspektive ergibt sich aus der aktuellen Situation für *campesinos* und *campesinas*? In der lateinamerikanischen Entwicklungsdiskussion können zwei Tendenzen ausgemacht werden.

Auf der einen Seite der beschriebene Kurs zum Extraktivismus bzw. seiner sozialdemokratischen Variante, dem Neo-Extraktivismus, mit der ihm inhärenten sozialen Linderung der verheerenden Auswirkungen, das dieses auf die verarmte ländliche Bevölkerung hat. In diesem Fall wird systemkonformes Verhalten der

campesinos und *campesinas* - der Verzicht auf die Infragestellung der Kontrolle der Produktionsmittel und natürlichen Ressourcen und der sich daraus ergebenden sozialen Beziehungen -, mit dem Transfer von Sozialhilfe belohnt. Die Überlebensstrategien der *campesinos* und *campesinas* würden zunehmend von Sozialtransfers abhängen.

Auf der anderen Seite sind aber Ansätze wie Ernährungssouveränität und das in den indigenen Andenländern entwickelte „*Buen Vivir*“ über kapitalismuskritische Bewegungen hinaus salonfähig geworden. Besonders die Nahrungskrisen 2008 und 2011 hatten auf schmerzhaft Weise gezeigt, wie die Zerstörung der lokalen Nahrungsproduktionen und die künstliche Herstellung einer Abhängigkeit vom global agierenden Nahrungsmittelsystem an sich - ein globalisierter, stark konzentrierter²⁸⁴, industrieller Nahrungsmittelkomplex²⁸⁵ - seinen Tribut einforderte, Länder des Südens und verarmte Menschen weltweit höchst verwundbar gegenüber wirtschaftlichen und ökologischen Schocks machte und sie den spekulativen Finanzmärkten auf Gedeih und Verderb auslieferte.

Es ging dabei nicht nur um die Forderung der Rückkehr eines Staates, der im Sinne der Importsubstitutionsperiode eine aktivere, interventionistischere Rolle in den Märkten spielen sollte, sondern ging einen Schritt weiter. Während die Ernährungssouveränität ein Konzept ist, das an Hand der zentralen Bedeutung der Nahrung Formen der Produktion und des Konsums post-kapitalistischer Natur fordert, ist die Idee des *Buen Vivir* ein zivilisatorisches Alternativmodell zur „modernen“ kapitalistischen Gesellschaft.

²⁸⁴ Beispielsweise kontrollieren drei Konzerne (ADM, Bunge, Cargill) 90 Prozent des weltweiten Getreidehandels und ein Konzern (Monsanto) 41 Prozent des Mais-Saatguts und 25 Prozent der Soja-Produktion (Holt-Gimenez/Patel 2009: 20).

²⁸⁵ Diese wenigen Konzerne (Getreidehändler, Saatgut und Düngemittelhersteller, industrielle Weiterverarbeiter und Supermarktketten) dominieren die lokalen Märkte und auch immer mehr die zur Nahrungsmittelproduktion notwendigen Ressourcen wie Land, Wasser, Arbeit, Investitionen und Inputs. Die Abhängigkeit von diesen Konzernen wurde durch hohe und stark konzentrierte Subventionen in den USA und EU gefördert (Mazzei 2008); ebenso wie durch die Überproduktion und Nahrungs“hilfe“ in die Länder des Globalen Südens, um die Überschüsse abzubauen; und schließlich durch die bereits erwähnten Strukturanpassungsprogramme und Freihandelsabkommen, die letztlich die lokalen (südlichen) Märkte den großen (nördlichen) Konzernen öffneten (Holt-Gimenez/Patel 2009).

Box 3: Buen Vivir

Buen Vivir (Gut leben) vereint verschiedene Strömungen und Ideen, die keine einheitliche Definition zulassen. Auch wenn das *Buen Vivir* häufig mit den indigenen Konzepten des „*sumak kaway*“, „*suma qamaña*“ oder „*ñanade reko*“ gleichgesetzt wird, bereichern auch Strömungen wie der Bio-Sozialismus oder die radikalen Ökologie, die in der westlichen Welt zunehmend an Bedeutung gewinnen, die Diskussion um das „Gute Leben“ (Gudynas 2011a).

Trotz der Diversität der Ansätze und Zugänge können einige gemeinsame Elemente des *Buen Vivir* identifiziert werden.

Zunächst kann es als eine Alternative zu den konventionellen „Entwicklungs“-Konzepten betrachtet werden. Im Gegensatz zu den Kredos an Wirtschaftswachstum, einer linealen Entwicklung der Geschichte, einer instrumentellen Beziehung Mensch - Natur und utilitaristisch konditionierten menschlichen Beziehungen, betont das *Buen Vivir* andere Werte.

Eine besondere Stellung nimmt dabei die Wertschätzung der Natur ein, die Aufhebung der Dualität Mensch-Natur, die für untrennbare Elemente gehalten werden, die sich ergänzen müssen. Es ist wichtig, das *Buen Vivir* nicht als „alternative Entwicklung“ zu verstehen, sondern im Sinne Arturo Escobars (1996) als „Alternative zur Entwicklung“ (Gudynas 2011), da es die dieser zu Grunde liegenden Ideen auf den Kopf stellt. Hier wird auch die Nähe des *Buen Vivir* mit dem *post-development* Ansatz deutlich.

Zweitens werden ethisch-moralische Prinzipien angeführt, die der Gesellschaft zu Grunde liegen sollten. Diese stützen sich auf das Weltbild der indigenen Völker, in denen der Besitz materieller Güter anderen Werten tendenziell untergeordnet ist: Verschiedene Definitionen sprechen von einem „erfüllten (Zusammen)Leben, einfach im materiellem Sinne, aber divers, das sowohl materielle wie auch affektive Komponenten beinhaltet und wo niemand ausgeschlossen wird“ oder „Mehr als materielles Wohlbefinden wird die Harmonie zwischen materiellem und spirituellem als integrales, holistisches und mit dem Leben harmonisches Wohlbefinden angestrebt“ (Gudynas 2011a: 462). Entscheidend ist auch, dass es um ein gutes Leben geht und nicht um ein besseres Leben auf Kosten anderer oder der Natur.

In diesem Sinne transzendiert das *Buen Vivir* auch die ökonomische Vision des Landes als Produktionsmittel. Sie sehen das Land als „Mutter Erde“, einen Raum, in dem Leben geschaffen und neu erschaffen wird und „in dem sich die kollektive Erinnerung der Völker und die Geschichte der originären Zivilisationen verflechten, deren langer Prozess weiterhin das tägliche Leben der indigenen und *campesino* Gemeinschaften Lateinamerikas prägt“ (Bruckmann 2011: 5). In diesem Sinne bedeutet der Schutz des Landes und der Natur, das eigene Leben zu verteidigen.

Dieser Bruch mit der produktivistischen Ideologie des Fortschritts hat eine neue Zivilisation zum Ziel, die auf den Werten Gleichheit, Solidarität und Demokratie basiert und neue Produktions- und Konsumformen innerhalb des Planeten sucht – eine post-kapitalistische Zivilisation.

Ernährungssouveränität und *Buen Vivir* haben im Diskurs vieler

EntscheidungsträgerInnen Eintritt gefunden. So sind in mehreren lateinamerikanischen Ländern Ernährungssicherheit und –souveränität gesetzlich oder in der Verfassung

verankert.²⁸⁶ Im Anschluss an die Ernährungskrise wurden in Venezuela, Nicaragua und Ecuador Gesetze zur Ernährungssouveränität erlassen. Ebenso wurden verschiedenste Deklarationen zu diesem Thema auf offizieller Ebene abgegeben.²⁸⁷ Das einst kämpferische Konzept der *Via Campesina* hatte sich somit in den offiziellen Sphären der Politik etabliert. In Guatemala wurde Ernährungssouveränität immerhin zu einem Prinzip des Gesetzesentwurfes und der Politik für „Integrale Ländliche Entwicklung“.

Ernährungssouveränität und *Buen Vivir* geben den *campesinos* und *campesinas* nicht nur ihre Identität und Rolle in der Gesellschaft zurück, sondern machen ihre Werte der Subsistenz, der respektvollen Interaktion des Menschen mit der Natur und der multidimensionalen, nicht auf ökonomische Rationalitäten beschränkten Formen, das Leben zu führen²⁸⁸, zu Schlüsselwerten zukunftssträchtiger Gesellschaften.

Dennoch hat sich die Operationalisierung der genannten Konzepte als äußerst komplex erwiesen. Die Hoffnungen diverser sozialer Bewegungen in die progressiven Regierungen Lateinamerikas (Bolivien, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Argentinien, Uruguay), haben vor allem in Themen wie Landreformen oder der Rückbesinnung auf *campesinos* und *campesinas* als NahrungserzeugerInnen und ihre entsprechende Unterstützung, wenig Resonanz gefunden.

²⁸⁶ Ekuador hat Ernährungssouveränität in die Verfassung aufgenommen und ein eigenes Gesetz dazu verabschiedet. Ernährungssouveränität hat auch einen Platz in der Verfassung Boliviens und in Guatemalas Gesetz zur Ernährungssicherheit. Auch die honduranische Verfassung sieht vor, dass sich die heimische landwirtschaftliche Produktion an den Ernährungsbedürfnissen der HonduranerInnen orientieren soll. Venezuela und Nicaragua verabschiedeten nach der Ernährungskrise Gesetze zur Ernährungssicherheit und – souveränität, in denen letztere als Staatspolitik anerkannt wird.

Gesetzesvorschläge zur Ernährungssicherheit- und souveränität finden sich in den Kongressen Mexicos, Nicaraguas, Boliviens, Honduras und Costa Ricas. Siehe Vivero, 2010, La Soberanía Alimentaria. En: Revista de America Latina. <http://es.paperblog.com/la-soberania-alimentaria-325962/>

²⁸⁷ Zum Beispiel trafen die Regierungs- und Staatsschefs von Nicaragua, Bolivien, Ecuador, Honduras, Venezuela, Saint Vincent und den Grenadinas, Haiti, Guatemala, Mexiko, Belize und der Dominikanischen Republik zu einem Gipfel der Präsidenten zur Ernährungssouveränität und-sicherheit „Nahrung für das Leben“ zusammen und verabschiedeten eine an den Titel des Gipfels angelehnte Erklärung (Ferrigno 2008).

²⁸⁸ Beispiel dafür die von Isakson (2010) analysierte Strategie seitens der guatemalteckischen HochlandbewohnerInnen, die nicht landwirtschaftliche Tätigkeit außerhalb ihres Dorfes verrichteten, um die *milpa* - traditionelle Produktionsform des Mais, in der dieser auf natürliche Weise mit einer Diversität anderer Produkte, wie Hülsenfrüchte oder Kräuter, wächst -und ihr Land trotz ökonomischer Verluste beibehalten und im besten Fall sogar ausbauen zu können.

Statt aber vor der Tatsache der schwierigen Umsetzung des eher normativ formulierten *Buen Vivir* zu kapitulieren, können dennoch Schritte ausgemacht werden, die in Richtung des *Buen Vivir* schreiten, ohne den Anspruch zu erheben, dieses über Nacht zu erreichen. Diese Schritte sind auch für den guatemalteckischen Kontext machbar und begründen ein ländliches Entwicklungsmodell, das auf der Förderung folgender Tätigkeiten beruht: landwirtschaftliche Tätigkeiten der *campesinos* und *campesinas*, Ökotourismus; und (bestimmte) Umweltdienstleistungen.

Die Revalorisierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft ist ein erster wichtiger Schritt. Trotz des für die kleinbäuerliche landwirtschaftliche Produktion feindlichen Kontext, versorgen die *campesinos* und *campesinas* Guatemala nicht nur weiterhin mit einem Großteil der Grundnahrung,²⁸⁹ sondern die kleinbäuerliche Produktion (auf Landbesitz von weniger als 10 *manzanas*) ist auch verantwortlich für 40 Prozent der landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung und schafft mehr als die Hälfte der Beschäftigung in den landwirtschaftlichen Produktionsketten (Dürr 2011). Nahrungskrisen und die durch die industrielle landwirtschaftliche Produktion beschleunigten Auswirkungen des Klimawandels erfordern die Anwendung der kleinbäuerlichen, naturschonenden Praktiken, die durch die Instrumente der Politik und des Gesetzesentwurfs zur “Integralen Ländlichen Entwicklung” eine solide legale Basis vorfinden. Strategische Investitionen in diesem Bereich können nicht nur Armut überwinden, sondern lokale und nachhaltige Produktion der Grundnahrungsmittel sicherstellen.

Diese klassische Tätigkeit der *campesinos* kann mit der Förderung gemeinschaftlicher, auf kommunaler Ebene angelegten Unternehmen der land-und forstwirtschaftlichen Produktion bzw. der Herstellung von Kunsthandwerk ergänzt werden, um – unter optimierten Bedingungen – neue Einnahmequellen zu öffnen.

Die erfolgreiche Entwicklung ökotouristischer Strategien beruht vor allem auf einem schonenden Umgang mit der Natur, um Landschaften wie auch Ökosysteme zu bewahren. Das bedeutet den Verzicht auf exzessiven Rohstoffabbau, vor allem Bergbau,

²⁸⁹ 67 Prozent des weißen Mais und ebenso viel Anteil schwarzer Bohnen werden von *campesinos* in Infrasubsistenz (weniger als eine *manzana* Landbesitz) und Subsistenz (Landbesitz von ein bis zehn *manzanas*) hergestellt (Gauster/Sigüenza 2008).

Ölförderungen und der für die Rodung der Wälder verantwortlichen extensiven Viehzucht und land- und forstwirtschaftlicher Monokulturen. Costa Rica hat gezeigt, dass dieser Weg kein utopischer ist (Bebbington 2007).

Schließlich können Umweltdienstleistungen wie der Schutz bzw. die Wiederherstellung der Artenvielfalt; Wiederaufforstung; Schutz und Bewahrung der Quellen der Wasseraufladung; Schutz der Naturschutzgebieten; und die Entwicklung kleiner, kommunal geführter Wasserkraftwerke gefördert und damit monetär anerkannt werden, was die indigenen und *campesino*-Dörfer für die Gesellschaft seit jeher leisten.

Diese Strategien bedürfen zunächst einer besseren Reglementierung der Nutzung und Aufteilung vorhandener Produktionsmittel und natürlicher Ressourcen: Land, Wasser, Wald sowie die sich unterhalb des Bodens befindlichen Ressourcen: Mineralien und Erdöl. Dazu bedarf es der politischen Mitbestimmung ländlicher, meist indigener Gemeinschaften über jene Projekte, die in ihren Territorien stattfinden und ihren Lebensraum beschneiden.

Gibt es ein ländliches Entwicklungsmodell, das direkt die Lebensunterhalte der im ländlichen Raum ansässigen Bevölkerung berücksichtigt, können sozialpolitische Instrumente eine wichtige Rolle zur Überwindung der Armut spielen. Die CCT haben in vielerlei Hinsicht Hoffnungen auf eine sozialpolitische Intervention erweckt, die umverteilt, die Gerechtigkeit schafft, die sozialen Schutz bietet. Damit sie aber diesen Hoffnungen gerecht werden und real einen Beitrag zur Emanzipierung, Erhöhung der Freiheiten (im Sinne Sens) oder einfach Überbrückung der (extremen) Armut ihrer Zielgruppe erreichen kann, müssen sie nicht nur im Rahmen dieses alternativen wirtschaftlichen Kontexts angewandt werden, sondern auch gewisse, der neoliberalen Sozialpolitik inhärente Aspekte ablegen: Fokussierung; die exklusive Nachfrage-Orientierung; die Erfüllung der *co-responsibilities*; und ein auf operative Aspekte reduziertes Konzept der „Teilnahme.“

Dafür müssten erstens die CCT in ein Programm mit Rechtsanspruch für all jene, die die Kriterien zu ihrer Aufnahme erfüllen, umgewandelt werden. Beispielgebend dafür ist das bolivianische Programm „*Juancito Pinto*“, das universell all jene Schulkinder unterstützt, die die öffentliche Schule besuchen. Klare Regeln sind nicht nur für das

Vertrauen in die und Vorhersehbarkeit der öffentlichen Leistungen (und eigenen Einnahmen) entscheidend, sondern auch für die innerdörfliche Kohäsion, die ob arbiträr erscheinender Entscheidungen über die EmpfängerInnen der CCT (oder anderer Programme) beeinträchtigt wird und somit die *social capabilities* der Dörfer und Gemeinschaften schwächt. So könnten *cash transfers* ohne Verpflichtungen als Teil einer universell gültigen Grundvorsorge für alle StaatsbürgerInnen gefördert werden und somit ein universelles, nicht *means* getestetes, sondern menschenrechtlich begründetes Transfersystem errichten, das vor allem ökonomische Zugangsschranken zu überwinden hilft.

Zweitens müssen die CCT (oder CT, da das erste „C“ der „CCT“, die *conditions*, ja wegfallen würde) Teil einer Strategie sein, in der Sozialabgaben deutlich erhöht, und so neben der nachfrageorientierten Investition auch Ressourcen in das Angebot, die Qualität der angebotenen Dienstleistungen gesteckt werden. Dies betrifft Arbeitsbedingungen und Quantität des Personals (LehrerInnen, ÄrztInnen und KrankenpflegerInnen), Infrastruktur (Schulen, Klassenräume, Tische, Sessel, Gesundheitsposten, Betten, Messgeräte) und Inputs (Schulbücher und –materialien, Medikamente). Ohne die Verbesserung der Qualität wird es nicht möglich sein, *human capabilities* real zu erweitern.

Schließlich sollte politische Partizipation, besonders der Frauen, gefördert werden. Die Tatsache, dass Frauen durch den Empfang der CCT ökonomisch gestärkt werden, könnte auch Vehikel für eine politische Emanzipation bedeuten. Dafür müsste allerdings das Konzept der Teilnahme neu definiert werden, und diese nicht auf operativ-administrative Tätigkeiten reduziert, sondern Prozesse eingeleitet werden, in denen die organisierten Frauen und Männer der indigenen und *campesino*-Dörfer selbst die Richtung ihres Entwicklungsweges definieren und beschreiten können.

LITERATURVERZEICHNIS

Acción Ciudadana, 2010: II Informe de Auditoría Social al Programa Mi Familia Progresá. Guatemala City: Acción Ciudadana.

ACD, 2009: Honduras: demanda social por una nueva Ley Minera. En: CIDSE, 2009: América Latina: riqueza privada, pobreza pública. Quito: CIDSE.

Acompañamiento Internacional en Guatemala (ACOGUATE), 2009: Territorios indígenas y democracia guatemalteca bajo presiones. Guatemala City.

Akram-Lodhi, Haroon; Borras, Saturnino M.; Kay, Cristobal (Hg.), 2007: Land, poverty and livelihoods in an Era of Globalization. Perspectives from developing and Transition Countries. London & New York: Routledge.

Akram-Lodhi, Haroon A, 2008: Land, Markets and Neoliberal Enclosure: an agrarian political economy perspective. In: Borras, Saturnino M.; Kay, Cristobal; Lahiff, Edward (Hg.), 2008: Market-Led Agrarian Reform. Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor. Oxon & New York: Routledge.

Alonso, Alberto; Gauster, Susana, 2006: Perspectivas para la agricultura familiar campesina de Guatemala, en un contexto DR-CAFTA. Guatemala City: CONGCOOP/Mesa Global/ Alianza Social Continental.

Alonso, Alberto; Alonzo, Fernando; Dürr, Jochen, 2008: Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Guatemala City: IDEAR/ CONGCOOP.

Alonso-Fradejas, Alberto, 2010: Capitalismo agrario y dominación a inicios del Siglo XXI: Contexto y roles de actores clave en Guatemala. Territorios, Vol.5, No.5, pp 91 – 113.

Alonso-Fradejas, Alberto, 2011: Expansion of oil palm agribusinesses over indigenous-peasant land and territories in Guatemala: Fuelling a new cycle of agrarian Vortrag für die “International Conference on Global Land Grabbing”, 6-8 April 2011.

Alonso-Fradejas, Alberto, José Luís Caal Hub y Teresita Chinchilla, 2011. Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del siglo XXI. IDEAR/ CONGCOOP, Guatemala.

Álvarez, Carola; Devoto, Florencia; Winters, Paul, 2008: Why Do Beneficiaries leave the Safety Net in Mexico? A study of the Effects of Conditionality on Dropouts. World Development, 2008, Vol.36, No.4, 641-658.

Alvarez, Virgilio, 2003: La Estrategia de Reducción de la Pobreza y su importancia social, Exposición presentada como comentario a la presentación de SEGEPLAN en el seminario: A un año de la estrategia de reducción de la pobreza. Antigua Guatemala, 7 de febrero de 2003.

Anaya, James, 2011: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. United Nations, Human Rights Council, 7 junio 2011.

Anonym, 2011: Grupos de Poder en Petén.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 2011: Costo - Beneficio de la Mina Marlin en San Marcos, Guatemala. Ciudad de Guatemala.

Baldacci, Emanuele; Clements, Benedict; Gupta, Sanjeev; Ciu, Qiang, 2008: Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries. *World Development*, 2008, Volume 36, Issue 8, pp. 1317 – 1341.

Banco Mundial, 2002: Para llegar a los pobres. La nueva estrategia de desarrollo rural. Washington DC: Banco Mundial.

Bandeira, Pablo; Sumpsi, José María, 2009: Access to Land, Rural Development and Public Action: The When and the How. *Development Policy Review*, 2009, Vol. 27, No. 1, 33 – 49.

Barrientos, Armando; Gideon, Jasmine; Molyneux, Maxine, 2008: New Developments in Latin America's Social Policy. *Development and Change*, 2008, Vol. 39, No. 5, 759 – 774.

Bartra, Armando 2008: Fin de fiesta. Al fantasma del hambre recorre el mundo. *Argumentos*, Vol.21, No. 57, Mai/August 2008

Bauer, Peter T., 1958: Wirtschaftswachstum und die neue Orthodoxie. In Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Siebers, Wiebke (Hg.), 2008: *Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development*. Wien: Mandelbaum.

Bebbington, Anthony, 1999: Capital and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. *World Development*, 1999, Vol. 27, No.12, 2021 – 2044.

Bebbington, Anthony, 2007: La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica. *Debate Agrario*, 2007, No. 42.

Beckley, Harlan, 2002: Capability as Opportunity. How Amartya Sen Revises Equal Opportunity. In: *Journal of Religious Ethics*, Vol. 30, No.1, 107-135.

Bitar, Sergio, 1984: De la Alianza Para el Progreso a la Magia del Mercado. *Política Económica de Estados Unidos hacia América Latina*. *Desarrollo Económico*, 1984, Vol. 24, No. 93.

Blum, Volkmar, 1991: Geschichte und Perspektiven von Agrarreformen in Lateinamerika. *Nord-Sued Aktuell*, 1991, Vol. 5, No. 3, 359-366.

Böhler, Thomas, 2004: Der Fähigkeiten-Ansatz von Amartya Sen und die „Bevorzugte Option für die Armen“ in der Befreiungstheologie – Zwei Ansätze auf dem Weg zur ethischen Begründung von Armutsforschung und Armutsreduktion. Salzburg: University of Salzburg, Poverty Research Group.

Borras, Saturnino M. Jr.; Kay, Cristobal; Akram-Lodhi, A. Haroon, 2006: Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No.1.

Borras, Saturnino M. Jr.; Kay, Cristobal; Lahiff, Edward, 2008: Market – Led Agrarian Reform. Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor. Oxon and New York: Routledge.

Borras, Saturnino M. Jr, 2009: Agrarian Change and peasant studies: changes, continuities and challenges – an introduction. The Journal of Peasant Studies, Vol.36, No.1, January 2009, 5-31

Boris, Dieter, 2009: Lateinamerikas Politische Ökonomie. Aufbruch aus historischen Abhängigkeiten im 21. Jahrhundert? Hamburg: VSA Verlag.

Bourdieu, Pierre, 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hg.), 1983: Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt Sonderband 2, S. 183-198.

Bourdieu, Pierre, 1993 (1979): Die feinen Unterschiede. 6. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bradshaw, Sarah; Quirós Víquez, Ana, 2008: Women Beneficiaries or Women Bearing the Cost? A Gendered Analysis of the *Red de Protección Social* in Nicaragua. Development and Change, 2008, Vol.39, No.5, 823-844.

Bruckmann, Monica, 2011: Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana. Forschungsprojekt *Governança Global e Integração da América do Sul* des “Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA”. Brasilia: ALAI.

Buchardt, Hans-Jürgen, 2003: Neoliberalismus mit menschlichen Gesicht? Die neue Armutsbekämpfungspolitik auf dem Prüfstand. Journal für Entwicklungspolitik, 2003, Vol. XIX, No.2, 56-73.

Calogero, Carletto, Kirk, Angeli, Winters, Paul C. y Davis, Benjamin 2010: Globalization and Smallholders: The Adoption, Diffusion and Welfare Impact of Non-Traditional Export Crops in Guatemala. World Development Vol. 38, No. 6, pp. 814–827, 2010.

Carter, Michael, 2006: Land Markets and Pro-Poor Growth: From Neo-Structural Scepticism to Policy Innovation. Paper prepared for presentation to the “International Conference on Land, Poverty, Social Justice and Development”, Institute for Social Studies, The Hague, 12-14 January 2006.

Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz (CEIDEPAZ), 2009: Problemática agraria en Guatemala: Evaluación alternativa a 12 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Documento no publicado.

Chambers, Robert; Conway, Gordon, 1991: Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century. IDS Discussion Paper, 1991, No. 296.

Chavez, Jenina; Guttal, Shalmali, 2003: PRSP: A poor Package for Poverty Reduction. A Basic Policy Statement of Focus on the Global South. Journal für Entwicklungspolitik, 2003, Vol. XIX, No.2, 27–41.

Chayanov, A.V., 1974: La organización de la unidad económica campesina. Übersetzung der Originalversion (1925): Peasant Farm Organization. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

Childress, Malcolm; Deininger, Klaus, 2006: Land policies for Growth and Poverty Reduction: Recent Experience with Policies to Improve Land Access and Land Distribution. A Keynote Address to the “International Conference on Land, Poverty, Social Justice and Development”, Institute for Social Studies, The Hague, 12 – 14 January 2006.

Clark, David, 2006: The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances. Working Paper. Global Poverty Research Group. <http://www.gprg.org>, 16.4.2010.

Coatsworth, John H., 2005: Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America. Latin American Research Review, 2005, Vol. 40, No.3, 126-144.

Coleman, James, 1988: Social Capital in the Creation of Human Capital. The American Journal of Sociology, 1988, Vol.94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analyses of Social Structure, 95-120.

Collins, Paul, 1981: The Institutionalisation of Basic Needs for Rural development: Lessons from an African Experience. ISS Occasional Papers, Den Haag.

Comim, Flavio; Carey, Frank, 2001: Social Capital and the Capability Approach: are Putnam and Sen incompatible bedfellows? Paper presented at the 2001 European Association for Evolutionary Political Economy, Siena, 8-11 November 2001.

Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE), 2010: Tercer informe anual del monitoreo y análisis de la calidad del agua. San Marcos: COPAE

Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), 2005: Situación Laboral en las Fincas de la Costa Sur. Guatemala: CODECA.

Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Sayaxché y Secretaria de Planificación de la Presidencia Territorial. Dirección de Planificación Territorial, 2010: Plan de Desarrollo Sayaxché, Petén, Guatemala: SEGEPLAN/DPT.

Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Camotán y Secretaria de Planificación de la Presidencia Territorial. Dirección de Planificación Territorial, 2010: Plan de Desarrollo Camotán, Chiquimula, Guatemala: SEGEPLAN/DPT.

Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Santo Domingo Suchitepequez y Secretaria de Planificación de la Presidencia Territorial. Dirección de Planificación Territorial, 2011: Plan de Desarrollo Santo Domingo, Suchitepequez, Guatemala: SEGEPLAN/DPT.

Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de San Miguel Uspantán y Secretaria de Planificación de la Presidencia Territorial. Dirección de Planificación Territorial, 2011: Plan de Desarrollo Uspantán, Guatemala: SEGEPLAN/DPT.

Cornia, Giovanni Andrea, 2001: Sozial Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique. *Development and Change*, 2001, Vol. 32, 1-32.

Dammert, Ana C., 2009: Heterogeneous Impacts of Conditional Cash Transfers: Evidence from Nicaragua. *Economic Development and Cultural Change*, 2009, Volume 58, No. 1, 53-83.

Dams, Theodor; De Haen, Hartwig; Koetter, Herbert; Zurek, Ernst C., 1985: *Integrierte Ländliche Entwicklung – Theorien, Konzepte, Erfahrungen, Programme*. Hamburg: Verlag Weltarchiv GmbH.

Davies, Simon; Malawi, James D., 2008: Estimating the Impact of Cash Transfers on the Market. *Development Policy Review*, 2008, Vol. 26, No.1, 499-511.

De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth, 2001: Pobreza rural y diseño de efectivas estrategias de desarrollo rural. In: Clemens, Harry; Ruben, Raul, 2001: *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth, 2004: *Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets?* Working Paper. Berkeley: Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley.

De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth, 2006: *Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality*. Working Paper. Berkeley: Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley.

Deneulin, Séverine; McGregor, Allister, 2010: The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing. *European Journal of Social Theory*, 2010, Vol. 13, No.4, 501 – 519.

De Oliveira, A.U., 2009: *O governo Lula assumiu a ontra reforma agrária: a violencia do agrobandidismo continua*. Comissao Pastoral da terra, Secretaria nacional.

Desai, Meghnad, 1995: *Poverty, Famine and Economic Development. The Selected Essays of Meghnad Desai. Volume II*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.

Dijkstra, Geske, 2005: The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua. *Development Policy Review*, 2005, Vol. 23, No. 4, 443-464.

Dixon, William J., 1987: Progress in the Provision of Basic Human Needs: Latin America, 1960-1980. *The Journal of Developing Areas*, 1987, Vol. 21, 129-140.

Dürr, Jochen, 2011: Diez mitos y realidades sobre las cadenas agroalimentarias en Guatemala y una cuenta nacional de base agraria. Documento de trabajo para discusión. Ciudad de Guatemala: CONGCOOP/GIZ.

Durston, John W., 1982: Clase y cultura en la transformación del campesinado. *Revista de la CEPAL*, April 1982, pp155-177.

Durth, R.; Körner, H.; Michaelowa, K., 2002: *Neue Entwicklungsökonomik*. Stuttgart: Lucius&Lucius.

Eade, Deborah, 2003: *Development Methods and Approaches. Critical Reflections*. Oxfam GB.

Eberlei, Walter, 2009: Armut und Armutsbekämpfung. In: Meyns, Peter, 2009: *Handbuch eine Welt*. Wuppertal: Peter Hammer Verlag.

Economic and Social Council (ECOSOC), 1999: Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 12. The right to adequate food. Twentieth session, Geneva, 26 April – 14 May 1999.

Ennis, Sharon R.; Rios-Vargas, Merarys; Albert, Nora G. 2011: *The Hispanic Population: 2010. 2010 Census Briefs*. US Census Bureau. Issued May 2011.

Escobar, Arturo, 1996: *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.

Esteva, Gustavo, 1992: *Fiesta – jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik*, Frankfurt: Brandes & Apsel/Suedwind.

Evans, Peter, 2002: Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom. *Studies in Comparative International Development*, 2002, Vol. 37, No. 2, 54-60.

Feitosa de Britto, Tatiana, 2004: Conditional cash transfers: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America. Working Paper Series No. 390, Den Haag: Institute of Social Studies.

Ferrigno, Victor, 2008: Hambre: el costo social de la codicia. La variabilidad de los precios del maíz y sus efectos sociales en Mesoamérica. *Territorios*, Vol. 3, No. 3, pp 19-52.

Figueroa, Adolfo, 1977: Agrarian Reforms in Latin America: A Framework and an Instrument of Rural Development. *World Development*, 1977, Vol.5, Nos. 1-2, 155-168.

Fine, Ben, 1999: The Development State is Dead – Log Live Social Capital. *Development and Change*, 2000, Vol.30, 1-19.

Fink, Matthias, 1978: Nationales Interesse und Entwicklungshilfe: John F. Kennedy's „Alliance for Progress“. München: Minerva Publikationen.

Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Parnreiter, Christof, 2002: 50 Jahre „Entwicklung“: Ein uneingelöstes Versprechen. In: Fischer, Karin; Hanak, Irmtraud; Parnreiter, Christof (Hg.), 2002: *Internationale Entwicklung – Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien*. Frankfurt: Brandes & Apsel/Suedwind.

Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Siebers, Wiebke (Hg.), 2008: *Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development*. Wien: Mandelbaum. 2008.

Fondo de Tierras 2010: *Memoria de Labores 2009*. Ciudad de Guatemala: FONTIERRAS.

Food and Agricultural Organization (FAO), 1996: *Rome Declaration on World Food Security*. 13-17 November 1996, Rome: FAO.

Food and Agricultural Organization (FAO), 2004: *Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Nahrungssicherheit*. Text auf der 127. Tagung der FAO Rates vom 22-27 November gebilligt.

Food and Agricultural Organization (FAO); CEPAL; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2009: *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José, CR: IICA.

Food International Action Network (FIAN), 2007: *Las políticas de tierra y desarrollo rural en la cooperación internacional: Hacia un enfoque de derechos humanos. Working paper*. Heidelberg: FIAN International.

Gaia, Elena, 2010: *Mi Familia Progresa: change and continuity in Guatemala's social policy*. *Social Policy Review* 22, 2010, 199-223.

Galián, Carlos, 2005: *El CAFTA discrimina a los campesinos centroamericanos*. Managua: Oxfam Internacional.

García, Antonio, 1973: *Sociología de la reforma agraria en América latina*. Buenos Aires: Amorrortu editores S.C.A.

Garnreiter, Franz, 2007: Die Entwicklungsländer im System von WTO und IWF – Konzerngetriebene Regulierung der Weltwirtschaft. München: Institut fuer sozial-oekologische Wirtschaftsforschung (isw), Spezial-Nr.20.

Garoz, Byron; Gauster, Susanne, 2002: FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Ciudad de Guatemala: CONGCOOP.

Garoz, Byron; Alonso, Alberto; Gauster, Susanne, 2005: Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala. 1996-2005. Ciudad de Guatemala: CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Cabrera, Francisco; Forth, Meredith; Ramirez, Lesley, 2004: Salud, Educación, Tierra: Hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz. Ciudad de Guatemala: CONGCOOP/PRODESSA/Instancia Nacional de Salud.

Gauster, Susanne; Isakson, Ryan S., 2007: Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. III World Quarterly, 2007, Vol. 28, No. 8, 1519-1536.

Gauster, Susana, 2007: El impacto del DR-CAFTA en el sector agroalimentario. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Alonso, Alberto, 2008: Propuesta de institucionalidad y políticas públicas para la promoción de la agricultura campesina de Guatemala. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne, 2008: El maíz, ¿nada más un *commodity*? Territorios, Vol. 3, No. 3, pp 77-102.

Gauster, Susanne; Sigüenza, Pablo; Dürr, Jochen, 2008: El impacto de los altos precios de los commodities. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Garoz Byron, 2009: La economía familiar campesina y la respuesta gubernamental ante la crisis económica en Guatemala. *Working Paper*. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Zepeda, Ricardo; Samayoa, Lucia, 2011: Primer Informe Monitoreo a las Políticas de Apoyo a la Economía Campesina: De lo productivo a lo social. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susana; Ozaeta, Juan Pablo, 2011: El rol de las mujeres en la producción de cultivos de exportación no tradicional. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susana, 2011: La conflictividad agraria en Guatemala: causas, manifestaciones, tendencias y actores. *Working Paper*. Ciudad de Guatemala: GIZ.

Germanwatch; Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL); BUKO Agrar Koordination, 2007: Ernährungssouveränität. Ansätze im Umgang mit dem Konzept in Deutschland. Berlin/Hamm: Germanwatch.

Gordon, Lincoln, 1963: *A New Deal for Latin America. The Alliance for Progress*. Cambridge: Harvard University Press.

Gorz, André, 2000: *Arbeit zwischen Misere und Utopie*. 1. Auflage, Frankfurt: Suhrkamp.

Grandía, Liza, 2009: *Tz'aptz'ooqeb. El despojo recurrente al pueblo q'equchí*. Iudad de Guatemala: AVANCSO.

Green, G.D., 1981: Training for self-reliance in rural areas. *International Labour Review*, 1981, Vol. 120, No. 4, 411-424.

Greenhill, Jennene; Dix, Kerry, 2008: *Respecting Culture: Reserach with Rural Aboriginal Community*. In: Liamputtong, Pranee, 2008: *Doing Cross-Cultural Research. Ethical and Methodological Perspectives*. Social Indicators Research Series, Volume 34. Springer.

Grenier, Louise, 1998: *Working with indigenous knowledge. A guide for researchers*. Ottawa: International Development Research Centre.

Grünberg, Georg, 2003: *Tierras y Territorios Indígenas en Guatemala. Dinámicas Agrarias en Guatemala, Tomo 6*. Ciudad de Guatemala: FLACSO/MINUGUA/CONTIERRA.

Gsänger, Hans, 1980: Zur Frage der Rahmenbedingungen für grundbedürfnis-orientierte ländliche Entwicklungsvorhaben – Kommerzielle Förderungspolitik und Grundbedürfnisbefriedigung armer Bauern in Sri Lanka. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 1980: *Grundbedürfnisorientierte ländliche Entwicklung. Analyse, strukturelle Bedingungen und Maßnahmen*. Berlin: Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Band 64.

Gudynas, Eduardo, 2009: *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. En CAAP y CLAES: *Extractivismo, política y sociedad*. Pp 187-225. Quito:CAAP/CLAES.

Gudynas, Eduardo, 2010: *Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur*. *Territorios*, Vol.5, No.5, pp 37-54.

Gudynas, Eduardo, 2011a: *Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo*. Quito: ALAI.

Gudynas, Eduardo, 2011b: *Neo-Extraktivismus und Ausgleichsmechanismen in Südamerika*. *Kurswechsel* 3/2011, pp. 69-80.

Hall, Anthony, 2008: *Brazil's Bolsa Familia: A Double-Edged Sword? Development and Change*, 2008, Vol. 39, No. 5, 799-822.

Handa, Sudhansu; Davis, Benjamin, 2006: *Conditional Cash Transfers in Latin America and the Carribean*. *Development Policy Review*, 2006, Vol. 24, No. 5, 513-536.

Harriss, John, 2006: Social Capital. In: Jomo, K. S.; Fine Ben, 2006: The New Development Economics after the Washinton Consensus. New Delhi: Tulika Books.

Harvey, David, 2004: El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión. *Socialist*, 2004, pp. 99 – 129.

Hauck, Gerhard, 2004: Die Geschichte der Entwicklungstheorie. In: Gerlach, Olaf, 2004: Peripherie und globalisierter Kapitalismus, Frankfurt: Brandes & Apsel.

Hayami, Yujiro, 2009: Social Capital, Human Capital and the Community Mechanism: Toward a Conceptual Framework for Economists. *Journal of Development Studies*, 2009, Vol. 45, No. 1, 96 – 123.

Hearn, Greg; Tacchi, Jo; Foth, Marcus; Lennie, June, 2009: Action Research and New Media. Concepts, Methods and Cases. New York: Hampton Press.

Hofmann, Michael; Schröder, Ralf, 2003: On Process and Content of Poverty Reduction Strategies: Main Challenges for Countries and Donors. *Journal für Entwicklungspolitik*, 2003, Vol. XIX, No.2, 12–25.

Holland, Jeremy; Campbell, John, 2008 (2005): Methods in Development Research. Combining Qualitative and Quantitative Approaches. Warwickshire: Practical Action Publishing.

Holt-Gimenez, Eric, 2006: Territorial Restructuring and the Grounding of Agrarian Reform: Indigenous Communities, Gold Mining and the World Bank. Paper prepared for presentation to the “International Conference on Land, Poverty, Social Justice and Development”, Institute for Social Studies, The Hague, 12-14 January 2006.

Holt-Gimenez, Eric; Patel, Raj, 2009: Food Rebellions! Crisis and the Hunger for Justice. Oakland: Institute for Food and Development Policy

Hurtado Paz y Paz, Laura, 2008: Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: El caso de Alta Verapaz, 1970-2007. Guatemala City: F&G Editores.

Hurtado Paz y Paz, Laura; Sánchez, Geiselle, 2011: ¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén? Ciudad de Guatemala: Action Aid.

Inkeles, Alex, 1966: Die Modernisierung des Menschen. Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Siebers, Wiebke (Hg.), 2008: Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development. Wien: Mandelbaum. 2008.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente/Universidad Rafael Landívar (IARNA/URL); Secretaria de Planificación y Programación (SEGEPLAN), 2009: Análisis del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la “Sostenibilidad del medio Ambiente” en Guatemala y determinación de acciones y costos para alcanzar las metas al año 2015. Ciudad de Guatemala: URL/IARNA

IARNA/URL, 2010: Perfil ambiental de Guatemala 2008 - 2009. Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. Ciudad de Guatemala: IARNA

Instituto Centroamericano de Estadísticas Fiscales (ICEFI), 2011: Análisis del costo para erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021. Ciudad de Guatemala: ICEFI.

Interamerican Development Bank (IADB), 1998: Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural. Working Paper. Washington D.C.: IADB.

IADB, 2002: El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC: IADB.

IADB, 2005: Estrategia de Desarrollo Rural. Borrador. Washington DC: IADB.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), 2009: Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables en Guatemala. Guatemala City: IDIES.

International Labour Office, 1977 (1976): Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem. The international "basic - needs strategy" against chronic poverty. 2. Auflage, New York: Praeger Publishers.

Isakson, Ryan, 2010: No hay ganancia en la milpa: the agrarian question, food sovereignty, and the on-farm conservation of agrobiodiversity in the Guatemalan highlands. *Journal of Peasant Studies*, Volume 36, Issue 4, 2009, pp 725 – 759.

Ish-Shalom, Piki, 2006: Theory Gets Real, and the Case for a Normative Ethic: Rostow, Modernization Theory, and the Alliance for Progress. *International Studies Quarterly*, 2006, Vol. 50, 287-311.

Jasek-Rysdahl, Kelvin, 2000: Applying Sen's Capabilities Framework to Neighborhoods: Using local asset maps to deepen our understanding of well-being. Paper presented at the Tenth World Congress on Social Economics, Cambridge, 6-9 August 2000.

Johanssen, Julia; Tejerina, Luis; Glassman, Amanda, 2009: Conditional Cash Transfer Programs in Latin America: Problems and Opportunities. A working paper providing an analysis of the situation of CCT programs in the region. Working Paper: Interamerican Development Bank.

Jungfer, Joachim, 1991: Grundbedürfnisstrategie oder Ordnungspolitik als Wege zur Überwindung wirtschaftlicher Unterentwicklung. Bern/Stuttgart.

Kappel, Robert, 2003: Die Grenzen des (Post) Washington – Konsens überwinden: Armutsverringerung und Beschäftigung durch strukturelle Wettbewerbsfähigkeit. *Journal für Entwicklungspolitik*, 2003, Vol. XIX, No.2, 42-55.

Kay, Cristobal, 1993: For a renewal of development studies: Latin American theories and neoliberalism in the era of structural adjustment. *Third World Quarterly*, 1993, Vol. 14, No 4, 691-702.

Kay, Cristobal, 1998: *The Complex Legacy of Latin America's Agrarian Reform*. Working Paper Series No. 268, Den Haag: Institute of Social Studies.

Kay, Cristobal, 2005: *Perspectives on Rural Poverty and Development Strategies in Latin America*. Working Paper Series No. 419, Den Haag: Institute of Social Studies.

Kay, Cristobal, 2008: *Reflecons on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality?* *Development and Change*, 2008, Vol. 39, No. 6, 915-943.

Knowles, Stephen, : *Is Social Capital Part of the Institutions Continuum and is it a Deep Determinant of Development?* Research paper No. 2006/25, World Institute for Development Economic Research, United Nations University.

Lahiff, Edward; Borrás, Saturnino M. Jr.; Kay, Cristobal, 2008: *Market-Led Agrarian Reform: policies, performance and prospects*. In: Borrás, Saturnino M. Jr.; Kay, Cristobal; Lahiff, Edward, 2008: *Market – Led Agrarian Reform. Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*. Oxon and New York: Routledge.

Lal, Deepak, 1994: *Vom Plan zum Markt: Die Debatte über wirtschaftliche Transformation und Entwicklung nach 1945*. In: Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Siebers, Wiebke (Hg.), 2008: *Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development*. Wien: Mandelbaum.

Lazarus, Joel, 2008: *Participation in Poverty Reduction Strategy Papers*. *Third World Quarterly*, 2008, Vol.29, No. 6, 1205 – 1221.

Liamputtong 2008: *Doing Research in a Cross-Cultural Context: Methodological and Ethical Challenges*. In: Liamputtong, Pranee, 2008: *Doing Cross-Cultural Research. Ethical and Methodological Perspectives*. Social Indicators Research Series, Volume 34. Springer.

Liamputtong, Pranee, 2008: *Doing Cross-Cultural Research. Ethical and Methodological Perspectives*. Social Indicators Research Series, Volume 34. Springer.

Love, Joseph L., 2005: *The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America*. *New Dimensions*. *Latin America Research Review*, 2005, Vol. 40, No.3, 100-125.

Maffei, Eugenio, 1979: *Algunas consideraciones sobre el campesinado minifundista latinoamericano, la agricultura de subsistencia y el concepto de economía campesina*. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, 1979, Vol. 2, No. 1, pp.122-128.

Maluccio, John A., 2010: *The Impact of Conditional Cash Transfers on Consumption and Investment in Nicaragua*. *Journal of Development Studies*, 2010, Vol. 46, No.1, 14-38.

Martínez Peláez, Severo, 1973: *La Patria del Criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Ciudad de Guatemala: Editorial Universitaria.

Martinez, Rodrigo; Fernández, Andrés, 2007: El costo del hambre. Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en Centroamérica y República Dominicana. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Mazzei, Umberto, 2008: La agricultura y los acuerdos internacionales de comercio: Intereses transnacionales vs soberanía alimentaria. *Territorios*, Vol.2, No.2, pp 45-63.

Mc Kinney, Joseph A., 1975: World Bank. *The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education, and Health*. Baltimore: Johns Hopkins Press. *Economic Development and Cultural Change*, 1979, Vol. 27, No. 2, 377-381.

Mendes Pereira, João Márcio, 2005: From panacea to crisis: grounds, objectives and results of the World Bank's market-assisted land reform in South Africa, Colombia, Guatemala and Brazil. www.landaction.org, 15. Juli 2010.

Meza Ojeda, Alejandro; Tuñón Pablos, Esperanza; Ramos Muñoz, Dora Elia; Kauffer Michel, Edith 2002: Progres y el empoderamiento de las mujeres: Estudios de caso en Vista Hermosa, Chiapas. *Papeles de Población*, 2002, No. 31, 67-93.

Mi Familia Progres, 2011: Rendición de Cuentas 2010. Guatemala City: Mi Familia Progres.

Migheli, Matteo, 2011: Capabilities and Functionings: The Role of Social Capital for Accessing New Capabilities. *Review of Political Economy*, 2011, Vol.23, No.1, 133-142.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) – Consejo Nacional de Áreas protegidas (CONAP), 2011: Evaluación preliminar de los posibles impactos de cambio climático sobre la diversidad biológica y los bosques en Guatemala; recomendaciones para su mitigación y adaptación. Ciudad de Guatemala.

Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC); Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), 2009: Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria del Sector Oficial de la República de Guatemala. Guatemala 4 al 8 de agosto de 2008. Resumen Ejecutivo. Guatemala.

Mittelman, James H, 2008: Beyond Impoverished anti-Poverty Paradigms. *Third World Quarterly*, 2008, Vol. 29, No. 8, 2008, 1639-1652.

Molyneux, Maxine, 2008: The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New? *Development and Change*, 2008, Vol. 39, No.5, 775-797.

Molyneux, Maxine, 2002: Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America. *Development and Change*, 2002, Vol. 33, No.2, 167-188.

Monterroso, Neptalí, 2009: Desarrollo rural, soberanía alimentaria y nueva ruralidad en América Latina. *Territorios*, 2009, Vol. 4, No. 4, 19-52.

Nederveen, Jan, 2000: Social capital, Migration and Cultural Difference: Beyond Ethic Economies. Institute for Social Studies. Working Paper Series No. 327.

Nuscheler, Franz, 2004: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. 5. Auflage, Ulm: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH.

Nussbaum, Martha, 1988: Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution. Oxford Studies in Ancient Philosophy, Vol. 6, Supplementary Vol., pp.145-84.

Nussbaum, Martha, 2002: Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. In: Feminist Economics, Chicago, 16.

Organización Intrenacional de Migración (OIM) 2010: Encuesta sobre remesas 2010: Protección de la Niñez y Adolescencia. Ciudad de Guatemala: OIM.

Öniş, Ziya; Şenses, Fikret, 2005: Rethinking the Emerging Post-Washington Consens. Development and Change, 2005, Vol.36, No. 2, 263-290.

Observatorio Ambiental, 2011: Las arenas de la discordia. Año 1, No.3, Ciudad de Guatemala.

Orantes, Patricia, 2010a: Comprendiendo la conflictividad por hidroeléctricas en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad. Ciudad de Guatemala: Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (IRALEP).

Orantes, Patricia, 2010b: Comprendiendo la conflictividad por minería en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad. Ciudad de Guatemala: IRALEP.

Otzen, Uwe, 1980: Ernährungsorientierte ländliche Entwicklungsplanung in Botsuana. In: Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik, 1980: Grundbedürfnisorientierte ländliche Entwicklung. Analyse, strukturelle Bedingugen und Maßnahmen. Berlin: Schriften des Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Band 64.

Oxfam, 2007: What agenda now for agriculture? A response to the World Development Report 2008. Oxfam Briefing Note.

Ozaeta, Juan Pablo, 2010: Cuatro Años de DR-CAFTA: promesas no cumplidas y crisis cada vez más profundas. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Ozaeta, Juan Pabo, 2011: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAUSA). Informe a 5 años de vigencia: su impacto en el campo. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Palma, Gustavo, 2007: Ensayo sobre la problemática agraria ayer y hoy: cambios y permanencias en uno de los ejes fundamentales de la sociedad guatemalteca. Ciudad de Guatemala: AVANCSO.

Portilla Rodriguez, Melanie, 1997: Social Capital in Development Societies: Reconsidering the Links between Civil Agency, Economy and the State in the Development Process. Institute of Social Studies. Working Paper Series No. 248.

Prebisch, Raul, 1950: *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: Lake Success.

Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), 2012: *Informe Anual Circunstanciada 2011*. Ciudad de Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010: *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*.

PNUD, 2010: *La economía No Observada: una aproximación el caso de Guatemala. 2007-2008*. Ciudad de Guatemala: PNUD

PNUD, 2011: *Ejercicio de Apreciación Sustantiva Mi Familia Progresiva*. Guatemala City.

Putnam, Roberto, 1993: *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert, 1995: *Bowling alone: America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy*, 1995, Vol. 6, No.1, 65-78.

Qizilbash, Mozaffar, 1996: *Capabilities, Well-Being and Human Development: A Survey*. *The Journal of Development Studies*, 1996, Vol. 33, No. 2, 143-162.

Rahnema, Majid, 1993: *Armut*. In: Wolfgang Sachs, 1993: *Wie im Westen, so auf Erden*. Reinbek: Rowolth Taschenbuch Verlag.

Rawlings, Laura B., Rubio, Gloria M., 2003: *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, 10, Mexico City: Secretaría de Desarrollo Social.

Regalia, Ferdinando, 2006: *Demographic Externalities from Poverty. Programs in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America*. Working Papers Series No. 2006-1. Washington DC: American University, Department of Economics.

Registro de Información Catastral (RIC), 2007: *Evauación externa de los beneficios económicos, fiscales y sociales del proceso catastral en el Departamento de Petén*. Ciudad de Guatemala: RIC.

Reyes Hernandez, Mamerto, 2007: *Análisis de los Mercados Regionales de Granos Básicos: Capítlo Guatemala – El caso de maíz, frijöl y arroz*. Ciudad de Gatemala: PMA.

Rey Rosa, Magalí (cd.), 2011: *Realidad Ecológica de Guatemala. Una visión local de un problema global*. Ciudad de Guatemala: SAVIA.

Rimmer, Douglas, 1981: *„Basic needs“ and the Origins of the Devlopment Ethos*. *Journal of Developing Areas*, 1981, Vol. 15, 215-238.

Robeyns, Ingrid, 2000: An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined. Discussions Paper Series 00.30, Leuven: Center for Economic Studies, Department of Economics, Katholieke Universiteit Leuven.

Rodrik, Dani, 1996: Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, 1996, Vol. 34, No. 1, 9-41.

Rosada, Tomas, Bruni, L., 2009: Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala. Documento de Trabajo N° 45. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Rose, Pauline, 2006: From Washington to Post-Washington Consensus. The Triumph of Human Capital. In: Jomo, K.S.; Fine, Ben (Hg.), 2006: *The New Development Economics after the Washington Consensus*. New Delhi: Tulika Books.

Rostock, Walt Whitman, 1966: Die fünf Wachstumsstadien – eine Zusammenfassung. In: In: Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Siebers, Wiebke (Hg.), 2008: *Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development*, Wien: Mandelbaum.

Rowlands, Jo, 2003: Beyond the comfort zone: some issues, questions, and challenges in thinking about development approaches and methods. In: Eade, Deborah, 2003: *Development Methods and Approaches. Critical Reflections*. Oxfam GB.

Rozenwurcel, Guillermo, 2007: Why have all Development Strategies Failed in Latin America? In: Mavrotas, George; Shorrocks, Anthony (Hg.), 2007: *Advancing development: core themes in global economics*. Basingstoke, Hants: Palgrave MacMillan.

Rubio, Blanca, 2001: *Explotados y Excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Mexico City: Plaza y Valdez.

Rubio, Blanca, 2008: De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria: Impacto sobre el campo mexicano. *Argumentos*, Vol.21, No. 57, Mai/August 2008

Rubio, Blanca, 2010: De agrocombustibles y expansión minera en América Latina. ¿Volviendo al primario exportador? *Territorios*, Vol.5, No.5, pp 15-36.

Ruttan, Vernon W., 1984: Integrated Rural Development Programmes: A Historical Perspective. *World Development*, 1984, Vol. 12, No. 4, 393 – 401.

Saito, Madoka, 2003: Amartya Sen's Capability Approach to Education: A Critical Exploration. *Journal of Philosophy of Education*, 2003, Vol. 37, No. 1, 17 - 33.

Saavedra, Diana; Viana, Abelardo; Munguía, Julio, 2007: *Mapeo de las cadenas agroalimentarias de Maíz Blanco y Fríjol en Centroamérica*. Managua: IICA.

Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), 2008: *Manual Operativo para la Atención de los Conflictos Agrarios*. Ciudad de Guatemala: SAA.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2008: Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. Síntesis ejecutiva. Mexico City.

Sen, Amartya, 1984: Development: Which Way Now? In: Sen, Amartya, 1984: Resources, Values and Development. Oxford: Basil Blackwell Publisher Ltd.

Sen, Amartya, 1985: Commodities and Capabilities. Professor Dr. P. Hennisman Lectures in Economics Theory, Institutions, Policy, Volume 7, Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.

Sen, Amartya, 1987: Hunger and entitlements. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

Sen, Amartya, 2007 (1999): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. 4. Auflage, München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH&Co.

Senghaas, Dieter, 2003: Die Auswege aus der Armut sind bekannt. Journal für Entwicklungspolitik, 2003, Vol.XIX, No.2, 7-11.

Sigüenza, Pablo, 2010: El Sector Público Agrícola y su Apoyo a la Producción de Granos Básicos en Guatemala: Una Mirada retrospectiva. In: Sigüenza, Pablo (coord.), 2010: Nuestro maíz, nuestro futuro. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP

Sigüenza, Pablo; Ozaeta, Juan Pablo, 2010: Maíz amarillo y agronegocios en Guatemala. In: Sigüenza, Pablo (coord.), 2010: Nuestro maíz, nuestro futuro. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Siisiäinen, Matti, 2000: Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs Putnam. Paper presented at ISTR Fourth International Conference "The Third Sector: For What and for Whom?", Trinity College, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000.

Skarwan, Dagny, 2011: Las Hidroeléctricas deben contribuir para un desarrollo territorial sostenible! Una revisión de perspectivas, contradicciones y opciones urgentes para territorios rurales en Guatemala. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, Vol 16/17: 65-81.

Skoufias, Emmanuel; Di Maro, Vincenzo, 2008: Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty. Journal of Development Studies, 2008, Vol. 44, No. 7, 935 – 960.

Solano, Luis, 2009: El negocio de la electricidad: transformación de la matriz energética y sus impactos. El Observador, Año 3, No. 16, diciembre 2008 – enero 2009.

Solano, Luis, 2010: Ampliación del Contrato 2-85 a Perenco: Análisis de implicaciones económicas, socioambientales e intereses en juego. El Observador, Enfoque, Análisis de Situación, No.6, 2010.

Soares, Sergio; Guerreiro Osorio, Rafael; Veras Soares, Fábio; Medeiros, Marcelo; Zepeda, Eduardo, 2007: Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico:

- Impacts upon inequality. Working Paper. International Poverty Center, United Nations Development Programme.
- Stieglitz, Joseph, 1998: Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. Prebish Lecture, UNCTAD (Geneva).
- Strauss, John; Thomas, Duncan, 1998: Health, Nutrition and Economic Development. *Journal of Economic Literature*, 1998, Vol. 36, No.2, 766-817
- Streeten, Paul; Burki, Shanid Javed, 1978: Basic Needs: Some Issues. *World Development*, 1978, Vol. 6, No.3, 411-421.
- Sumner, Andrew, 2006: In search of the Post-Washington (Dis)Consensus: the “missing” content of PRSPs. *Third World Quarterly*, 2006, Vol.27, No 8, 1401-1412.
- Teichman, Judith, 2008: Redistributive Conflict and Social Policy in Latin America. *World Development*, 2008, Vol. 36, No.3, 446-460.
- Thorbecke, Erik, 2007: The Evolution of the Development Doctrine. 1900-2005. In: Mavrotas, George; Shorrocks, Anthony (Hg.), 2007: *Advancing development: core themes in global economics*. Basingstoke, Hants: Palgrave MacMillan.
- Tiwari, Meera, 2007: Chronic Poverty and Entitlement Theory. Review Article. *Third World Quarterly*, 2007, Vol. 28, No 1, 171-191.
- Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos - Guatemala (UDEFEQUA) , 2011: Haz que tu voto defienda los Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de defensores y Defensoras de derechos Humanos. Enero a agosto de 2011.
- United Nations Children and Educational Fund (UNICEF), 2011: La niñez guatemalteca en cifras. Guatemala City: UNICEF.
- UNICEF/Organización Internacional de Migración (OIM), 2009: Encuesta sobre remesas 2009. Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 27. Guatemala City.
- Unterhalter, Elaine, 2003: Crossing Disciplinary Boundaries: the potential of Sen’s capability approach for sociologists of education. *British Journal of Sociology of Education*, 2003, Vol. 24, No. 5, 665 – 669.
- Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) -Gobierno de Guatemala, 1995: Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. México DF: COPREDEH-FONAPAZ.
- USAID, 2005: Land conflict assessment. Washington D.C.:USAID
- Villatorio, Pablo, 2005: Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL* 86.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/22213/G2282eVillatorio.pdf>
- Villatorio, Pablo, 2007: Las Transferencias Condicionadas en América

Latina: Luces y sombras. Documento de la CEPAL para el SEMINARIO INTERNACIONAL "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas" en Brasilia, Brasil entre los días 20 y 21 de noviembre de 2007. http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf

Waller, Peter P., 1980: Das Grundbedürfniskonzept und seine Umsetzung in der entwicklungspolitischen Praxis. In: Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik, 1980: Grundbedürfnisorientierte ländliche Entwicklung. Analyse, strukturelle Bedingungen und Maßnahmen. Berlin: Schriften des Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik. Band 64.

Wallerstein, Imanuel, 1988: Entwicklung: Leitstern oder Illusion. In: Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Siebers, Wiebke (Hg.), 2008: Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development. Wien: Mandelbaum.

Wallerstein, Imanuel, 1993 (1979): The Capitalist World Economy. Essays by Immanuel Wallerstein. 10. Auflage. New York: Cambridge University Press.

Weigel, Van B., 1986: The Basic Needs Approach: Overcoming the Poverty of Homo Oeconomicus. World Development, 1986, Vol. 14, No. 12, 1423 - 1434.

World Bank, 1975: The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education, and Health. Baltimore: Johns Hopkins Press.

World Bank, 2003: Reaching the Rural Poor. A renewed strategy for rural development. Executive Summary. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2005a: Agriculture, Rural Development and Pro-Poor Growth. Country Experiences in the Post-Reform Era. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21, Washington DC: World Bank.

World Bank, 2005b: Beyond the city: The rural contribution to development. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2007: World Development Report 2008. Agriculture for Development. Washington DC: World Bank.

World Bank 2008: International Bank for Reconstruction and Development and International Finance Corporation Country Partnership Strategy for the Republic of Gutemala. Report No. 44772-GT.

World Bank, 2009: Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. A World Bank Policy Research Report. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2009: Project Appraisal "Expanding Opportunities for Vulnerable Groups". Human Development Sector Management Unit, Central American Country Management Unit, Latin America and the Carribbean Region.

Winkler, Katia y Fernando Alonzo. 2010. Presiones territoriales e instituciones indígenas en Totonicapán y Alta Verapaz. Ciudad de Guatemala: IDEAR/CONGCOOP – CNOC.

Wolf, Eric, 1976: El campesinado y sus problemas. En: Godelier, Maurice, 1976: Antropología y Economía. Barcelona: Ed. Anagrama.

Woolcock, Michael, 2002: Social Capital in theory and practice: where do we stand? In: Isham, Jonathan; Kelly, Thomas; Ramaswamy, Sunder, 2002: Social Capital and Economic Development. Well-being in Developing Countries. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.

World Food Programme (WFP); CEPAL 2006: Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina. Resultados del estudio en Guatemala. Santiago de Chile: WFP/CEPAL.

Ybarra, Megan, 2010: Living on Scorched Earth: The Political Ecology of Land Ownership in Guatemala's Northern Lowlands. Diss.Ph.D., University of California, Berkeley.

Zander, Markus; Dürr, Jochen, 2011: Dynamics in Land Tenure, Local Power and the Peasant Economy: The Case of Petén, Guatemala. Vortrag für die "International Conference on Global Land Grabbing", 6-8 April 2011.

Zepeda, Ricardo; Gauster, Susanne, 2010: Políticas agrícolas y de seguridad alimentaria y nutricional aplicadas en el ámbito municipal. Guatemala City: Campaña Vamos al Grano.

Zepeda, Ricardo, 2011: Anotaciones sobre la implementación del enfoque de la "nueva ruralidad" en Guatemala. Territorios, Vol. 6, No.6, pp 71-96.

Ziai, Aram, 2004: The ambivalence of post-development: between reactionary populism and radical democracy. Third World Quarterly, 2004, Vol. 25, No. 6, 1045 – 1060.

Zibechi, Raúl, 2010: Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos. Otra Economía, Volumen IV, No.6, 1er semestre/2010, pp.33-42.

ZEITUNGSARTIKEL

Wallerstein, Imanuel, 2010: Contradicciones en la Izquierda Latinoamericana. La Jornada, 21-08-2010

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ACD	<i>Alianza Cívica por la Democracia</i> (Zivile Vereinigung für die Demokratie Honduras)
ACOGUATE	<i>Acompañamiento de Guatemala</i> (internationales Flüchtlingsbegleitsprojekt für Guatemala)
ADICA	<i>Asociación para el Desarrollo Integral de las Comunidades de Camotán</i> (Verein für die integrale Entwicklung der Dörfer Camotáns)
ADM	<i>Archer Daniels Midland</i>
ALAI	<i>Agencia Latinoamericana de Información</i> (Lateinamerikanische Informationsagentur)
ASIES	<i>Asociación de Investigación y Estudios Sociales</i> (Verein für Forschung und Sozialstudien Guatemala)
AVANCSO	<i>Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala</i> (Verein zur Förderung der Sozialwissenschaften in Guatemala)
BANDESA	<i>Banco de Desarrollo de Guatemala</i> (Entwicklungsbank Guatemala)
BANRURAL	<i>Banco de Desarrollo Rural</i> (Bank für ländliche Entwicklung)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAAP	<i>Centro Andino de Acción Popular</i> (Andinisches Zentrum der Volksaktion)
CALMECAC	<i>Fundación Calmecac</i>
CCDA	<i>Comité de Campesinos del Altiplano</i> (Komitee der <i>campesinos</i> des Hochlands Guatemala)
CCS	<i>Consejo de Cohesión Social</i> (Beirat für Soziale Kohäsion Guatemala)
CCT	<i>Conditional Cash Transfers</i>
CEIDPAZ	<i>Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz</i> (Forschungszentrum und Projekte für Entwicklung und Frieden Guatemala)
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina</i> (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika)
CIDA	<i>Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola</i> (Interamerikanisches Komitee für Landwirtschaftliche Entwicklung)
CIDSE	<i>Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad</i> (Internationale Zusammenarbeit für Entwicklung und Solidarität)
CLAES	<i>Centro Latino Americano de Ecología Social Ambiente y Desarrollo</i> (Lateinamerikanisches Zentrum für soziale Ökologie, Umwelt und Entwicklung)
COCODES	<i>Consejo Comunitario de Desarrollo</i> (dörflichen Entwicklungsrat)
CODECA	<i>Comité de Desarrollo Campesino</i> (Komitee der Entwicklung der <i>campesinos</i> Guatemala)
COMUDES	<i>Consejo Municipal de Desarrollo</i> (munizipaler Entwicklungsrat)
COMUNDICH	Coordinadora de Asociaciones y Comunidades para el Desarrollo Integral de la Región Chorti (regionale Koordination dörflicher Assoziationen für die regionale Entwicklung der Chortí-Region)
CONAP	<i>Consejo Nacional de Áreas Protegidas</i> (Nationaler Beirat für Naturschutzgebiete)
CONGCOOP	<i>Coordinación de ONG y Cooperativas</i> (Koordination nationaler NGOs und landwirtschaftlichen Genossenschaften Guatemala)
COPAE	<i>Comisión Pastoral Paz y Ecología</i> (Pastorale Kommission Friede und Ökologie)

COPREDEH	<i>Comisión Presidencial de Derechos Humanos</i> (Präsidiale Menschenrechtskommission Guatemalas)
DEMAGUSA	<i>Derivados de Maíz de Guatemala S.A.</i> (Maisverarbeitungsunternehmen „Derivate des Mais“)
DIACO	<i>Dirección de Atención al Consumidor</i> (KonsumentInnenberatung des Wirtschaftsministeriums Guatemalas)
DIGEPA	<i>Dirección de Gestión de Productos de Apoyo</i> (Direktion des Management der Unterrichtsprodukte und –unterstützungen des Bildungsministeriums Guatemala)
DIGESA	<i>Dirección General de Servicios Agrícolas</i> (Generaldirektion für landwirtschaftliche Beratung Guatemala)
DIGESEPE	<i>Dirección General de Servicios Pecuarios</i> (Generaldirektion für Viehzucht-Beratung Guatemala)
DR-CAFTA	<i>Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement</i>
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i>
EM	ExpertIn Mexiko
ENCOVI	<i>Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida</i> (Nationale Umfrage zu Lebensbedingungen)
ENSMI	<i>Encuesta Nacional sobre Salud Materna-Infantil</i> (Nationale Umfrage zur Mütter-und Kindergesundheit)
FAO	<i>Food and Agricultural Organization</i>
FIAN	<i>Food International Action Network</i>
FONADES	<i>Fondo Nacional de Desarrollo</i> (Nationaler Entwicklungsfonds Guatemala)
FONAPAZ	<i>Fondo Nacional de la Paz</i> (Nationaler Friedensfonds Guatemalas)
FONPETROL	<i>Fondo del Petróleo</i> (Erdölfonds)
FRG	<i>Frente Republicano Guatemalteco</i> (Regierungspartei Guatemala 2000-2004)
GANAN	<i>Gran Alianza Nacional</i> (Regierungspartei Guatemala 2000-2004)
GBS	Grundbedürfnisstrategie
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GNK	Grundnahrungskorb
HDI	<i>Human Development Index</i>
HPI	<i>Human Poverty Index</i>
IADB	Interamerikanischen Entwicklungsbank
IARNA	<i>Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente/URL</i> (Forschungsinstitut für Landwirtschaft, natürliche Ressourcen und Umwelt der Universität Landivar Guatemala)
ICEFI	<i>Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales</i> (Zentralamerikanisches Forschungsinstitut für Fiskalstudien)
ICTA	<i>Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola</i> (Institut für landwirtschaftliche Wissenschaft und Technologie Guatemala)
IDEAR	<i>Instituto de Estudios Agrarios y Rurales</i> (Forschungsinstitut für Agrarfragen und ländliche Entwicklung Guatemala)
IDIES	<i>Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/URL</i> (Institut für Sozial- und Wirtschaftsforschung der Universität Landivar Guatemala)
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen
IICA	<i>Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture</i>
ILE	Integrale Ländliche Entwicklung
ILO	<i>International Labour Organization.</i>

INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Nationales Institut für den Vertrieb landwirtschaftlicher Produkte Guatemala)
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i> (Nationales Institut für Statistik Guatemala)
INSAL	<i>Instituto de Salud</i> (Institut für Öffentliche Gesundheit Mexiko)
IO	Internationale Organisation
IRALEP	<i>Instituto Regional de Altos Estudios Políticos</i> (Regionales Institut für höhere politische Studien Guatemala)
ISS	<i>Institute of Social Studies</i> Den Haag
IUCN	<i>International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources</i>
MAGA	<i>Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación</i> (Landwirtschaftsministerium Guatemala)
MARN	<i>Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales</i> (Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen Guatemala)
MFP	<i>Mi Familia Progresá</i> (CCT-Programm Guatemalas)
MINEDUC	<i>Ministerio de Educación</i> (Bildungsministerium)
MINSA	<i>Maíz Industrializada S.A.</i> (Maisverarbeitungsunternehmen „Industrialisierter Mais“)
NGO	<i>Non Government Organization</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OIM	<i>Organización Internacional de Migración</i> (UN Organisation für Migration)
PAN	<i>Partido de Avanzada Nacional</i> (Regierungspartei Guatemala 1996-2000)
PDH	<i>Procuraduría de Derechos Humanos</i> (Ombudsmann für Menschenrechte Guatemala)
PNDRI	<i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i> (Nationale Politik für Integrale Ländliche Entwicklung)
PNUD	siehe UNDP
PRODESSA	<i>Proyecto de Desarrollo Santiago</i> (Entwicklungsprojekt Santiago, eine zur Kirche gehörende NGO)
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>
PWK	Post – Washington – Konsens
RE	RegierungsexpertIn
RIC	<i>Registro de Información Catastral</i> (Büro für die Erstellung des Landkatasters Guatemala)
SAA	<i>Secretaría de Asuntos Agrarios</i> (Sekretariat für Agrarfragen Guatemala)
SAP	Strukturanpassungsprogramme
SEDESOL	<i>Secretaría de Desarrollo Social</i> (Sekretariat für Soziale Entwicklung Mexiko)
SEGEPLAN	<i>Secretaría de Planificación y Programación</i> (Sekretariat für Planung und Programmierung Guatemala)
SESAN	<i>Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> (Sekretariat für Ernährungssicherheit Guatemala)
SIAS	<i>Sistema Integral de Atención en Salud</i> (Integrales System zur Gesundheitsvorsorge Guatemala)
SNAE	<i>Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria</i> (Nationales System der landwirtschaftlichen Beratung)

UDEFEGUA	<i>Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala</i> (Einheit zum Schutz der MenschenrechtsverteidigerInnen Guatemalas)
UE	Umweltexperte
UICN	siehe IUCN
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNE	<i>Unidad Nacional de Esperanza</i> (Regierungspartei Guatemala 2008-2012)
UNICEF	<i>United Nations Children and Educational Fund</i>
UNO	<i>United Nations Organization</i>
URL	<i>Universidad Rafael Landívar</i> (Universität Rafael Landívar, Privatuniversität der Jesuiten in Guatemala)
URNG	<i>Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca</i> (Nationale Revolutionäre Einheit Guatemala)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VISAN	<i>Vice-Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> (Vize-Ministerium für Ernährungssicherheit)
WFP	<i>World Food Programme</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

VERZEICHNIS VON TABELLEN, GRAFIKEN, LANDKARTEN UND BOXEN

TABELLENVERZEICHNIS

- Tabelle 1: Implementierung der CCT in lateinamerikanischen Ländern
- Tabelle 2: Designs der unterschiedlichen Programme
- Tabelle 3: Basisindikatoren der vier Munizipien
- Tabelle 4: Teilnahme an MFP und Anzahl der bezugsberechtigten Kinder
- Tabelle 5: BezieherInnen von MFP und Höhe des Landbesitzes
- Tabelle 6: Nützlichkeit des erhaltenen Betrags
- Tabelle 7: Nützlichkeit des erhaltenen Betrags nach prozentueller Partizipation der CCT im gesamten familiären Jahreseinkommen
- Tabelle 8: Verwendung der CCT in Prozent
- Tabelle 9: Wahrnehmung der Kontinuität von MFP
- Tabelle 10: Wahrnehmung des/der Verantwortlichen von MFP
- Tabelle 11: Kenntnis der Auswahlkriterien nach Geschlecht
- Tabelle 12: Gerechtigkeit in der Auswahl der Empfängerinnen von MFP
- Tabelle 13: Kenntnis über die Aufgaben der *vocales*
- Tabelle 14: Die Beziehung zwischen Ausbildung und Tageslohn
- Tabelle 15: Regularisierung staatlicher Länder, Ergebnisse 2000-2010
- Tabelle 16: FONTIERRAS, Programm des Landzugangs. Nummer der übergebenen Länder, "begünstigte" Familien, Fläche, Kreditvolumen und Subventionen, 1998- 2010
- Tabelle 17: Produktion und Importe der Hauptgetreidesorten Guatemalas, 2007,
- Tabelle 18: Konzentration der unter DR-CAFTA freigegebenen Kontingente, 2006 - 2009
- Tabelle 19: Preisentwicklung der Grundnahrungsmittel in Guatemala, Jänner 2008 - Dezember 2011, in Quetzales/Pfund (460g)
- Tabelle 20: Preisentwicklung der Grundnahrungsmittel auf den internationalen Märkten, Jänner 2008 - Dezember 2011, in US \$/Tonne
- Tabelle 21: „*ProExtensión*“, Nummer der Munizipien, Dörfer und am Programm

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

- Grafik 1: Deckung MFP, 2008-2010
- Grafik 2: MFP, Deckung und Budget, 2008 - 2010
- Grafik 3: Teil der Transfers von MFP am jährlichen Einkommen
- Grafik 4: Einschreibung in die Grundschule, Gemeinden mit und ohne Präsenz von MFP, 2008 - 2010
- Grafik 5: genannte Verantwortungen der Organisation
- Grafik 6: Vergleich der Kosten des Nahrungskorbs und der Mindestlöhne (landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche), 2000 - 2011
- Grafik 7: Bezahlung pro Tag landwirtschaftlicher Tätigkeit
- Grafik 8: Verteilung des Landbesitzes, nach Eigentümer, in *manzanas*
- Grafik 9: Tendenz der Landregularisierung, „begünstigte Familien“, 2000-2010
- Grafik 10: FONTIERRAS, Programm des Landzugangs, “begünstigte” Familien, 2000-2010
- Grafik 11: FONTIERRAS, Budget für Landpacht- und Landkaufprogramm, 2004 – 2010
- Grafik 12: FONTIERRAS, Landpachtprogramm, Gesamtbetrag, Kredit und Subvention, 2004 - 2010
- Grafik 13: Wert der abgebauten Mineralien, 2004-2010, in Q. Millionen
- Grafik 14: Umsatz und Lizenzgebühren, Mina Marlin I, 2006 - 2010
- Grafik 15: Nutzung des Landes, das 2010 von Palmöl bedeckt war, im Jahr 2000
- Grafik 16: Budgets MAGA und MFP, 2007 - 2010

VERZEICHNIS DER LANDKARTEN

- Landkarte 1: Geographische Lage der vier ausgewählten Munizipien
- Landkarte 2: Prozentsatz jener *campesino* Familien, die ihr Land verkauft haben, nach Mikroregionen der Munizipien Dolores, Poptún y San Luis
- Landkarte 3: Fläche, die von Palmölplantagen eingenommen wird, Sayaxché, Petén, 2011
- Landkarte 4: geographische Verteilung der aktiven Konflikte, Februar 2011
- Landkarte 5: Lizenzen und Anträge für den Abbau von Mineralen in Guatemala,* Februar 2009
- Landkarte 6: Landkarte der natürlichen Ressourcen in Huehuetenango, 2012

VERZEICHIS DER BOXEN

Box 1: *The new rurality*

Box 2: *Mina Marlin I*

Box 3: *Buen Vivir*

ANHANG 1: UMFRAGE (der für die Dissertation relevante Teil der Umfrage)

DATOS GENERALES

Número de boleta:

--	--	--	--

Nombre del/ de la entrevistado/a:

1. _____

0.1. Número de miembros de la familia por sexo, edades y nivel de escolaridad:
(*Las personas que constantemente viven en el hogar*)

Miembro	Sexo	Edad	Nivel de escolaridad
Padre			
Madre			
Hijo-a 1			
Hijo-a 2			
Hijo- a 3			
Hijo-a 4			
Hijo-a 5			
Hijo-a 6			
Otros:			

PARA el/LA ENCUESTADOR-A

0.2. Tipo de familia:

- a. Familia estandar
- b. Madre soltera
- c. Viuda
- d. Madre sola por migración del esposo
- e. Otra: _____

1.TIERRA Y PRODUCCIÓN

1.1.Con qué extensión de tierra cuenta su hogar? (*si no sabe o no quierer responder indicarlo*)

1.2.La tierra, la tiene (*si la tienen bajo diversas formas, indicar cuánta tierra bajo qué forma*)

- a. En propiedad:
- b. En posesión/usufructo:

- c. En arrendamiento:
- d. Endeudado con FONTIERRAS:
- e. Ocupada:
- f. Tierras comunales:
- f. Otra forma de tenencia:
- g. No sabe/no responde
- h. No aplica

1.3. Producción anual *(del año pasado)*(si no se cultiva poner NA=no aplicable. Si no sabe o no quiere responder también indicarlo)

	TOTAL en quintales	Consumo propio	Venta	Ingreso/quintal	Costo/quintal (*)
Maíz					
Fríjol					
Arroz					
Hortalizas/Fruta					
Productos para venta					

(*) desglosar costos de producción

2.INGRESOS y EGRESOS del HOGAR (NR/NS= no responde/no sabe; NA = no aplica)

2.1. ¿Cuáles fueron los ingresos de los miembros de su hogar el año pasado?

TIPO DE INGRESO	TOTAL DE INGRESOS
Ganancia por venta de productos (ingresos – costos)	

Ingresos por trabajo salarial	
Ingresos por remesas desde el extranjero	
Ingresos por remesas desde el interior del país	
Transferencias del Estado (MIFAPRO)	
Ingresos por otras fuentes, especificar:	
No sabe/no responde	

2.2. En su hogar, hay ingresos por trabajo asalariado?

- a. Sí (SEGUIR CON PREGUNTA 2.3.)
 b. No (PASAR A SECCIÓN 3)

2.3. Trabajo asalariado por miembro familiar y sus características

Miembro de la familia	Actividad	Tiempo/Período de cada actividad (en jornales o meses)	Pago por hora/jornal/mes/productividad	Cuántas horas contempla el jornal (Cuántos jornales el mes)	Pagan IGSS	Qué prestaciones laborales recibe (bono 14, vacaciones, día, indemnización)

2.4. Si pudiera elegir entre recibir el salario mínimo y las prestaciones de la Ley; recibir más tierra (el doble de la que tiene) y recibir transferencias de MiFaPro, que priorizaría (PRIORIZAR Y PONER 1 A LA OPCIÓN PREFERIDA, 2 A LA SEGUNDA y 3 A LA MENOS ATRACTIVA)?

- a. Transferencias MiFaPro
 b. Salario mínimo y prestaciones
 c. Tierra
 d. Otra: _____

Explicar por qué: _____

Egresos de la familia

2.5. ¿Cuánto se gasta en su hogar para la compra de alimentos por semana? (indicar si no aplica, no sabe o no responde)

2.6. Aparte de la comida, cuáles son los gastos más importantes de su hogar? (NO LEER. En caso se mencione, especificar monto aproximado)

- a. Ropa/calzado: _____
- b. Salud (medicina, consultas): _____
- c. Educación: _____
- d. Transporte: _____
- e. Teléfono: _____
- f. Energía eléctrica: _____
- g. Leña: _____
- h. Utensilios de limpieza: _____
- i. Otros, especificar: _____

2.7. Qué alimentos consume principalmente? (NO LEER, hacer x en los rubros mencionados)

- a. Maíz/tortilla
- b. Frijol
- c. Arroz
- d. Fideos
- e. Pan
- f. Huevos
- g. Vegetales
- h. Frutas
- i. Carne de res
- j. Carne de pollo
- k. Lácteos
- l. Otros, especificar: _____

2.8. ¿Cuáles son los alimentos necesarios que menos consumen? (indicar si no aplica, no responde o no sabe)

2.9. ¿Cada cuánto consume carne?

- a. Nunca
- b. Cuando se puede
- c. Cada quince días
- d. Cada semana
- e. Dos o más veces por semana
- f. Otra respuesta, explicar: _____
- g. No sabe/no responde

2.10. Siempre consume los tres tiempos?

- a. Sí
- b. Sí, aunque sea tortilla
- c. Casi siempre
- d. No siempre
- e. Otra: _____
- f. No sabe/no responde

2.11. ¿Piensan que en cuanto al consumo de su familia, están mejorando o empeorando?

- a. Mejorando, explicar: _____
- b. Empeorando, explicar: _____
- c. Igual siempre
- d. No sabe/no responde

PARA EL/LA ENCUESTADOR-A:2.12. En cuanto a sus hábitos alimenticios, el hogar se puede considerar:

- a. Alimentación buena
- b. Alimentación regular
- c. Alimentación deficiente
- d. Alimentación alarmante

2.13. En cuanto a condiciones de vida, el hogar es

- a. Extremadamente pobre (*ingresos de menos de un salario mínimo en un hogar de más de 6, consumo alimenticio deficiente o alarmante*)
- b. Pobre (*ingresos alrededor de un salario mínimo, alimentación regular*)
- c. no pobre (*ingresos de más de un salario mínimo, alimentación buena*)

3.PROGRAMAS ESTATALES/GUBERNAMENTALES:3.1. Qué organizaciones sociales están trabajando en o por la comunidad?

- a. Organización campesina local/regional, cuáles: _____
- b. ONG, cuáles: _____
- c. Ninguna
- d. No sabe / no responde

3.2. Qué programas gubernamentales están implementándose en la comunidad?

- a. MiFaPro (PASAR A SECCIÓN 4)
- b. ProRural – Fertilizantes (PASAR A SECCIÓN 5)
- c. Pro-Rural: ProMaíz (PASAR A SECCIÓN 6)
- d. ProRural: ProExtensión (PASAR A SECCIÓN 7)
- e. Fondo de Tierras (PASAR A SECCIÓN 8)
- f. Entrega de semillas
- g. Ayuda alimentaria (PASAR A SECCIÓN 9)
- h. Huertos familiares
- i. Granjas avícolas
- j. PECAS
- k. Otros, explicar: _____
- l. Ninguno

m. No sabe / no responde

4. MI FAMILIA PROGRESA

--	--	--	--

Uso de las TC

4.1. Recibe Usted (SI LA ENTREVISTADA ES MUJER) o su esposa (SI EL ENTREVISTADO ES HOMBRE) las remesas de Mi Familia Progresas?

a. Sí, Q. 150/mes

b. Sí, Q. 300/mes

c. Sí, cantidades irregulares, explicar: _____

c. No (*PASAR A PREGUNTA 4.6.*)

4.1. a. Le parece útil la cantidad de dinero recibido?

a. Sí, nos ayuda bastante

b. Es mejor que nada

c. No, es muy poco como para representar un apoyo real

d. Otra: _____

e. No sabe/no responde

4.1.b. Cada cuánto le entregan las transferencias de MiFaPro?

a. cada dos meses

b. Irregular, explicar: _____

4.2. Usted sabe por qué recibe la cantidad que recibe?

a. No sé

b. Sí sé, porque _____

4.3. Cómo usa el monto recibido (NO LEER, detallar cuánto promedio, asegurarse que montos sumen el monto recibido)

a. Transporte (para recoger el dinero/cheques médicos/trámites vinculados al programa): _____

b. Alimentos: _____

c. Materiales educativos: _____

d. Medicina/Visitas médicas: _____

e. Ropa/Calzado p niños-as: _____

f. Mejoramiento de la casa: _____

g. Aparatos electrónicos (tele, radio, electrodomésticos): _____

h. Fiestas: _____

i. Ahorros: _____

j. Proyectos productivos: _____

k. Otros: _____

l. No sabe / no responde

4.4. Quién define el gasto del dinero?

- a. El hombre
 - b. La mujer
 - c. Ambos
 - d. No sabe/no responde
 - e. Otra, especificar: _____
-

4.5. Ha pensado utilizar el dinero para invertirlo en un proyecto productivo?

- a. No. Por qué? _____
 - b. Sí. Explicar: _____
-

c. No sabe / no responde

4.5.a .Desde que empezó MiFaPro, ¿han habido cambios en los volúmenes de producción de su hogar?

- a. No
 - b. Sí, producción aumentó, explicar: _____
-

c. Sí, producción disminuyó, explicar: _____

e. No sabe / no responde

Programas estatales4.6. Qué programas de apoyo a la economía campesina/a las comunidades conoce? (NO LEER, marcar x según se menciona)

- a. MiFaPro
- b. ProRural
- c. Fondo de Tierras
- d. Entrega de fertilizantes
- e. Entrega de semillas
- f. Bolsas solidarias
- g. Huertos familiares
- h. Granjas avícolas
- i. Otros, explicar: _____
- j. Ninguno

4.7. Si Usted pudiera elegir, cuál de estos programas preferiría? (*LEER EN VOZ ALTA, SOLO UNA OPCIÓN*):

- a. MiFaPro
- b. Bolsas de alimentos
- c. ProRural
- d. Asistencia técnica
- e. Insumos (fertilizantes, herramientas)
- f. Infraestructura productiva (riego, silos)
- g. Precios fijos para los productos agrícolas
- h. Más tierra arrendada
- i. Más tierra en propiedad
- j. Acceso a créditos blandos
- k. Otra: _____
- l. No sabe / no responde

Selección de usuarios

4.9. Usted sabe por qué algunas señoras fueron beneficiadas y otras no?

- a. Sí
- b. No

4.10. Le parece que las señoras beneficiadas son las que deben ser beneficiadas?

- a. Sí
- b. Sí, pero deben haber incorporado otras señoras también
- c. No, la selección fue mala. Explicar: _____

d. No sabe / no responde

4.10. a. Cómo podría mejorar la selección?

- a. Nuevo censo
- b. Involucramiento de la comunidad
- c. Involucramiento de las autoridades locales/municipales
- d. No sabe / no responde

4.11. La selección de las señoras ha generado problemas/conflictos dentro de la comunidad?

- a. No
- b. Sí. Qué tipo de conflictos? _____

c. No sabe/ no responde

4.12. Hay Vocalia/Promotora(s) de MiFaPro en la comunidad?

- a. Sí
- b. No (SEGUIR con 4.14)

4.12 a. ¿Cómo fue electa la Vocalia/Promotora(s) de MiFaPro? (indique si no sabe)

4.12 b. ¿Sabe cuáles son las responsabilidades de la Vocalía/Promotora(s)?

a. Sí, explicar: _____

b. No sé

c. No sabe / no responde

4.12c. ¿Sabe cómo cubre los gastos la Vocalía/Promotora(s)?

a. piden una cuota a las mujeres beneficiadas de MiFaPro

b. los cubren de otras fuentes, explicar: _____

c. No sé

4.13. Cumple bien su papel la Vocalía/Promotora(s)?

a. Sí

b. No, explicar: _____

4.13.a. ¿Se coordina la Vocalía/promotora(s) con las organizaciones comunitarias?

a. Buena coordinación

b. Coordinación para cuestiones puntuales

c. Mala coordinación, explicar: _____

Organización

4.14. Usted pertenece a una organización (comunitaria) alrededor de las transferencias de MIFAPRO?

a. Sí

b. No

c. No aplica

d. No sabe/no responde

4.14a. Cuáles son las responsabilidades y obligaciones de la organización alrededor de MiFaPro?

4.14 b. Le parecen justas esas responsabilidades y obligaciones?

a. Sí

b. No, especificar: _____

4.15. Cuánto tiempo le dedica a esta organización? _____

4.16. Usted pertenece a alguna otra organización?

a. No (PASAR A PREGUNTA 4.19.)

b. Sí (PASAR A PREGUNTA 4.17.)

c. no sabe / no responde

4.17. En caso que sí, qué tipo de organización? (indicar si no sabe/no responde)

Tipo de organización	Cuánto tiempo dedica a la organización?	La participación en actividades relacionadas con las transferencias de MiFaPro ¿ha implicado menos tiempo para la organización a la que pertenece (de su parte o por parte de los demás miembros de la organización)?
Organización comunitaria, especificar: _____		a. No b. Sí. Explicar: _____ c. no aplicable (no participo en ninguna org. com.)
Organización campesina		a. No b. Sí. Explicar: _____ c. no aplicable (no participo en ninguna org. campesina)
Otro tipo de organización, explique: _____		a. No b. Sí. Explicar: _____ c. no aplicable (no participo en ninguna otra org.)

4.18. Percibe que la organización ha mejorado o empeorado desde que se dan las transferencias de MiFaPro? Por qué? (indicar si no sabe o no responde)

Educación y salud

4.19. Tiene hijos-as entre 7 y 13 años?

- a. Sí
b. No (*PASAR A PREGUNTA 4.23*)

4.20. Sus hijos-as asisten a la escuela primaria?

- a. Sí, qué grado? (*PASAR A PREGUNTA 4.22*) _____
b. No (*pasar a pregunta 4.21*)
c. No sabe / no responde
d. Otra (*p.ej. algunos-as sí, otros-as no*): _____

4.21. Por qué no asisten a Primaria?

- a. porque no tenemos suficientes recursos
b. porque no lo consideramos importante
c. No sabe / no responde
d. Otra: _____

4.22. MiFaPro ha contribuido a que sus hijos-as vayan a la escuela Primaria?

- a. Sí
- b. No
- c. No sabe/no responde

4.23 Tiene hijos-as entre 14 y 17 años?

- a. Sí
- b. No (PASAR A 4.

4.24. Sus hijos-as asisten a la Secundaria?

- a. Sí (PASAR A 4.26)
- b. No (PASAR A 4.25)
- c. No sabe / no responde
- d. Otra (por ej. Algunos hijos-as sí, otros-as no): _____

4.25. Por qué no asisten a la Secundaria?

- a. porque no tenemos suficientes recursos (PASAR A 4.27.)
- b. porque no lo consideramos importante (PASAR A 4.28)
- c. No sabe / no responde
- d. Otra: _____

4.26. MiFaPro ha contribuido a que sus hijos-as vayan a la Secundaria?

- a. Sí
- b. No
- c. No sabe/no responde

4.27. Cuánto necesitaría de transferencias MiFaPro para poder pagar la Secundaria de sus hijos-as? _____

4.28. Si no van a la escuela, qué hacen?

- a. Trabajo doméstico
- b. Trabajo en campo
- c. Trabajo asalariado
- d. Otra, explicar: _____
- e. No sabe / no responde

4.29. Tiene hijos-as en edad preescolar?

- a. Sí
- b. No (PASAR A PREGUNTA 4.33)
- c. No responde

4.30. Los-as lleva a chequeos médicos periódicamente?

- a. Sí, cada cuánto? _____
- b. No (PASAR A PREGUNTA 4.33)
- c. Sólo cuando hay emergencias
- d. No sabe/no responde

4.31. MiFaPro ha contribuido a que los-as lleve más seguido a los chequeos médicos?

a. Sí. Por qué? _____

b. No

c. No sabe/no responde

4.32. Qué chequeos se realizan en estas visitas?

a. Pesar

b. Medir talla

c. Vacunar

d. Dan suplementes nutricionales si es necesario

e. Dan medicina si es necesario

f. Atienden enfermedades

g. No sabe / no responde

4.33. Es buena la atención medica en las visitas?

a. Sí

b. No, explicar _____

c. No sabe / no responde

4.34. Cuánto tiempo tarda cada visita? (indicar si no sabe o no responde) _____

4.35. Conoce de algún caso en el que ha habido problema que el/la maestro-a o enfermero-a firme la hoja de asistencia para que se sigan recibiendo la transferencias de MiFaPro?

a. No

b. Sí. Explicar: _____

c. No sabe / no responde

4.35.a. Cómo proceden para que se firmen las hojas de asistencia de educación y salud? (quién las lleva a firmar y en qué momento)

4.36. Usted conoce de casos donde maestros-as o enfermeros-as firman aunque no hubo asistencia a la escuela o al centro de salud?

a. No

b. Sí, explicar: _____

c. No sabe / no responde

4.37. Le parece positivo que las transferencias de MiFaPro están condicionadas a la asistencia escolar y los chequeos médicos periódicos de sus hijos-as?

a. Sí, por qué? _____

b. No. Por qué? _____

c. No sabe/no responde

d. Otra: _____

4.38. Tuvo que sacar cédula o el DPI del RENAP para poder aplicar a MiFaPro?

a. No, ya la tenía

b. Si, cédula

c. Sí, DPI – RENAP

d. No aplicable

e. No sabe / no responde

4.39. De parte de quien cree que vienen las transferencias? (NO leer el listado)

a. el Alcalde

b. el Gobierno

c. Mi Familia Progresá

d. El Presidente Colom

e. Sandra de Colom

f. El Estado

g. No sabe / no responde

4.40. Cuánto tiempo cree Usted que recibirá las transferencias?

a. No sé

b. Solo este año

c. Solo mientras dure este Gobierno (UNE)

d. Sigue con otro Gobierno

e. Es un programa a mediano y largo plazo que no depende de un Gobierno en particular

f. Otra: _____

4.41. Siente que es un programa útil o que mejor se invierta el dinero en otro programa que ayude más?

a. Sí es útil

b. No es útil, pero debe seguir. Por qué? _____

c. No es útil, recursos deben orientarse a otro programa, cuál? _____

d. No sabe / no responde

4.42. Aspectos positivos y negativos de MiFaPro: _____

ANHANG 2: DANKSAGUNG

Auf diesem Wege möchte ich mich bei all jenen Menschen, die mich direkt und indirekt dabei unterstützt haben, die vorliegende Arbeit erfolgreich durchzuführen, herzlich bedanken!

Zunächst gilt mein Dank all jenen unzähligen Menschen, die mich in 15 Jahren dauerhaftem Leben und Arbeiten in Guatemala nachhaltig geprägt und verändert haben. Freunde, Freundinnen, Kollegen und Kolleginnen, vor allem aber die Menschen des ländlichen Guatemalas, *campesinos* und *campesinas*, von deren Wissen, Lebenssicht und Wahrnehmungen ich immer mehr und vieldimensionaler gelernt habe, als von den sogenannten „ExpertInnen“; konkreter Dank natürlich vor allem jenen dörflichen Gruppen, die diese Arbeit bereichert haben.

Ebenso weiß ich die Zeit und Energie all jener InterviewpartnerInnen zu schätzen, die ihr Wissen und ihre Analyse mit mir teilten und mir das Vertrauen entgegenbrachten, sensible Information auf eine für sie nicht kompromittierende Weise aufzubereiten.

Ein großes Danke auch an die KollegInnen, die das gemeinsame Forschungsteam gebildet haben - Ricardo Zepeda, Lucia Samayoa und Jose Luis Caal, mit denen wir nicht nur spannende Diskussionen, sondern auch aufregende Stunden im Rahmen der Forschung erleben und teilen konnten.

Auch den *compañeros* und *compañeras* des *Colectivo de Estudios Rurales Ixim* gebührt meine Anerkennung. Das mit ehemaligen MitarbeiterInnen des IDEAR gemeinsam gegründete Kollektiv hat es ermöglicht, auch weiterhin mit einer Plattform für den interdisziplinären, wissenschaftlichen Austausch zu Fragen der ländlichen Entwicklungspolitik rechnen zu können.

Schließlich hat mir auch die Genehmigung eines Semesters „Bildungskarenz“ seitens der Entscheidungsträger CONGCOOPs erleichtert, das Vorhaben der Dissertation zu diesem Zeitpunkt zu realisieren.

Auf österreichischer Seite möchte ich mich bei Dr. Christoph Reinprecht bedanken, der trotz erheblicher Arbeitsauslastung spontan bereit war, meine Arbeit zu betreuen, und in meiner (neuerlichen) Eingewöhnungsphase im österreichischen universitären Kontext eine wichtige Stütze war; ebenso wie Dr. Georg Grünberg, erfahrener Lateinamerika- und Guatemalaexperte, der mir immer mit freundschaftlichem und wissenschaftlichem Rat zur Seite stand, und mir als Erstlektor der Dissertation mit seinem positiven Feedback eine große Last nahm. Nicht unerwähnt bleiben soll auch die Flexibilität und konstruktive Unterstützung Dr. Andreas Obrechts, der sich auf unkomplizierte Weise zu einem Zeitpunkt zur Zweitbegutachtung bereit erklärte, zu dem ich bereits in der Universitätsbürokratie zu versinken drohte.

Neben meinen bereits erwähnten FreundInnen in Guatemala und Lateinamerika, von deren Engagement, Spontaneität und Sinn für Humor (auch in Krisenzeiten) ich viel gelernt habe, sei auch meinen Freundinnen und Freunden in Österreich gedankt, die nicht nur halfen, in verschiedensten Etappen der Dissertation mein „Deutschspañol“ zu korrigieren, sondern auch immer ein offenes Ohr für den zeitweise schwierigen Arbeitsprozess hatten.

Großer Dank gilt schließlich auch meinen Eltern und meinem Bruder, die mich – jeder, auf seine/ ihre eigene Weise – immer tatkräftig in meinen Vorhaben unterstützt haben. Besonderen Dank möchte ich meiner Mutter und, in Guatemala, Margarita und Esmeralda Mejía, aussprechen, starke emotionale Stützen meiner Kinder, ohne die ich weder Möglichkeit noch Ruhe gehabt hätte, diesen Prozess durchzuführen.

Last, but not least, ein Dankeschön meinen 10-jährigen Kindern Saskia und Marcelo, nicht nur wegen ihrer liebevollen Präsenz, sondern auch ob der großen Toleranz, die sie ihrer Mutter entgegenbrachten, wenn diese stundenlang „Computer spielte“, während ihnen das doch nur eine Stunde täglich erlaubt war...

ANHANG 3: ABSTRACT

Innerhalb weniger Jahre haben sich die erst ab 1997 in Pilotprojekten in Mexiko und Brasilien angewandten *Conditional Cash Transfers* (CCT) zum vorrangigen Instrument ländlicher Armutsbekämpfung in lateinamerika entwickelt. Die Modalität der CCT besteht darin, fix definierte Summen monatlich an ländliche Haushalte zu transferieren, wenn diese bestimmte Investitionen in das sogenannte „Humankapital“ ihrer Kinder tätigen. Damit sollen zwei Ziele erreicht werden: einerseits armen oder extrem armen Haushalten ein minimales Konsumniveau zu ermöglichen; und andererseits durch die Schaffung des „Humankapitals“ der Generationsverlagerung der Armut entgegenzuwirken. Konkret sind Gesundheitsuntersuchungen (Impfungen, Gewichtskontrolle) und Schulbesuch der unter 15 jährigen Kinder vorgesehen.

Während manche Autoren in den CCT einen paradigmatischen Wandel in der Entwicklungspolitik, vor allem seitens der Internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank), orten – nach ihnen wird ein neoliberales Modell, das sich durch eine Vertiefung der an sich schon hohen Ungleichheit kennzeichnet, durch ein weniger ungleiches ersetzt -, betrachten andere die CCT nicht mehr als die zweite Generation der sozial fokussierten Transferleistungen im Rahmen der für die marginalisierten Bevölkerungsgruppen schmerzhaften Strukturanpassungsmaßnahmen.

Die Dissertation untersucht die konkrete Anwendung der CCT in Guatemala sowie ihren Anwendungskontext und sucht dabei an Hand zweier Fragen zu klären, was sie für die wichtigste Zielgruppe der CCT, die kleinbäuerlichen Familien (*campesinos* und *campesinas*), ihre gesellschaftliche Rolle und Identität sowie die sozialen Beziehungen im ländlichen Raum (real und potentiell) bedeuten: 1) Welche Auswirkungen haben CCT auf die *human* und *social capabilities der campesinos* und *campesinas* in Guatemala? Und 2) Wie hat sich der Vollzug des Menschenrechts auf angemessene Ernährung für die *campesinos* und *campesinas* seit der Implementierung der CCT in Guatemala entwickelt?

Conditional Cash Transfers in Guatemala: A conflict-reducing instrument of combating rural poverty?

From their first pilot project experiences in Mexico and Brazil from the end of the 1990's on, Conditional Cash Transfers (CCT) have become Latin America's most important instrument for combating rural poverty. CCT consist of a periodical transfer of a certain amount of money, making the transfer conditional on the receiver's actions, basically the investment in the so-called "human capital" of their children. This includes enrolling children into public schools, getting regular check-ups at the doctor's office and receiving vaccinations. They aim to meet to goals: first to enable the families to have a minimum consumption level and secondly by the means of creating "human capital", breaking the cycle of poverty for the next generation.

Whereas some authors interpret the wide-spread introduction of CCT-programs as a paradigmatic shift in development policy, particularly by the International Financial Institutions (World Bank and Inter-American Development Bank) – according to them a neoliberal model characterized by the deepening of social inequality is being substituted by a less unequal one -, others consider CCT not more than the second generation of socially focussed transfers within the framework of structural adjustment measures.

This dissertation aims to examine the concrete implementation of CCT in Guatemala as well as its implementation context and clarify through two research questions, what they (potentially and in reality) mean for the main target group of CCT, peasant families, their identity and role in society as well as social relations in rural areas: 1) What are the impacts of CCT on the human and social capabilities of peasant families in Guatemala? And 2) How has the accomplishment of the Human Right to Food evolved for peasants in Guatemala from the beginning of the CCT-program onwards?

ANHANG 4: LEBENS LAUF

STUDIENVERLAUF

- 10/09 – 11/12 Universität Wien. Sozialwissenschaftliche Fakultät. Doktoratsstudium Soziologie. Titel der Dissertation: „*Conditional Cash Transfers* in Guatemala: ein konfliktreduzierendes Instrument der Bekämpfung ländlicher Armut?“
- 03/92 – 10/97 Universität Wien. Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Diplomstudium Soziologie. Titel der Diplomarbeit: „Alternative Schulprojekte: Wegweisend für eine generelle Bildungsreform in Guatemala?“

BERUFSERFAHRUNG

- 04/11 – derzeit **Konsulententätigkeit** für internationale Organisationen
- Schwerpunktthemen:
- Umwelt, Klimawandel und Verwaltung natürlicher Ressourcen
 - Ländliche Entwicklung und Agrarfragen
 - Ernährungssicherheit und Menschenrecht auf Ernährung
- 08/07 – 03/11 *Instituto de Estudios Agrarios y Rurales* - IDEAR (Forschungsinstitut für ländliche Entwicklung und Agrarfragen)/ *Coordinación de ONG y Cooperativas* - CONGCOOP (Koordination von Nichtregierungsorganisationen und Genossenschaften) Guatemala: **Koordinatorin IDEAR**
- Schwerpunktthemen:
- Integrale Ländliche Entwicklung
 - Politik zur Förderung kleinbäuerlicher Lebensgrundlagen
 - Ernährungspolitik, -märkte und -krisen
 - Feminisierung der Landwirtschaft
- 03/01 – 07/07 *Coordinación de ONG y Cooperativas* - CONGCOOP: **Sozialforscherin**
- Schwerpunktthemen:
- Agrarpolitik
 - Freihandel
 - Kleinbäuerlicher Lebensgrundlagen
 - Internationale Finanzinstitutionen und Post-Konflikt-Entwicklungszusammenarbeit
- 12/98 – 03/11 **Konsulententätigkeit** für internationale NGO, staatliche Institutionen und NGOs Guatemalas
- Schwerpunktthemen:
- Analyse der politischen Maßnahmen zur Unterstützung kleinbäuerlicher Lebensgrundlagen
 - Ernährungshilfe und Ernährungskrise
 - Soziale und wirtschaftliche Menschenrechte
 - Bildung
 - Migration

12/96 – 11/98 *Acompañamiento de Austria: Guatemaltequische Koordination* des österreichischen Flüchtlingsbegleitprojekts zur Rückkehr der durch den internen Konflikt vertriebenen Bevölkerung Guatemalas

SPRACHKENNTNISSE

- Deutsch: Muttersprache
- Englisch und Spanisch: fließend
- Französisch und Portugiesisch: Grundkenntnisse

PUBLIKATIONEN

Publikationen in peer reviews

Gauster, Susanne; Isakson, Ryan, 2007: Eliminating Market Distortions, Perpetuating Rural Inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. *Third World Quarterly*, 2007, Vol. 28, No.8, 1519-1536.

Andere Publikationen

Gauster, Susanne; Ozaeta, Juan Pablo, 2011: El rol de las mujeres en la producción de cultivos de exportación no tradicional. Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Zepeda, Ricardo; Samayoa, Lucia, 2011: I Informe Monitoreo de Políticas de Fomento a la Economía Campesina. Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Sigüenza, Pablo, 2009: El Instituto Nacional de Abastecimiento Alimentario: Una propuesta para enfrentar la crisis alimentaria. *Territorios*, 2009, Vol.4, 77 – 102.

Gauster, Susanne; Isakson, Ryan, 2008: Eliminating Market Distortions, Perpetuating Rural Inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. In: Borras, Saturnino Jr.; Kay, Cristobal; Lahiff, Edward, 2008: *Market Led Agrarian Reform*. New York: Routledge.

Gauster, Susanne; Alonso, Alberto, 2008: Propuesta de institucionalidad y políticas públicas para la promoción de la agricultura campesina de Guatemala. Guatemala: IDEAR/ CONGCOOP.

Gauster, Susana; Sigüenza, Pablo; Dürr, Jochen, 2008: El impacto de los altos precios de los commodities. Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Gauster, Susanne, 2008: El maíz, ¿nada más un *commodity*? *Territorios*, 2007, Vol.2, No.2, 77-102.

Gauster, Susanne; Alonso, Alberto, 2007: Gruma-Maseca: the translatin emperor of flour tortilla in Central America. In: *Food Files*. Zero issue, 20-22.

Gauster, Susanne, 2007: El impacto de los agronegocios en la soberanía alimentaria: El caso del Grupo Maseca. *Territorios*, 2007, Vol. 4, No. 4, 119 – 140.

Garoz, Byron; Gauster, Susanne (Hg.), 2006: Aportes a la definición e impulso de una estrategia de transformación y desarrollo en el área rural de Guatemala. Guatemala: CONGCOOP.

Alonso, Alberto; Gauster, Susanne, 2006: Perspectivas para la agricultura familiar campesina de Guatemala, en un contexto DR-CAFTA. Guatemala: CONGCOOP/Mesa Global/ Alianza Social Continental.

Garbers, Frank; Gauster, Susanne, 2005: La economía campesina en el contexto de la apertura comercial en Guatemala: Una aproximación después de la firma del TLC RD-CAUSA. Guatemala: CONGCOOP.

Garoz, Byron; Alonso, Alberto; Gauster, Susanne, 2005: Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005. Guatemala: CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Alonso, Alberto, 2005: Soberanía alimentaria y economía campesina: Los Desafíos para Guatemala en las negociaciones agrícolas en la OMC. Guatemala: CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Barreda, Carlos, 2004: Los Organismos Financieros Internacionales, su intervención y su impacto en Guatemala. Guatemala: CONGCOOP.

Gauster, Susanne; Cabrera, Francisco; Forth, Meredith; Ramirez, Lesley, 2004: Salud, Educación, Tierra: Hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz. Guatemala: CONGCOOP/PRODESSA/Instancia Nacional de Salud.

Gauster, Susana; Garoz, Byron, 2003: FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Guatemala: CONGCOOP – CNOC. In: Schwartzman, Stephan; Sauer, Sérgio; Barros, Flávia, 2003: Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial. Brasília: Rede Brasil/MST/Via Campesina/FIAN/Environmental Defense/CPT

Barreda, Carlos; Gauster, Susanne, 2003: Proceso de Paz: Situación actual, análisis y propuesta- Guatemala: Colectivo de Organizaciones Sociales.

Gauster, Susanne; Barreda, Carlos, 2003: El impacto financiero y político del Grupo Consultivo y análisis de la reunión del Grupo Consultivo de mayo 2003. Guatemala: CONGCOOP.

Gauster, Susanne, 2003: La situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala. Guatemala: CIIDH-DESCGUA.

Gauster, Susanne; Morales, Lidia, 2002: Los compromisos y la situación educativa en Guatemala de cara al cumplimiento de los compromisos de Dakar. Guatemala: PRODESSA.

Garoz, Byron; Gauster, Susanne, 2002: FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Guatemala: CONGCOOP – CNOC.

Gauster, Susana, 2002: Resumen ejecutivo “FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas”. Guatemala: CONGCOOP – CNOC.

Barrios, Miguel Angel; Gauster, Susanne, 2001: Financiamiento de la Educación en Guatemala. Guatemala: COPMAGUA – CNPRE.

Barrios, Miguel Angel; Gauster, Susanne, 2001: Propuesta para el Financiamiento de la Educación en Guatemala con Énfasis en la Equidad Étnica y de Género. Guatemala: COPMAGUA – CNPRE.

Gauster, Susanne, 1999: ¿Participación Comunitaria o Desresponsabilidad del Estado? – un estudio de caso en Petén, de cara a la Reforma Educativa. Guatemala: CIEP.

Gauster, Susanne, 2000: PRONADE – Experiencia y visión de las comunidades. Guatemala: CIEP.

Gauster, Susana; Oberleithner, Angelica, 1997: Alternative Schulprojekte – wegweisend fuer eine generelle Bildungsreform in Guatemala? Diplomarbeit. Wien: ÖFSE.

Nicht publizierte Studien

Grünberg, Georg; Gauster, Susanne, 2011: Nota transversal sobre “governabilidad, marco legal e institucional para la gestión ambiental en Guatemala, 2012 – 2015.” *Concept note* für die *Environmental Safeguards Unit* der Interamerikanischen Entwicklungsbank.

Gauster, Susanne, 2011: La conflictividad agraria en Guatemala: causas, manifestaciones, tendencias y actores. *Working Paper* für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Guatemala.

Zepeda, Ricardo; Gauster, Susana, 2010: Políticas agrícolas y de seguridad alimentaria y nutricional aplicadas en el ámbito municipal. *Working Paper* für die Kampagne Oxfam Internationals Guatemala “*Vamos al Grano*”.

Gauster, Susanne; Garoz, Byron, 2009: La economía familiar campesina y la respuesta gubernamental ante la crisis económica en Guatemala. *Working Paper* für Intermon Oxfam.

Durchführung der Landesstudie Guatemala für die globale Studie: Oxfam, 2008: Double Edged Prices. Lessons from the food price crisis: 10 actions developing countries should take. Barcelona: Oxfam International.

Gauster, Susanne; Alonso, Alberto, 2007: El Grupo MASECA: La emperadora translatina de la tortilla de harina de maíz en Centroamérica. Studie für Mesa Global und Alianza Social Continental.

Gauster, Susanne, 2006: ¿A quién ayuda la ayuda? Diagnóstico sobre la Ayuda Alimentaria en Guatemala. *Working Paper* für Oxfam International Guatemala.

TEILNAHME AN WISSENSCHAFTLICHEN KONFERENZEN

- 06/12 28. Jahrestagung der Österreichischen Lateinamerikaforschung, Strobl: Vortrag „Extraktivismus in Guatemala“.
- 06/11 27. Jahrestagung der Österreichischen Lateinamerikaforschung, Strobl. Vortrag: „*Campesinos* und *campesinas*: EmpfängerInnen von Sozialtransfers oder Akteure zur Lösung der Nahrungsmittelkrisen?“
- 11/09 Internationale Konferenz „*Regulación Pública de los mercados alimentarios*“ (Öffentliche Regulierung der Nahrungsmärkte). Guatemala City, Guatemala. Vortrag: “*Propuesta de regulación del mercados alimentarios en Guatemala: El Instituto Nacional de Abastecimiento Alimentario*” (Vorschlag zur Regulierung der Nahrungsmärkte in Guatemala: Das Nationale Institut für Nahrungsversorgung). Organisiert von IDEAR/CONGCOOP; CNOC/Vía Campesina; Campaña “*Vamos al Grano*” und dem Centro Cooperativo Sueco.
- 08/09 Internationale Konferenz “*The Global Food Crisis*”, Zacatecas, Mexico. Vortrag: “*Alimentos básicos: Nada mas ‘commodities’?*”(Grundnahrungsmittel: nur

- Commodities?). Organisiert von *Critical Development Studies Network* und dem *Doctoral Program in Development Studies* der Universidad Autónoma de Zacatecas.
- 05/07 Lateinamerikanische Konferenz über ländliche Entwicklung. Antigua Guatemala, Guatemala. Vortrag: “*La lógica de la territorialización del capital: actores, instituciones y dinámicas en Guatemala*” (Die Logik der Territorialisierung des Kapitals: Akteure, Institutionen und Dynamik in Guatemala). Organisiert von der Arbeitsgruppe zu ländlicher Entwicklung von CLACSO (Lateinamerikanischer Rat der Sozialwissenschaften).
- 05/07 Konferenz zu 10 Jahren Friedensverträge in Guatemala, Europäisches Parlament, Brüssel, Belgien. Vortrag zu den Schwierigkeiten der Erfüllung des Sozio-Ökonomischen Teilabkommens der Friedensverträge. Organisiert vom Europäischen Parlament, FIAN und CIFCA.
- 03/06 Internationale Konferenz zu Agrarreform und ländlicher Entwicklung, Porto Alegre, Brasilien. Organisiert von FAO und der Regierung Brasiliens.
- 01/06 Internationale Konferenz zu Land, Armut und sozialer Gerechtigkeit, Den Haag, Holland. Vortrag: “*Market-oriented land reform and its impacts in Guatemala*”. Organisiert vom *Institute for Social Studies* (ISS).
- 11/05 Internationale Konferenz zum Recht auf Nahrung in Guatemala, San Lucas Toliman, Guatemala. Vortrag zu den Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Guatemala. Organisiert von FIAN, CIFCA und guatemalteckischen Organisationen.
- 11/04 Konferenz “*Sustaining a Future for Agriculture: International dimensions of a just and sustainable food system and preparation for WTO’s Ministerial Conference in Hong Kong*”, Genf, Schweiz. Organisiert von IATP und 3D.
- 11/02 VI. Kongress der ländlichen Soziologie Lateinamerikas, Porto Alegre, Brasilien. Vortrag: “*Los impactos de la reforma agraria asistida por el mercado en Guatemala*” (Die Auswirkungen der marktorientierten Landreform in Guatemala). Organisiert von ALASRU (*Asociación Latinoamericana de Sociología Rural* - Lateinamerikanische Assoziation für rurale Soziologie).
- 10/01 XXV. Kongress der Soziologie Lateinamerikas, Antigua, Guatemala. Vortrag: “*La reforma agraria asistida por el mercado y sus impactos en Guatemala*” (die marktorientierte Landreform und ihre Auswirkungen in Guatemala). Organisiert von ALAS (*Asociación Latinoamericana de Sociología* – Lateinamerikanische Assoziation für Soziologie).