

ARBEITSPAPIERE ZUR LATEINAMERIKAFORSCHUNG
Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Trainé

III-21

Stefan Mantsch

**Transition und Konsolidierung in Guatemala:
Eine akteursbezogene Analyse**

Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Trainé

ISSN 1616-9085

III-21 Politikwissenschaft

Redaktion: Marco Hüls

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika, 2005

Philosophische Fakultät der Universität zu Köln

Albertus-Magnus-Platz

D-50935 Köln

Download und weitere Informationen unter <http://www.uni-koeln.de/phil-fak/aspla>

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wird der Transitions- und Konsolidierungsprozess in Guatemala auf der Akteursebene anhand folgender Fragestellungen untersucht: Erstens, welche Rolle haben ausgewählte interne Akteure in den Subphasen der Transition, Liberalisierung und Demokratisierung sowie in der Konsolidierung und welche Strategien verfolgen diese? Zweitens, wie weitreichend ist die Entscheidungs- und Machtbefugnis der jeweiligen gewählten zivilen Regierungen? Drittens, welchen Einfluss üben die externen Akteure, insbesondere im Vorfeld der Liberalisierung auf die handelnden Akteure in Guatemala aus?

Ausgehend von dem akteursorientierten Ansatz, der sich innerhalb der vergleichenden Demokratisierungsforschung als neuer Zweig etabliert hat, bildet das darauf basierende Phasenmodell von O'Donnell/Schmitter in dieser Arbeit die theoretische Grundlage für den zu analysierenden Fall Guatemala. Entsprechend den Prämissen, wird das Handeln der Akteure auf der Mikroebene in den Mittelpunkt gestellt. Der Einfluss struktureller Faktoren wird diesem Ansatz zufolge zwar nicht bestritten, doch das Ergebnis politischer Prozesse wird von den Akteuren selbst bestimmt. In der Analyse wird daher auf die Präferenzen, Strategien sowie Verhalten und Erwartungen der Akteure sowohl einzeln als auch miteinander eingegangen. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von Beginn der Transition 1984 bis zu der noch nicht abgeschlossenen Konsolidierung Ende 2003.

Stichworte

Zentralamerika-Konflikt, Zentralamerika-Politik der USA, autoritäre Regime, Antiregimekrieg/Bürgerkrieg, akteurstheoretischer Ansatz, Guerilla-Organisationen, Militär, Transition, Liberalisierung, Demokratisierung, Vereinte Nationen, Friedensabkommen, Konsolidierung.

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
1.1. Politische und politikwissenschaftliche Relevanz.....	1
1.2 Fragestellung und Hypothesen.....	3
1.3. Forschungslage und Auswahl der theoretischen Grundlage.....	3
1.4. Inhaltlicher Aufbau.....	4
2. THEORETISCHER RAHMEN	6
2.1 Begriffsbestimmung.....	6
2.2 Der akteurstheoretische Ansatz.....	9
2.3 Das Phasenmodell nach O'Donnell/Schmitter.....	12
3. GUATEMALA UND DER ZENTRALAMERIKANISCHE KONFLIKT	21
3.1 Nationale Ebene	22
3.2 Regionale Ebene – Konfliktsystem Zentralamerika.....	26
3.3 Internationale Ebene.....	29
4. TRANSITION UND KONSOLIDIERUNG IN GUATEMALA	32
4.1 Liberalisierungsphase.....	32
4.1.1 Die Rolle der internen Akteure.....	32
4.1.2 Die Rolle der externen Akteure.....	41
4.1.3 Zwischenfazit und Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund	46
4.2 Demokratisierungsphase.....	48
4.2.1 Die Rolle der internen Akteure.....	48
4.2.2 Rolle der externen Akteure.....	60
4.2.3 Zwischenfazit und Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund	61
4.3 Konsolidierungsphase	63
4.3.1 Die Rolle der internen Akteure.....	63
4.3.2 Die Rolle der externen Akteure.....	70
4.3.3 Zwischenfazit und Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund.....	70
5. FAZIT	71

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1 : HAUPTSTRÖMUNGEN DER AKTEURSTHEORIEN.....	12
ABBILDUNG 2: MÖGLICHER TRANSITIONSVERLAUF NACH O'DONNELL/SCHMITTER	19
ABBILDUNG 3: ANALYSERAHMEN FÜR DIE TRANSITION UND KONSOLIDIERUNG:.....	21
ABBILDUNG 4: OPFERSTATISTIK DES BÜRGERKRIEGES IN GUATEMALA.....	26
ABBILDUNG 5: REGIMEFORMEN IN ZENTRALAMERIKA: 1970-1998.....	28
ABBILDUNG 6: US- WIRTSCHAFTS - UND MILITÄRHILFE FÜR ZENTRALAMERIKA.....	30
ABBILDUNG 7: REGIME UND IHRE HERRSCHENDEN EINFLÜSSE:	40
ABBILDUNG 8: WECHSELWIRKUNG DES FRIEDENS- UND DEMOKRATISIERUNGSPROZESSES:	54
ABBILDUNG 9: ENTWICKLUNG DER AUSGABEN FÜR DIE STAATLICHEN SICHERHEITSKRÄFTE.....	64

1. Einleitung

1.1. Politische und politikwissenschaftliche Relevanz

In der Weltöffentlichkeit wurde Guatemala in den letzten Jahrzehnten vor allem durch zwei Ereignisse wahrgenommen: den Antiregimekrieg,¹ der mit über 200.000 Toten und annähernd einer Million Flüchtlingen sich zum grausamsten Krieg in Zentralamerika entwickelte und das ihn beendende Friedensabkommen. Am 29. Dezember 1996 wurde nach 36 Jahren der Bürgerkrieg mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens zwischen der guatemaltekischen Regierung unter dem Präsidenten Alvaro Arzú und der Guerilla-Organisation URNG beendet.

Verglichen mit den südlichen Nachbarstaaten der Region war das autoritäre Regime in Guatemala, das von 1954 bis 1985 von den Militärs² regiert wurde, im weltpolitischen Antagonismus des Kalten Krieges der zuverlässigste Partner im ‚Hinterhof‘ der USA. Der bestausgerüsteten Armee der Region standen die zahlenmäßig kleinsten Guerilla-Organisationen gegenüber. Zu keinem Zeitpunkt war die Macht des Militärregimes gefährdet, die ideologisch den Marxismus propagierenden Guerillakämpfer stellten zu keinem Zeitpunkt eine ernsthafte Gefahr dar.

Die politische Entwicklung Guatemalas seit der Mitte des 20. Jahrhunderts lässt sich folgendermaßen beschreiben: Die unter dem autoritären Regime errichtete so genannte Fassadendemokratie entsprach in keiner Weise demokratischen Normen und musste zu Beginn der Transition, also in der Liberalisierungsphase, ab 1984 von Grund auf erneuert werden. Als 1984 unter dem Militärregime die Liberalisierung eingeleitet wurde, verfügte das Land praktisch über keine historischen Erfahrungen mit der Demokratie. Der guatemaltekische Politologe Torres-Rivas spricht in diesem Zusammenhang von einer ‚instaurierten‘³ Demokratie. Dementsprechend war die fragmentarisch vorhandene politische Opposition nur bedingt in der Lage, auf die vom Regime eingeleitete partielle politische Öffnung zu reagieren. Die Folge war, dass die bisherige Machtelite aus Militär und Unternehmertum, den Transitionsprozess weiter entscheidend mitbestimmen konnte. In der Demokratisierungsphase, deren Beginn mit dem demokratischen Präsidentschaftswechsel im Januar 1991 festgelegt werden kann, oblag es den handelnden Akteuren, das ‚Mauerwerk‘ zu errichten und damit den

¹ Anm.: Das autoritäre Regime sprach stets von einem Antiregimekrieg. Damit sollte verdeutlicht werden, dass die Streitkräfte gegen die Errichtung eines Regimes kommunistischer Prägung kämpften. In der Leseart der Guerilla herrschte in Guatemala ein Bürgerkrieg, in dem auf der einen Seite die Machtelite, d. h. das Bündnis Militär und Unternehmertum, stand und auf der anderen Seite die Guerilla-Kämpfer und ihre Verbündeten.

² Anm.: Von 1966-70 wurde mit Méndez Montegro zum ersten Mal eine Person zum Präsidenten bestimmt, die keinen Generalstatus innehatte. Dennoch kann man von einem autoritären Regime sprechen.

³ Vgl. Torres-Rivas, Edelberto: ‚Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica‘, S. 7-40, in: Anuario de Estudios Centroamericanos, 22 (1), San José, 1996, hier: S. 9.

Transitionsprozess erfolgreich zu beenden. In der Konsolidierungsphase, welche im Idealfall an die Transition anknüpft und in Guatemala mit dem Friedensabkommen 1996 in die Wege geleitet wurde, bedurfte und bedarf es weiterhin der „Stützung der Mauern“⁴.

Für die Transition und Konsolidierung in Guatemala war der Übergangsprozess von doppelter und einschneidender Bedeutung. Zum einen handelt es sich dabei um den Übergang von einem autoritären hin zu einem demokratischen Regime und zum anderen um den Übergang von einem bewaffneten Konflikt hin zum Frieden. Bis 1996 existierte eine Koexistenz von Demokratisierung und Aufstandsbekämpfung.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive lässt sich der Transitions- und Konsolidierungsprozess in Guatemala nicht anhand der ‚älteren‘ Demokratietheorien erklären, die „social requisites“ einer Demokratie, die Lipset als die fundamentale Erfolgsbedingung betrachtete, waren nicht gegeben.⁵ Anfang der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts gab es in diesem zentralamerikanischen Land keine positive wirtschaftliche Entwicklung. Auch die strukturalistische Transitionsforschung bietet kein Modell, mit dem der Fall Guatemala ausreichend erklärt werden könnte. Entsprechend den Prämissen beider theoretischen Ansätze hätte in diesem zentralamerikanischen Land gar kein Demokratisierungsprozess stattfinden können. Dennoch kann dieser Prozess erklärt werden, wenn man die Modelle von O’Donnell/Schmitter und Linz/Stepan als theoretisches Fundament nimmt.

Politikwissenschaftlich relevant ist daher die Frage, in welcher Weise das akteurstheoretische Modell auf den Fall Guatemala empirisch übertragen werden kann. Interessant wird dieser Aspekt dadurch, dass die Transitionsautoren um O’Donnell akteursorientierte Prämissen aus den Fallbeispielen jener Länder gezogen haben, deren interne Ausgangslage sich von jenen in den zentralamerikanischen Ländern wesentlich unterscheidet. Daraus stellt sich dann die Frage nach etwaigen Modifikationen, die gemacht werden müssen, um den Fall Guatemala mit dem Analyseraster des Akteursmodells untersuchen zu können. In theoretischer Hinsicht soll es zum einen das Ziel der vorliegenden Arbeit sein, zu überprüfen, inwieweit das von O’Donnell/Schmitter entwickelte Phasemodell für die Transitionsphase auf Guatemala angewendet werden kann. Zum anderen soll ebenso für die Konsolidierungsphase, in der auf Überlegungen von Linz/Stepan zurückgegriffen wird, die Anwendbarkeit des Modells überprüft werden.

⁴ Bendel, Petra/Krennerich, Michael: „Zentralamerika: Die schwierige Institutionalisierung der Demokratie“, S. 315-340, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2 – Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen: Leske+Budrich, 1996, hier: S. 315.

⁵ Vgl. Lipset, Seymour Martin: „The Social Requisites of Democracy Revisited“, S. 287-314, in: Lehbruch, Gerhard (Hrsg.): Einigung und Zerfall – Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen: Leske+Budrich, 1995, hier: S. 306.

1.2 Fragestellung und Hypothesen

Für den empirischen Teil der Arbeit sind folgende Fragen von zentraler Bedeutung:

- Welche Rolle hatten ausgewählte interne Akteure in den einzelnen Phasen des Transitions- und Konsolidierungsprozesses in Guatemala? Welche Strategien und Handlungsoptionen verfolgten diese?
- Wie groß war die Entscheidungs- und Machtbefugnis der jeweiligen gewählten zivilen Regierungen?
- Welchen Einfluss übten die externen Akteure, insbesondere im Vorfeld der Liberalisierungsphase und des Friedensabkommens auf die intern Handelnden aus?

Es sollen die Erwartungshypothesen phasenspezifisch vorgestellt werden. In der ersten Phase in der Transition, der Liberalisierung, nimmt der Einfluss des Akteurs Militär nicht signifikant ab, während auf der oppositionellen Seite die Guerilla-Organisation URNG erstmals auf eine politische Lösung des Konflikts setzt. Die externen Akteure, allen voran die USA, können massiven Druck auf die internen Akteure ausüben und somit die Geschwindigkeit der Liberalisierung entscheidend beeinflussen.

In der zweiten Phase der Transition, der Demokratisierung, nimmt die Berechenbarkeit der internen Akteure zu. Das zeigt sich zum einen darin, dass sich die reformorientierten Kräfte innerhalb des Militärs beginnen durchzusetzen und zum anderen, dass die Handlungsbefugnisse der zivilen Exekutive insgesamt gesehen zunehmen. Dem externen Umfeld kommt, insbesondere den Vereinten Nationen im Vorfeld des Friedensabkommens, eine Schlüsselrolle zu.

In der noch nicht abgeschlossenen Konsolidierungsphase bleibt das Militär ein mitbestimmender Akteur. Im Gegensatz dazu hat das Gewicht der Guerilla seit ihrer Transformation in eine politische Kraft abgenommen. Das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft in Guatemala ist geringer geworden.

1.3. Forschungslage und Auswahl der theoretischen Grundlage

Die Transitionsforschung hat im Zuge der ‚Dritten Demokratisierungswelle‘ eine wahre Renaissance erlebt. Niemals zuvor in der Geschichte hat der Demokratisierungsprozess so viele unterschiedliche Länder bzw. Regionen erfasst. Schwerpunkte der Untersuchungen waren zum einen die Länder Südeuropas und zum anderen jene Lateinamerikas. Ende der 80er Jahre verstärkten sich die Fokussierungen auf die ehemaligen Ostblock-Staaten.

Zur Erklärung und Analyse von Transitions- und Konsolidierungsprozessen werden in der Forschung hauptsächlich vier Ansätze als theoretische Basis herangezogen:

1. modernisierungstheoretischer-,
2. strukturalistischer-,
3. kulturalistischer- und
4. akteurstheoretischer Ansatz.

Die Hauptaussage der Modernisierungstheorie ist, dass eine erfolgreich verlaufende Demokratisierung von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Je höher der Entwicklungsgrad eines Landes vorangeschritten ist, desto erfolgsversprechender ist der Demokratisierungsprozess. Für die Strukturtheoretiker sind sozio- und machtstrukturelle Zwänge und Verschiebungen von Machtstrukturen in der Gesellschaft ausschlaggebend dafür, dass Transitionsprozesse zustande kommen. Die Kernaussage des kulturalistischen Ansatzes lautet, dass der Einfluss tief verwurzelter religiös-kultureller Faktoren von größter Bedeutung ist. Der akteurstheoretische Ansatz unternimmt einen ganz anderen Versuch, um Transitions- und Konsolidierungsprozesse zu erklären. Statt objektiver Faktoren werden subjektive Einschätzungen, Strategien und Handlungen der beteiligten Akteure in das Zentrum der Untersuchungen gestellt. Damit verlieren ökonomische, soziale und auch kulturelle Bedingungen an Bedeutung, wenngleich sie nicht negiert werden. Der zusätzliche Erkenntnisgewinn dieses Ansatzes besteht darin, eine zeitliche und kontextuelle Unbestimmtheit zu schaffen und den Demokratisierungsprozess alleine aufgrund von Akteurshandeln zu analysieren.⁶

Da im Verlauf der Arbeit der akteurstheoretische Ansatz weiter verfolgt wird, soll kurz auf die aktuelle Forschungsdiskussion eingegangen werden. Innerhalb dieses Ansatzes gibt es vor allem zwei Konzepte, um der Problematik, wenn auch nicht immer zufrieden stellend, theoretisch entgegenzutreten. Das erste stammt von Przeworski. Sein deduktiver „rational choice“ Ansatz, der auf einem hohen Abstraktionsniveau eine inhaltliche und phasenspezifische Differenzierung vornimmt, versucht ein allgemeingültigeres Modell zu entwickeln. Das zweite wurde von O'Donnell/Schmitter entwickelt. Die deduktive Vorgehensweise der beiden Transitionsautoren zielt darauf ab, ausgehend von empirisch ausgewerteten Transitionsprozessen, ein Modell zu entwickeln, das eine universelle Gültigkeit haben soll. Im weiteren Verlauf der Arbeit soll auf das Modell von O'Donnell/Schmitter eingegangen werden.

1

⁶ Vgl. Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen: „Von der Diktatur zur Demokratie: Transformation, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade“, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999, S. 48ff.

.4. Inhaltlicher Aufbau

Die vorliegende Arbeit lässt sich in einen theoretischen und in einen empirischen Abschnitt gliedern. Der theoretische Rahmen in Kapitel II wird durch einige Begriffsbestimmungen eingeleitet. Nachdem die wichtigsten Begriffe definiert worden sind, wird in einem zweiten Schritt auf die allgemeinen und besonderen Prämissen des akteursorientierten Ansatzes von O'Donnell/Schmitter eingegangen. Es folgen einige Kritikpunkte und eine Übersicht der Hauptströmungen innerhalb der Akteurstheorien. In einem weiteren Schritt soll dann jenes Phasenmodell vorgestellt werden, das als Basis für den empirischen Teil dient. Zum einen wird das Transitionsmodell von O'Donnell/Schmitter als Analysemodell für die Liberalisierung und Demokratisierung herangezogen, zum anderen, für die Konsolidierung, das Konsolidierungsmodell von Linz/Stepan. Zwar beschäftigten sich die Transitionsautoren um O'Donnell auch mit der Konsolidierung, doch scheint das Linz'sche Modell mit dem ausgewählten expliziten Bezug der Verhaltensebene der Akteure einen für diese Arbeit ergiebigeren Erklärungsansatz innerhalb des Akteursansatzes für den empirischen Teil zu bilden.

Um das Handeln der Akteure in den einzelnen Phasen zu verstehen, ist es zuerst notwendig, die historischen Grundlagen in kurzen Zügen aufzuarbeiten. Aus diesem Grund dient das Kapitel III als Rückblick bis in die Entstehungszeit des bis 1984 herrschenden autoritären Regimes. Den Hauptteil der Analyse der vorliegenden Arbeit nehmen ausgewählte gesellschaftliche und politische interne und externe Akteure ein. Vor dem Hintergrund des Phasenmodells soll deren Handeln in Kapitel IV analysiert und bewertet werden. Im Analyseraster der Liberalisierungsphase werden auf der einen Seite die Akteure der Machtelite, Militär und Unternehmertum und auf der anderen Seite die radikale Opposition, die Guerilla-Organisation URNG und ihr strategisches Vorgehen untersucht. Auch das Handeln bzw. Nichthandeln der gewählten zivilen Regierung sowie jener externen Akteure, die in dieser Phase den größten Druck auf das interne Umfeld ausüben, soll untersucht werden. Abgeschlossen wird diese Phase in der Arbeit mit einer Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund.

Für einen erfolgreichen Verlauf der Demokratisierungsphase sind die Kriterien, welchen die Akteure entsprechen müssen, leichter festzumachen. Basierend auf Dahls Indikatoren der politischen Demokratie, dem so genannten prozeduralen Minimum, werden formelle Demokratiekriterien herangezogen, um diese einer Überprüfung anhand der Akteure zu unterziehen. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass sich eine akteursbezogene Analyse von einer institutionsbezogenen unterscheidet. Die ursprünglich von Dahl konzipierten Demokratiekriterien bezogen sich vornehmlich auf die Institutionen. Die Transitionsautoren

haben die Dahl'schen Kriterien zwar weitgehend übernommen, doch diese auf das Akteursverhalten angewandt. Das erklärt, weshalb bestimmte Kriterien nicht angesprochen werden. In der Demokratisierungsphase kommt zu den oben genannten ein weiterer interner Akteur hinzu, die zivilgesellschaftlichen Gruppen. Diese existierten keineswegs erst seit 1990, doch erst in dieser Phase hatten sie als Akteur einen mitgestaltenden Einfluss auf den Transitionsprozess. Für die gesamte Transition darf schließlich der Druck der externen Akteure nicht außer Acht gelassen werden. Dementsprechend werden die Relevantesten in den beiden Phasen angesprochen.

Als letzte Phase folgt schließlich die Konsolidierung. Um die Frage zu beantworten, wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann, soll das Verhalten der Akteure im Bezug auf ihre Demokratiefähigkeit untersucht werden. Linz/Stepan haben drei Analyse Kriterien aufgestellt. In dieser Arbeit wird nur eines davon, nämlich jenes, das auf die Verhaltensebene der Akteure Bezug nimmt, näher untersucht. Hierbei ist die Akteursauswahl wieder reduziert worden. Nur das Militär und die in der Zwischenzeit aufgelöste URNG werden auf ihre Demokratiefähigkeit hin untersucht. Von den anderen Akteuren ging zu keiner Zeit eine Gefahr aus. Abgerundet wird diese Phase, genau so wie die vorherige, mit einer Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund.

Abschließend werden die Ergebnisse der Analyse der Arbeit im Fazit in Kapitel V nochmals explizit auf die Leitfragen bezogen und die gewonnenen Erkenntnisse vorgestellt.

2. Theoretischer Rahmen

2.1 Begriffsbestimmung

a) Transition

*„What we refer to as „transition“ is the intervall between one political regime and another”.*⁷

Unter einer Transition wird gemäß der Definition von O'Donnell/Schmitter jenes Intervall verstanden, das zwischen zwei unterscheidbaren politischen Regimen liegt. Die Auflösung von autoritären bzw. totalitären Regimen markiert den Beginn, die Einsetzung von frei gewählten demokratischen Regimen das Ende der Transitionsperiode.⁸ Es ist jedoch keine zwingende Voraussetzung, dass die Transition nur in eine Richtung verläuft. Sie kann theoretisch auch in umgekehrter Richtung stattfinden und den Zusammenbruch einer Demokratie als

⁷ O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe (Hrsg.): „Transitions from authoritarian rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, S. 6.

⁸ Anm.: Dies ist ein idealer Transitionsverlauf. O'Donnell/Schmitter sehen das Ende „toward an uncertain something else“, ebd. S. 3.

Ausgangspunkt haben.⁹ Weil in der Transitionsforschung seit der dritten Demokratisierungswelle der Schwerpunkt der Untersuchungen auf deren Entstehen gelegt worden ist, wird in der Transitionsliteratur auch häufig von einer Demokratieforschung gesprochen.¹⁰

Der Ausgang einer Transition ist, auch wenn der ‚normative Soll-Zustand‘ ein demokratisches, liberal-pluralistisches Regime impliziert, ungewiss. Der tatsächliche neu erreichte ‚Ist-Zustand‘ kann ein demokratisches Regime sein, kann aber auch eine Rückkehr zur autoritären Herrschaft beinhalten oder eine revolutionäre Alternative als Endpunkt haben.¹¹

Der Transitionsbegriff bezieht sich in erster Linie auf Veränderungen innerhalb des politischen Systems. Damit unterscheidet er sich von anderen Termini, die auch den wirtschaftlichen und sozialen Wandel miteinbeziehen. Weil Lateinamerika im Zuge der dritten Demokratisierungswelle einen Wandel auf der politisch-institutionellen Ebene erlebte, kann man in diesem Zusammenhang von Transitionsprozessen sprechen.

Im Gegensatz dazu steht der Terminus ‚Transformation‘. Auch wenn dieser in der Literatur manchmal mit Transition gleichgesetzt wird¹², hat der erstgenannte eine umfassendere Bedeutung. Transformationsprozesse umfassen neben der politischen auch die sozioökonomische Umgestaltung eines Systems. Die Demokratisierungen in Osteuropa nach 1989 sind Beispiele dafür.

b) Konsolidierung

Das Intervall der Konsolidierung¹³ knüpft idealerweise an das Ende der Transitionsphase an und endet, wenn ein stabiler Zustand des demokratischen Systems erreicht ist.¹⁴ In der Konsolidierungsforschung, die sich inzwischen als eigener Teil neben jener der Transition

⁹ Vgl. Linz, Juan J./Stepan, Alfred: „The Breakdown of Democratic Regimes“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978. Hierbei handelt es sich um Studien über Ursachen für den Zusammenbruch von Demokratien. In diesen vier Bänden umfassenden Ausgaben wurden v. a. Länder aus Südamerika thematisiert.

¹⁰ Vgl. Huntington, Samuel: „The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century“, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991. Huntington hat ein Modell der Demokratisierungswellen dargestellt. Er teilt die weltweit stattgefundenen Demokratisierungen in drei Wellen mit jeweils zwei Gegenwellen ein. Guatemala wird, ebenso wie die anderen zentralamerikanischen Länder, der dritten Demokratisierungswelle zugeordnet. Die erste lange Demokratisierungswelle: 1828 – 1926; die erste autokratische Gegenwelle: 1922 – 1942; die zweite kurze Demokratisierungswelle: 1943 – 1962; die zweite autokratische Gegenwelle: 1958 – 1975; die dritte Demokratisierungswelle: ab 1974.

¹¹ Vgl. O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 6.

¹² Vgl. Nohlen, Dieter (Hrsg.): „Lexikon der Politik“, München: Beck, 1993, S. 636.

¹³ Anm.: Gemeint ist damit ausschließlich die demokratische Konsolidierung. Der umgekehrte Fall wird nicht thematisiert.

¹⁴ Vgl. Bos, Ellen: „Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen“, S. 81-109, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): „Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzeptionen“, Opladen: Leske+Budrich, 1994, hier: S. 86 und vgl. Valenzuela, J. Samuel: „Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions“, S. 57-104, in: Mainwaring, Scott/O’Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992, hier: S. 59f.

etabliert hat, gibt es sehr differenzierte Kriterien, wann aus einer Übergangsdemokratie eine stabile Demokratie hervorgeht. Das Analysespektrum des Konsolidierungsbegriffes reicht von minimalistischen bis maximalistischen Definitionen. Auf der minimalistischen Seite betrachtet Di Palma die Konsolidierung als logisches Ende der Transitionsphase. Dementsprechend wird die Konsolidierung nicht separat betrachtet und auch nicht separat behandelt.¹⁵ Laurence Whitehead, Mitherausgeber der Transitionsstudien von 1986, sieht die Konsolidierung als einen langwierigen Prozess an. Maximalistische Anforderungen sind seiner Ansicht nach notwendig um die aus der Transitionsphase entstandenen ‚Unsicherheiten‘ zu verringern. Der Prozess der Konsolidierung könne nach beendeter Transition bis zu einer Generation dauern.¹⁶

Eine in der Mitte der Extremata liegende Position nehmen Nohlen und Przeworski ein. Nohlen betrachtet die Demokratie dann als konsolidiert, wenn es einen Konsens aller signifikanten Gruppen in Bezug auf die demokratische Ordnung gibt und jene gesellschaftlichen Gruppen sich durchsetzen, die eine für die Demokratie festigende Wirkung haben.¹⁷ Wann die Akteure dazu in der Lage sind, wird nicht explizit erwähnt. Przeworski misst die Fortschritte der Konsolidierung an den Institutionen. Eine konsolidierte Demokratie sei dann erreicht, wenn das Institutionsgefüge für die Akteure der einzige Handlungsraum geworden sei. Weiter fährt er fort: „Democracy is consolidated, [...] when nobody can control the outcomes ex post and the results are not predetermined ex ante“.¹⁸

Dieser kurze Überblick soll verdeutlichen, dass der Terminus der Konsolidierung sehr verschieden konzeptualisiert werden kann. Im vorherigen Teil, jenem der Transition, wurde auf einen vergleichbaren Diskurs verzichtet, weil mit der Erfüllung des prozeduralen Minimums von Dahl die Transitionsphase allgemein als abgeschlossen gilt.

In dieser Arbeit soll in der Transitionsphase mit dem Transitionskonzept von O'Donnell/Schmitter gearbeitet werden und in der Konsolidierungsphase wird jenes von Linz/Stepan aufgegriffen.¹⁹

¹⁵ Vgl. Di Palma, Guisepppe: „To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transition“, Berkeley: University of California Press, 1990.

¹⁶ „it is unlikely that such a process can ever be fully accomplished in less than a generation“, Whitehead, Laurence: „The Consolidation of Fragile Democracies: A discussion with Illustrations“, in: Pastor, Robert A. (Hg.): Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum, New York: Holms and Meier, 1989, S. 79.

¹⁷ Vgl. Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard: „Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen“, S. 195-228, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen: Leske+Budrich, 1994, hier: S. 200.

¹⁸ Przeworski, Adam: „Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America“, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, S. 51.

¹⁹ Vgl. Linz, Juan/Stepan, Alfred: „Toward consolidated democracies“, S. 14-33, in: Journal of Democracies, Vol. 7, Nr. 2, 1996, hier: S.16.

2.2 Der akteurstheoretische Ansatz

Die von O'Donnell/Schmitter/Whitehead herausgegebene Transitionsstudie „Transitions from Authoritarian Rule“²⁰ hat in der vergleichenden Demokratieforschung erheblich dazu beigetragen, dass der akteurstheoretische Ansatz sich als neuer Zweig neben den schon bestehenden kulturalistischen, strukturalistischen und funktionalistischen Ansätzen etablieren konnte. Als Gründer der Akteurstheorie gilt jedoch Rustow. Dieser hatte bereits in dem 1970 erschienen Artikel „Transitions to Democracy“ ein erstes Phasenmodell für den Übergang eines autoritären zu einem demokratischen Regime vorgelegt, worin er statt struktureller Vorbedingungen und Hindernisse der Demokratie, die Strategien, Interessen und Taktiken der Akteure in den Mittelpunkt stellte.²¹ Ein weiterer Meilenstein der Akteurstheorien war die Studie „The Breakdown of Democratic Regimes“ von Linz aus dem Jahre 1978. In den darauf folgenden Jahren wurde dieser Ansatz, insbesondere in den Vereinigten Staaten, ständig weiterentwickelt und verfeinert.²²

Im Gegensatz zu den Strukturmodellen, deren Analyse auf der Makroebene ansetzen, und institutionstheoretischen Ansätzen, deren Analyse auf der Mesoebene ansetzen, legt der akteurstheoretische Ansatz den Schwerpunkt der Untersuchungen auf die Mikroebene.²³ Dadurch gelingt es diesem Ansatz, so Merkel, die bisweilen statische Betrachtung zu durchbrechen und gleichzeitig einen neuen Handlungsrahmen abzustecken.²⁴

Im folgenden Abschnitt sollen anhand von einigen Annahmen sowohl die Differenzen zu den anderen Transitionstheorien als auch die spezifischen Besonderheiten des akteurstheoretischen Ansatzes dargestellt werden. Hierbei ist hervorzuheben, dass soziale und ökonomische Faktoren im Erklärungsmodell der Akteurstheorien mehr oder minder als unabhängige Variablen betrachtet werden können. Daher determinieren strukturelle Vorbedingungen weder Beginn, Verlauf noch Ausgang von Transitionsprozessen. Sie können allerdings als Rahmenbedingungen fungieren. Damit legen sie zwar den Handlungskorridor und den Handlungsraum für die Akteure vor, dennoch stehen den Handelnden Gestaltungsmöglichkeiten

²⁰ Anm.: „Transitions from Authoritarian Rule“ besteht aus vier Bänden: 1. „Southern Europe“, 2. „Comparative Perspectives“, 3. „Latin America“, 4. „Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.“

²¹ Vgl. Rustow, Dankwart: „Transitions to Democracy; Toward a Dynamic Model“, S. 337-363, in: Comparative Politics, Jahrgang 2, Nr. 3, 1970.

²² Anm.: Die Hauptströmungen der Akteurstheorien werden am Ende dieses Abschnitts in einer Tabelle zusammengetragen.

²³ Vgl. Sandschneider, Eberhard: „Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transitionsforschung“, S. 23-45, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen: Leske+Budrich, 1994, hier: S. 25. Sandschneider nennt drei Ebenen der Transformationsforschung: 1. Makroebene, 2. Mesoebene, 3. Mikroebene.

²⁴ Vgl. Merkel, Wolfgang: „Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung“, Opladen: Leske+Budrich, 1999, S. 102.

offen.²⁵ Letztendlich bleibt es den Akteuren selbst überlassen, inwieweit sie diese objektiven Vorgaben wahrnehmen und umsetzen.²⁶

Als abhängige Variablen fungieren in diesem Modell akteurstypische Charakteristika wie subjektiv wahrgenommene Präferenzen, Strategien und Handlungsoptionen der relevanten Akteure, sowie deren Stärkeverhältnisse und Interaktion untereinander. Transition und Konsolidierung werden primär von den Akteuren gesteuert und dementsprechend gestalten sie auch das Verlaufsmuster der Transition.²⁷

In der Forschungsliteratur des akteurstheoretischen Ansatzes werden die Handelnden unterschiedlich klassifiziert. Man kann die Akteure zum einen danach bestimmen, welches spezifische Interesse sie verfolgen. Dem Militär ist es beispielsweise wichtig, seine Autonomie zu bewahren, dem Unternehmertum ist ein intaktes Wirtschaftssystem und dem Bürgertum sind die Eigentumsverhältnisse wichtig. Mittels der Interessensdifferenzierung lassen sich demnach, unabhängig von Bündnissen, Akteure wie Militär, Bürgertum, Staatsapparat, Arbeiterklasse, etc. voneinander unterscheiden. Eine zweite Möglichkeit der Differenzierung besteht darin, die strategische Position der Akteure entweder im herrschenden Block oder in der Opposition zu bestimmen. In einem autoritären Regime beispielsweise kann das Militär mit dem Unternehmertum eine strategische Allianz bilden. Auf der Oppositionsseite können sich gemäßigte und radikale Akteure zusammenschließen, um das autoritäre System zur politischen Öffnung zu zwingen.²⁸

²⁵ Vgl. Ebd. 1999, S. 108.

²⁶ „I want to make a much stronger claim-namely, that objective factors constitute at most constraints to that which is possible under a concrete historical situation but do not determine the outcomes of such situations“, Przeworski, Adam: „Some Problems in the Study of the Transition to Democracy“, S. 47-63, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead, Laurence: *Transitions from authoritarian rule: Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, Band 2, S. 48 und vgl. O'Donnell / Schmitter, Band 4, 1986: „[...] this is not to deny that the macrostructural factors are still „there“ [...] but [they are] more indeterminate“. S. 4; Ähnlich sehen es auch Di Palma, 1990 und Karl/Schmitter 1991. Letztgenannte halten fest: „Transitions are produced by actors [...] they may be constrained in the choices available to them [...] but nevertheless we believe that actors and strategies define the basic property space within which transition can occur“. Karl/Schmitter: „Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe“, S. 269-284, in: *International Social Science Journal*, Nr. 128, 1991, S. 274. Schließlich noch kommt Huntington zu folgendem Urteil: „Democracies are created not by causes but by causers“. Huntington: „The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century“, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, S. 107.

²⁷ Vgl. Waldrauch, Harald: „Theoretische Erklärungsansätze der Transitionsprozesse der kommunistischen Länder Osteuropas (1988-1990)“, S. 433-445, in: *ÖPZ*, 23, Nr. 4, 1994, hier: S. 436f.

²⁸ Vgl. Bos, Ellen, 1994, S. 89f.

Im Vergleich zu den modernisierungs²⁹-, strukturalistischen³⁰-, und teilweise auch kulturalistischen³¹ Theorien der vergleichenden Demokratieforschung, weist der akteurstheoretische Ansatz weitere Besonderheiten auf. Aufgrund der Undeterminiertheit von Vorbedingungen vertreten O'Donnell/Schmitter folgende Auffassung: „normal science methodology is inappropriate in rapidly changing situations, where those parameters of political action are in flux“³² Die beiden Transitionsautoren halten zwar fest, dass ein differenziertes methodisches Vorgehen notwendig ist, doch sie stellen die Alternative nicht vor.

An dieser Stelle lassen sich daher auch einige Kritikpunkte aufführen. So kritisiert Munck die Bestrebungstendenzen dieses Ansatzes, alleine die Wichtigkeit der Handlungen hervorzuheben. Damit lasse sich der Determinismus zwar überwinden, ein Agieren der Akteure in einem ‚luftleeren Raum‘ ohne die Beachtung des Umfeldes sei jedoch nicht möglich.³³ Auch Remmer bemängelt den in der Realität nicht anzutreffenden Fall, dass die Akteure vollkommen unbeeinflusst und autonom ihre Entscheidungen treffen, ohne die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.³⁴

Eine weitere Neuheit dieses Ansatzes ist, dass weder zu Beginn noch in den Schlussfolgerungen der Transitionsstudien eine Theorie entwickelt wird. Die Präsentation einer Theorie müsste nach Ansicht von O'Donnell/Schmitter eine „theory of abnormalty“³⁵ sein. Stattdessen versuchen die genannten Autoren die außergewöhnlichen Unsicherheiten einer Transition zu erfassen, um die ständig wechselnden Konstellationen der Akteure erklären zu können. Die Unsicherheit entstehe dadurch, dass es nicht vorhersehbar sei, welche Akteure welche Rolle übernehmen und wie sich die Konstellationen im Laufe der Phase ändern könnten.³⁶

²⁹ Anm.: Es handelt sich um die Wechselbeziehung zwischen der ökonomischer Entwicklungsstufe und der Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft; „the more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy“, Lipset zitiert nach: Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen: Transformation, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade“, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999, S. 21. Huntington vertritt die Auffassung, dass die Länder der dritten Demokratisierungswelle dann am demokratiefähigsten wären, wenn das BIP zwischen 1000 und 3000 US-Dollar liegt, darunter wäre der Demokratisierungsprozess gefährdet. Vgl. Huntington, Samuel, 1991, S. 60. Vgl. auch: Przeworski et al.: „What makes Democracy endure“, in: Journal of Democracy, S. 39-55, Vol. 7, Nr. 1, 1996. Przeworski hat andere Zahlen ermittelt.

³⁰ Anm.: Es handelt sich um Verschiebung der Machtstrukturen innerhalb einer Gesellschaft. Nach Moore ist die Etablierung einer Demokratie von fünf Faktoren abhängig: 1. Machtverteilung innerhalb der Eliten, 2. ökonomische Basis der agrarischen Oberschicht, 3. Konstellation von Klassenkoalitionen, 4. Machtverteilung zwischen den sozialen Klassen, 5. Autonomie des Staates gegenüber den sozialen Klassen. Vgl. dazu: Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen, 1999, S. 45.

³¹ „Cultural factors deriving from varying histories are extraordinarily difficult to manipulate“, Lipset zitiert nach: Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans Jürgen, 1999, S. 36.

³² O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 4.

³³ Vgl. Munck, Gerardo: „Democratic Transitions in Comparative Perspective“, S. 355-375, in: Comparative Politics, Jahrgang 26, Nr. 2, 1994.

³⁴ Vgl. Remmer, Karen: „New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy“, S. 479-495, in: Comparative Politics Jahrgang 23, Nr. 4, 1991, hier: S. 485f.

³⁵ O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 4.

³⁶ „it is almost impossible to specify ex ante which classes, sectors, institutions, and other groups will take what role, opt for which issues, or support what alternative“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 4.

Der in der Transitionsstudie erstmals umfassend ausformulierte akteurstheoretische Ansatz ist somit keine Theorie im herkömmlichen Sinne, sondern eine Sammlung von Grundannahmen. Bos spricht in diesem Zusammenhang von einem heuristischen Ansatz mit ordnender und systematischer Funktion. Der Vorteil dieses Ansatzes sei, dass zum einen das deterministische Denken der Modernisierungstheorie überwunden werde und zum anderen, dass das Denken in Kausalitäten durch das Denken in Möglichkeiten ersetzt werden könne.³⁷

Folgende Abbildung soll die Hauptströmungen innerhalb der Akteurstheorien veranschaulichen.

Abbildung 1: Hauptströmungen der Akteurstheorien

Akteurstheorien	Autoren	Jahr
<i>Deskriptiv-empirischer Ansatz</i>	O'Donnell/Schmitter	1986
	Di Palma	1990
<i>Rational-choice Ansatz</i>	Przeworski	1986/1991
	Colomer	1995
<i>Elitenzentrierter Ansatz</i>	Burton/Higley und	1989
	Burton/Gunther/Higley	1992

Quelle: eigene Darstellung nach Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen, 1999, S. 49.

2.3 Das Phasenmodell nach O'Donnell/Schmitter

Das Modell, das die genannten Autoren für den akteursorientierten Ansatz von der Autokratie zur Demokratie operationalisierbar machen, sieht eine Phasensequenz von Transition und Konsolidierung vor. Die Transition ist nochmals unterteilt in die Subphasen Liberalisierung und Demokratisierung.³⁸ Die Konsolidierungsphase wird in der Transitionsstudie von 1986 nur peripher angesprochen.³⁹ Erst in späteren Beiträgen beziehen sich O'Donnell und Schmitter auf

³⁷ Vgl. Bos, Ellen, 1994, S. 105.

³⁸ Anm.: Das Phasenmodell kann als Fortführung des Rustow'schen Modells bestehend aus: 1. Vorbereitungsphase „preparatory phase“, 2. Entscheidungsphase „decision phase“ und 3. Gewöhnungsphase „habituation phase“ betrachtet werden. Andere Phasenmodelle haben sich weniger durchgesetzt, z. B. das von Baloyra Enrique, 1987 mit den Phasen: 1. „deterioration“, 2. „installation“, 3. „implementation“, 4. „inauguration“, sowie jenes von Morlino Leonardo, 1987 mit den Phasen: 1. „liberalization“, 2. „democratization“, 3. „democratic establishment“.

³⁹ „[we]...paid little attention to the process of consolidation“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 43. In späteren Veröffentlichungen sind die Autoren durchaus auf die Konsolidierung eingegangen. Schmitter ging besonders auf die Konsolidierung der „partial regimes“ ein. Eine Demokratie sei dann konsolidiert, wenn alle Teilregime konsolidiert seien: 1. das „electoral regime“, 2. das „representational regime“, 3. das „pressure regime“, 4. das „concertation regime“, 5. das „clientelist regime“. Vgl. Schmitter, Philippe: „The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups“, S. 57-74, in: American Behavioral Scientist, 35, Nr. 4/5, 1994 und vgl. Schmitter, Philippe: „Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe“, in: Gunther Richard/Diamandouros, Nikiforos P/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore (u. a.): The Johns Hopkins University Press, 1995. O'Donnell betont die Schwierigkeiten der Konsolidierung im Vergleich zur Transition. Vgl. dazu O'Donnell, Guillermo: „Transitions, Continuities and Paradoxes“, S. 17-56, in: Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): „Issues in Democratic Consolidation: The New South American

die Konsolidierungsphase. Das von ihnen entwickelte Phasenmodell orientiert sich weitgehend an den Transitionsprozessen in Südeuropa und Lateinamerika. Um dieses Modell für Zentralamerika anwenden zu können, bedarf es kleiner Modifikationen. In der Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase wird darauf eingegangen. Statt ein individuelles Konsolidierungsmodell einer der beiden Autoren zu übernehmen⁴⁰, wird für die Konsolidierung auf das Modell von Linz/Stepan⁴¹ zurückgegriffen. Dies ist insoweit möglich, da jenes von O'Donnell/Schmitter mit dem Ende der Transition als abgeschlossen gilt.

a) Die Liberalisierungsphase

Das Charakteristikum dieser Phase ist die partielle und kontrollierte Öffnung des autoritären Regimes und die Gewährung bestimmter Rechte für Individuen und Gruppen, die diesen bisher verweigert wurde. Eingeleitet wird die Liberalisierung von den Herrschenden innerhalb des autoritären Regimes. Die Ursachen für diesen Schritt sind in erster Linie auf interne Gründe zurückzuführen.⁴² Die Autoren der Transitionsstudie messen dem externen Druck wenig Bedeutung zu. Externe Einflüsse werden zwar nicht gänzlich von der Hand gewiesen, doch beeinflussen sie ihrer Ansicht nach nicht die Liberalisierungsphase.⁴³ Mit Blick auf die den Fallstudien von 1986 zugrunde liegenden Ergebnisse, mag dies eine logische Schlussfolgerung sein. Doch bei der Operationalisierung des Phasenmodells wird sich zeigen, dass der externe Druck von entscheidender Bedeutung war. Deshalb soll der uruguayische Politologe Juan Rial an dieser Stelle erwähnt werden, der das Zusammenwirken von internen und externen Faktoren als ausschlaggebend betrachtet. In Zentralamerika, so Rial, hätte die außenpolitische Kursänderung der westlichen Länder, vor allem aber der USA während der Carter-Administration, verbunden mit der legitimatorischen Schwäche der autoritären Regime, den Weg für eine Demokratie vorbereitet.⁴⁴

Die Liberalisierungsphase ist das Produkt einer Spaltung der herrschenden Elite. Es bilden sich zwei Fraktionen:

Democracies in Comparative Perspective“, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.

⁴⁰ Anm.: O'Donnell stellt 1992 ein Konsolidierungsmodell vor. Bei Schmitter ist die Auswahl größer. Vgl. Anmerkungen in der vorherigen Fußnote.

⁴¹ Vgl. Linz, Juan/Stepan, Alfred: „Toward Consolidated Democracies“, S.14-34, in: Journal of Democracy, Vol. 7, Nr. 2, 1996. Eine ausführlichere Beschreibung findet sich in: Linz, Juan J./Stepan, Alfred: „Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

⁴² „we assert that there is no transition whose beginning is not the consequence [...] of important divisions within the authoritarian regime itself“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 19.

⁴³ „it seems to us fruitless to search for some international factor or context which can reliably compel authoritarian rulers to experiment with liberalization, much less which can predictably cause their regimes to collapse“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 19.

⁴⁴ Vgl. Rial, Juan, zitiert nach Nohlen, Dieter/Thibaut Bernhard: „Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen“, S. 195-228, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen: Leske+Budrich, 1994, hier: S. 202.

1. so genannte radikalen Kräfte ‚Hardliner‘
2. reformorientierte Kräfte ‚Softliner‘

Die Gründe einer Spaltung, die den Transitionsprozess einleiten, sind vielfältig. Sie können das Resultat von Wirtschaftskrisen sein, die das herrschende Regime nicht in den Griff bekommt. Als Folge daraus kann eine politische Krise entstehen.⁴⁵ Aber auch in wirtschaftlich erfolgreichen Phasen kann das Legitimationsdefizit des Regimes zur Liberalisierung führen.⁴⁶ Nach Dahl liegt dem Entschluss zur Liberalisierung ein rationales Kostenkalkül zugrunde. Wenn die Aufrechterhaltung einer Repression für kostenintensiver gehalten werde als eine kontrollierte Öffnung, dann entschliefen sich das autoritäre Regime zu diesem Schritt.⁴⁷

Erkennbar wird die Liberalisierung für die Opposition, wenn die Machtinhaber beginnen, ihre zur eigenen Sicherung aufgestellten Regeln zu modifizieren. Trotz interner Differenzen erfolgt keine grundlegende Änderung funktional wichtiger Prinzipien, welche die Basis der Herrschenden gefährden könnte, d. h. das bestehende strukturelle System in seiner Gesamtheit wird nicht in Frage gestellt und bleibt für alternative und konkurrierende Akteure damit weiterhin verschlossen.⁴⁸ Es handelt sich vielmehr um periphere Modifikationen, die in den Augen des Regimes notfalls wieder rückgängig gemacht werden können.

Vor dem Hintergrund der Ursachen einer begonnenen Liberalisierung soll in einem zweiten Schritt auf die optionalen Handlungsstrategien und Interaktionen der beteiligten Akteure in dieser Phase eingegangen werden.

Erst wenn die reformwilligen Kräfte sich innerhalb des autoritären Regimes gegenüber den Hardlinern durchsetzen, indem sie diese von den Erfolgsaussichten überzeugen, wird der Prozess in Gang gesetzt. Beide Lager verfolgen zweigleisige Strategien, sozusagen offene und verborgene. Einerseits vertrauen die konservativen Kräfte darauf, dass die regimeinternen Softliner die Reformen nicht zu weit führen, andererseits sind sie bereit mit aller Härte einzugreifen, falls sie das Gefühl haben, dass ihnen die Lage außer Kontrolle gerät.⁴⁹

Die Softliner erkennen bereits in der Endphase des autoritären Regimes, dass sowohl durch das nationale als auch das internationale Umfeld der Druck zunimmt und eine schrittweise

⁴⁵ Anm.: Es ist nicht ausgeschlossen, dass regimetreue Eliten nach Beginn einer wirtschaftlichen Krise eine Legitimitätsdiskussion entfachen und dadurch das autoritäre Regime in Frage stellen, wenn es wünschenswertere Alternativen gibt. Vgl. dazu Przeworski, Adam: „Some Problems in the Study of the Transition to Democracy“, S. 47-63, in: O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead, Laurence: Transitions from authoritarian rule. Comparative Perspectives, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Band 2, 1986. hier: S. 53f.

⁴⁶ Anm.: Ein Beispiel wäre Chile, wo das autoritäre Regime trotz beachtlichem ökonomischem Wachstum seinen politischen Rückhalt verlor.

⁴⁷ Vgl. Dahl, Robert: „Polyarchy: Participation and Opposition“, New Haven: Yale University Press, 1971, S. 15f.

⁴⁸ Vgl. Rüb, Friedbert: „Die Herausbildung politischer Institutionen“, S. 111-137, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1, Opladen: Leske+Budrich, 1994, hier S. 114f.

⁴⁹ Vgl. O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 16: Sie unterscheiden bei den Hardlinern zwischen denjenigen, die aus reinem Opportunismus am Ist-Zustand festhalten, und denjenigen, die überzeugt sind, dass die Demokratie eine pathologische Erscheinung ist und für immer eliminiert bleiben muss.

Systemöffnung unumgänglich geworden ist. Aus diesem Beweggrund ist deren Handeln zu verstehen. Ihre Strategie besteht darin, das bestehende System nicht zu abrupt zu modifizieren, um dadurch weder die Hardliner zu verprellen noch der Opposition zu zuarbeiten. Sie dürfen nicht gänzlich das Vertrauen der Reformunwilligen aufs Spiel setzen, ansonsten würden letztere mit allen Mitteln versuchen, zu den ‚guten alten Zeiten‘, zu ‚Ordnung‘ und ‚Respekt gegenüber der Autorität‘⁵⁰ zurückzukehren. Der Opposition müssen sie die Basis für eine Zusammenarbeit geben, gleichzeitig darf dieser nicht der Eindruck der Schwäche vermittelt werden.⁵¹

In den Reihen der Opposition⁵² finden sich ebenfalls radikale und gemäßigte Kräfte wieder. Wenn sich erstere intern durchsetzen, dann ist die Gefahr einer Wiederkehr der Repression oder einer Revolution am größten. Moderate Oppositionelle und die reformbereiten Kräfte des alten Regimes bilden nach Ansicht der Transitionsautoren den sichersten Weg zu einer realistischen Systemalternative.

Die Oppositionseliten nutzen den Druck der Gesellschaft⁵³ aus, welche in dieser Phase durch Neuformierungen gekennzeichnet ist⁵⁴ und drängt auf weitere Liberalisierungen. Sie sollten aber nach der Meinung von O’Donnell/Schmitter vorsichtig agieren, da das autoritäre Regime die Macht immer noch innehat und vor willkürlichen Maßnahmen nicht zurückschreckt.⁵⁵

O’Donnell/Schmitter beschreiben diese Phase als ein Pokerspiel. Keiner der involvierten Akteure deckt vor den anderen die eigenen Karten auf. ‚Unsicherheit‘, ‚Unbestimmtheit‘ und ‚Zufälligkeit‘ sind zu einem Markenzeichen der Liberalisierung geworden.⁵⁶ Die Transitionsautoren weisen darauf hin, dass ein gesicherter Übergang in die nächste Phase keinesfalls gewährleistet sei. Die Liberalisierung allein mündet in einen instabilen Zustand. Ohne eine Fortsetzung des Transitionsprozesses ist der Rückfall in ein autoritäres Regime oder eine revolutionäre Alternative möglich.

An das Ende der Liberalisierung knüpft idealerweise die Demokratisierung an. Kriterien, nach denen die Liberalisierungsphase als komplett abgeschlossen gelten kann, sind schwer festzulegen. Es kommt oftmals zu Überlappungen mit Kriterien der Demokratisierungsphase. Häufig wird mit dem Abhalten der ersten freien Wahlen diese Phase als abgeschlossen

⁵⁰ O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 24.

⁵¹ Vgl. O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 16.

⁵² Anm.: In erster Linie handelt es sich um die oppositionelle Elite, denen der Zugang zum autoritären Regime verwehrt wurde.

⁵³ Anm.: Mit Beginn der Liberalisierung erfolgt zuerst ein Anstieg politischer Aktivitäten, z.B. in Form von Demonstrationen, danach folgt eine Depolitisierung infolge der nichterfüllten Erwartungen.

⁵⁴ Anm.: Der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft hängt von der demokratischen Tradition des jeweiligen Landes ab. Torres-Rivas unterscheidet zwischen einer „restauración“ und einer „instauración“ der Demokratie. Vgl. dazu Torres-Rivas, Edelberto, 1996, S. 9.

⁵⁵ Vgl. O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 26.

⁵⁶ Anm.: Die Demokratisierungsphase trägt zu deren Abbau bei.

betrachtet. Die Demokratisierungsphase kann aber auch mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung oder nach dem ersten rein zivilen Machtwechsel beendet werden.

b) Die Demokratisierungsphase

Im Gegensatz zur vorherigen Phase, die in hohem Maße von der Willkürlichkeit und den Unsicherheiten des autoritären Regimes abhängig war, erfolgt in der Demokratisierungsphase die Einführung demokratischer Institutionen. Dadurch soll der politische Wettbewerb gestärkt werden und die Akteure in verstärktem Maße daran partizipieren.⁵⁷ Laut Rüb ist die Schwelle zu dieser Phase dann überschritten, wenn die alten Machthaber die Kontrolle über die politischen Entscheidungen verlieren und diese Entscheidungen mittels demokratischer Regeln getroffen werden.⁵⁸ Beim Entscheidungsprozess ist es von Vorteil, wenn sich innerhalb der oppositionellen Kräfte bereits ein Wettbewerb herausgebildet hat, sprich, es zur Bildung von Parteien gekommen ist.⁵⁹

Institutionelle Faktoren sind in der Demokratisierungsphase ohne Zweifel bedeutend. Dennoch sollen zunächst die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der relevanten Akteure dieser Phase erläutert werden. Ein erfolgreicher Verlauf erfordert Zugeständnisse von allen Akteuren, außer die revolutionäre Alternative wird gewählt. Eine der wichtigsten Bedingungen der Akteure des ehemaligen autoritären Regimes betrifft die Amnestie für begangene Verbrechen wie Menschenrechtsverletzungen, im Gegenzug bieten sie der Opposition einen fairen Übergang an. Das bedeutet, dass die ehemalige Machtelite die Ergebnisse des politischen Wettbewerbes, sprich Wahlen, akzeptiert.⁶⁰ Die meisten Zugeständnisse erfolgen dann, wenn keiner der Akteure ein genaues Bild der politischen Macht des anderen hat.⁶¹ Allerdings unterliegen die ausgehandelten Kompromisse einer weiterhin bestehenden Unsicherheit. Wenn ein demokratisches System installiert ist, dann sind Änderungen der ausgehandelten Kompromisse wahrscheinlich. Derartige Kompromisse der am politischen Prozess teilnehmenden Akteure sind nach O'Donnell/Schmitter dann am wahrscheinlichsten, wenn es zur Bildung von so genannten Pakten kommt. Diese ‚paktierte Demokratie‘ bilde den solidesten und sichersten Weg hin zum Ende der Transition.⁶² Paradoxerweise stellen sie gleichzeitig fest, dass mit undemokratischen Mitteln, in Form von militärischen, politischen und

⁵⁷ Vgl. Przeworski, Adam, 1986, S. 56.

⁵⁸ Vgl. Rüb, Friedbert, 1994, S. 115.

⁵⁹ Vgl. Bos, Ellen, 1994, S. 94ff.

⁶⁰ Vgl. O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 40.

⁶¹ Vgl. Merkel, Wolfgang, 1999, S. 105. Merkel fasst in Anlehnung an den empirisch-deskriptiven Ansatz die allgemeinen Voraussetzungen zusammen, die in der Demokratisierungsphase notwendig sind.

⁶² Anm.: Definition von O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe: „an agreement among a select set of actors which seek to define [...] rules governing the exercise of power on the basis of mutual agreements for the „vital interests“ of those entering into it“, 1986, S. 37.

sozioökonomischen Pakten, der Übergang zur Demokratie vorbereitet wird. Undemokratisch deshalb, weil die Paktbildung in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet und die erzielten Kompromisse nicht immer demokratischen Normen entsprechen.

Obwohl Pakte im akteursorientierten Phasenmodell eine zentrale Rolle spielen,⁶³ ist es nötig, Modifikationen hinsichtlich der Akteurskonstellation vorzunehmen, um diese auf das zu untersuchende Land, Guatemala, anzuwenden. Deshalb muss der Paktbegriff differenziert werden. Pakte müssen nicht notwendigerweise zwischen dem Regime und der oppositionellen Elite ausgehandelt werden. Es kann auch zu Paktbildungen innerhalb der Akteure des ehemaligen autoritären Regimes kommen. Das geschieht dann, wenn die Akteure der ehemaligen Machtelite ihr Bündnis auflösen und es zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund anderer Prämissen wieder neu beleben.⁶⁴

Wie bereits einleitend gesagt wurde, nimmt das Momentum der Unsicherheit in der Demokratisierungsphase nur einen geringen Wert an. Die Unsicherheit besteht alleine noch darin, dass der Ausgang von Wahlen, wie in einem demokratischen Regime die Regel, nicht vorhersehbar ist.

Wichtigstes Messkriterium für die Demokratisierungsphase ist das der Transitionsforschung zugrunde liegende Konzept der politischen Demokratie, der Polyarchie⁶⁵, von Dahl. O'Donnell/Schmitter betonen in der Transitionsstudie, dass erst auf der Basis eines prozeduralen Minimums das Demokratieverhalten der Akteure gemessen werden könne.⁶⁶ Im Gegensatz zur vorherigen Phase, in der die genaue Messgrundlage fehlte, weil das Moment der Unsicherheit das prägendste war, kann diese Phase formal nur dann als abgeschlossen betrachtet werden, wenn die Akteure dem prozeduralen Minimum entsprechen.

Der Kriterienkatalog umfasst folgende drei Dimensionen:⁶⁷

1. Contestation
2. Participation
3. Accountability

⁶³ „we are convinced that they are a feature of the transition, they are desirable“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 39.

⁶⁴ Vgl. Karl, Terry Lynn/Schmitter, Philippe: „Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe“, S. 269-284, in: International Social Science Journal ISSJ 128, 1991, hier: S. 276. Guatemala wird nach diesen Autoren nicht als Pakt klassifiziert, sondern als gewaltsame unilaterale „Imposition“.

⁶⁵ Vgl. Dahl, Robert: „Vorstufen zur Demokratietheorie“, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1976, S. 59ff. Vgl. Dahl, Robert: „Polyarchy, Participation and Opposition“, New Haven: Yale University Press, 1971, S. 3. Vgl. Dahl, Robert: „Democracy and its Critics“, New Haven: Yale University Press, 1989, S. 109ff und S. 221. Die Indikatoren sind: 1. Assoziations- und Koalitionsfreiheit, 2. Recht auf freie Meinungsäußerung, 3. Wahlrecht, 4. Recht in öffentliche Ämter gewählt zu werden, 5. Das Recht politischer Eliten um Wählerstimmen und Unterstützung zu konkurrieren, 6. Existenz alternativer, pluralistischer Informationsquellen, 7. Freie und faire Wahlen, 8. Regierungsinstitutionen, die von Wahlen und anderen Präferenzäußerungen abhängen.

⁶⁶ „there is likely to exist a sort of „procedural minimum“ which contemporary actors would agree upon necessary elements of political democracy“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 8.

⁶⁷ Vgl. Dahl, Robert, 1971, S. 4ff.

Erstens soll ein freier Wettbewerb um politische Ämter und Entscheidungen möglich sein.

Zweitens darf der Partizipation der Bevölkerung in einer Demokratie durch politische Parteien, Interessensgruppen und anderen Formen kollektiver Einflussnahme nichts im Wege stehen. Wahlen bilden dabei das zentrale Element des Demokratisierungsprozesses.

Drittens muss gewährleistet sein, dass die politischen Entscheidungsträger von den Bürgern zur Verantwortung gezogen werden können.⁶⁸

In Anlehnung an Terry Karl wird zu den genannten Dimensionen noch eine vierte hinzugefügt, die besonders im lateinamerikanischen Kontext wichtig ist:

- Die zivile Suprematie über die militärische⁶⁹

Durch das Hinzufügen dieses Kriteriums soll vermieden werden, so Karl, dass die politische Demokratisierung zu stark auf den elektoralen Prozess fokussiert und dadurch einer eventuell weiter bestehenden relativen Autonomie der Streitkräfte weit weniger Bedeutung beigemessen werde.

O'Donnell/Schmitter sehen die Demokratisierungsphase ihrem Ende zugehen, wenn die Normalität im Mittelpunkt des politischen Alltags steht⁷⁰ und das prozedurale Minimum durch die Akteure erfüllt wurde. Beide Autoren versuchen den Transitionsprozess aus akteurstheoretischer Sicht mit einem Schachspiel auf mehreren Ebenen zu vergleichen um damit sowohl den unsicheren Ausgang des Spiels aufzuzeigen als auch die unendlich vielen Schachzüge der Akteure.⁷¹ Ebenso wie am Ende der Liberalisierungsphase besteht auch am Ende dieser Phase die Gefahr, dass der politische Prozess nicht weitergeführt wird und die Transition vorläufig in einer „limited democracy“⁷² endet. In einem solchen Fall ist auch eine Rückkehr zum Ausgangszustand nicht mehr ausgeschlossen.

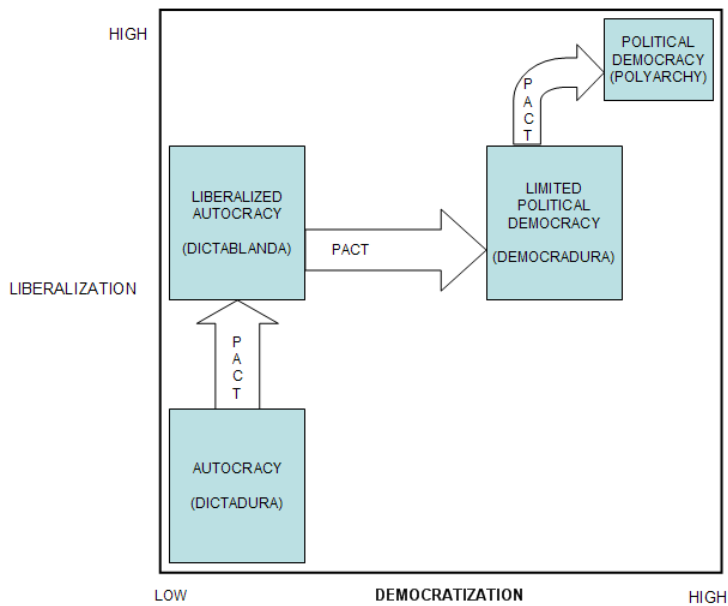
⁶⁸ Schmitter, Philippe C/Karl, Terry Lynn: „What Democracy is...and What is Not“, in: Journal of Democracy“, S. 75-88, Nr. 3, 1991, hier: S. 76.

⁶⁹ Vgl. Karl, Terry, Lynn: „Dilemmas of Democratization in Latin America“, S. 1-21, in: Comparative Politics, Jahrgang 23, Nr. 1, 1990, hier: S. 2.

⁷⁰ „„abnormality“ is no longer the central feature of political life, [...] „normality“ becomes the major characteristic“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 65.

⁷¹ Vgl. Ebd. S. 66f.

⁷² O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C., 1986, S. 13.

Abbildung 2: möglicher Transitionsverlauf nach O'Donnell/Schmitter

Quelle: eigene Darstellung nach O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C., 1986, S. 13.

c) Die Konsolidierungsphase

Die Konsolidierung der Demokratie wird in der vergleichenden Demokratieforschung als das „komplizierteste und schwierigste Unternehmen“⁷³ gesehen. Zum einen lässt sich der Beginn dieser Phase nicht klar von der vorherigen abgrenzen. Einzelne Teilbereiche des politischen Systems können bereits konsolidiert sein, während andere noch hinterherhinken. Folgerichtig stellt O'Donnell fest, dass der Konsolidierungsprozess in der Empirie häufig von mehr Schwierigkeiten begleitet wird als theoretisch angenommen.⁷⁴ Zum anderen ist es schwierig den Zeitpunkt festzulegen, wann eine Konsolidierung als abgeschlossen gilt. Die Bandbreite reicht von minimalistischen bis maximalistischen Kriterien einerseits, bzw. von positiver bis negativer Konsolidierung andererseits.

In der Konsolidierungsliteratur besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass sowohl die Zahl der professionellen Akteure zunimmt als auch deren Berechenbarkeit, Strategien, Verhalten und Entscheidungen sich nunmehr nach den vorhandenen demokratischen Normen richten. Dadurch wird die Politik nach den Worten Merkels wieder kalkulierbarer.⁷⁵ Während in der Transition gemäß den Dahl'schen Demokratie Kriterien die Veränderung formaler politischer Regeln in eine demokratische Richtung im Mittelpunkt steht, zielt die Konsolidierungsphase auf die

⁷³ Vgl. Bos, Ellen, 1994, S. 97.

⁷⁴ Vgl. O'Donnell, Guillermo, 1992, S. 17f.

⁷⁵ Vgl. Merkel, Wolfgang, 1999, S. 143.

Veränderung von Verhaltensweisen in eine demokratische Richtung hin. Somit ist die Konsolidierung nicht als bloße Fortsetzung der Transition zu verstehen.⁷⁶

In Anknüpfung an den akteursorientierten Ansatz der Transitionsstudie von 1986 soll in einem ersten Schritt das Konsolidierungsmodell von Linz/Stepan in seiner Gesamtheit erläutert werden, bevor explizit auf die Verhaltensebene der Akteure eingegangen wird.

Um überhaupt eine Demokratie auf ihren Konsolidierungsgrad hin zu untersuchen, sollten laut genannten Autoren im Idealfall alle Vorbedingungen zwingend erfüllt sein. Zum ersten muss ein Staat an sich existieren, in dem die Grundlagen einer Demokratie gegeben sind. Ohne einen Staat, so Linz/Stepan könne es auch keine Demokratie geben. Zum zweiten müsse das Dahl'sche prozedurale Minimum in der Transitionsphase bereits erfüllt worden sein, d.h. dass die Transition abgeschlossen ist. Zum dritten muss das gewählte Regime sich entsprechend den demokratischen Regeln verhalten.⁷⁷

Basierend auf diesen Minimalvoraussetzungen gehen die beiden Autoren dann einen Schritt weiter und stellen drei Analyseebenen einer konsolidierten Demokratie vor.

1. Auf der Verhaltensebene lässt sich dann von einer konsolidierten Demokratie sprechen, wenn kein nationaler Akteur aus Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft sich zum Ziel setzt, auf einen Umsturz der demokratischen Ordnung hinzuarbeiten.
2. Auf der Einstellungsebene sollte trotz politischer oder wirtschaftlicher Krisen die Mehrheit der Bevölkerung an dem demokratischen Procedere und deren Institutionen festhalten.
3. Auf der Verfassungsebene ist ein demokratisches Regime dann konsolidiert, wenn die Akteure die vorgegebenen Spielregeln akzeptieren und nicht versuchen, Konflikte außerhalb der Verfassungsebene zu lösen.⁷⁸

Auf der Basis dieses drei Ebenen-Modells soll im empirischen Teil in besonderer Weise auf das Verhalten der Akteure eingegangen werden.

Ähnlich wie die Transitionsautoren für die Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase schließen auch Linz/Stepan für die Konsolidierungsphase die Möglichkeit eines Rückfalls in ein autoritäres Regime nicht aus. Dass ein derartiger Fall eintritt, sehen sie nicht im Fortgang des von ihnen dargestellten Modells begründet. Die Gefahr könne durch eine neue Dynamik entstehen, für deren Gegenwehr das demokratische Regime nicht gerüstet sei. Viel wahrscheinlicher als die Gefahr des Zusammenbruchs, wie historisch betrachtet in den

⁷⁶ „many of the persons will be the same but they will be facing different problems“, Karl, Terry Lynn/Schmitter, Philippe: „The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How far to the East should they attempt to go?“, S. 173-185, in: Slavic Review, 53, Nr. 1, 1994, hier: S. 175.

⁷⁷ Vgl. Linz, Juan J./Stepan, Alfred, 1997, S. 14f.

⁷⁸ Vgl. Ebd. S. 16.

Gegenwellen nach den vorangegangenen Demokratisierungswellen geschehen, ist eine Quantifizierung der konsolidierten Demokratie. Dadurch wird das Intervall verlängert, bis alle Analyseebenen konsolidiert sind.

Abbildung 3: Analyserahmen für die Transition und Konsolidierung:

1. Liberalisierungsphase:	Handlungs- und Entscheidungsspielraum relevanter interner Akteure unter den Kriterien der ‚Unsicherheit‘ und ‚Unbestimmtheit‘.
2. Demokratisierungsphase:	Handlungs- und Entscheidungsspielraum relevanter interner Akteure gemäß dem ‚prozeduralen Minimum‘ von Dahl.
3. Konsolidierungsphase:	Vertiefung der politischen Regeln auf der Verhaltensebene. Eine Konsolidierung ist dann erreicht, wenn die Demokratie ‚the only game in town‘ ⁶⁷⁹ ist.

Quelle: eigene Darstellung

3. Guatemala und der zentralamerikanische Konflikt

Die Geschichte Guatemalas ist seit der Unabhängigkeit von Spanien 1821 von Diktaturen geprägt gewesen. So genannte „Caudillos“⁶⁸⁰ beherrschten bis weit ins 20. Jh. das politische und wirtschaftliche Geschehen. Erste Erfahrungen mit der Demokratie konnte Guatemala erst während des „revolutionären Intermezzos“⁶⁸¹ oder den „ten years of springtime“⁶⁸² (1944-1954) sammeln. Nach der so genannten Oktoberrevolution von 1944 führte ein temporärer Zusammenbruch der traditionellen Herrschaftsstrukturen zu erstmaligen tiefgehenden politischen und wirtschaftlichen Reformen.

Bereits 1954 zerschlugen sich die Hoffnungen eines Großteils der Bevölkerung bezüglich einer Weiterführung des eingeschlagenen Weges der ersten beiden frei gewählten Präsidenten des Landes. Die Regierungen von Juan José Arévalo Bermejo (1945-51) sowie Jacobo Arbenz Guzmán (1951-54) sahen sich in zunehmendem Maße den Anfeindungen der Oligarchie und Teile der Streitkräfte ausgesetzt.⁶⁸³ Die reaktionären Kräfte gewannen 1954 die Oberhand und

⁷⁹ Linz, Juan/Stepan, Alfred, 1997, S. 15.

⁸⁰ Anm.: Ein unumschränkt herrschender Diktator, meist ein charismatischer Führer, gestützt von den Streitkräften und der Oligarchie. Diese Bezeichnung tauchte in Lateinamerika Anfang der 19. Jh. zum ersten Mal auf.

⁸¹ Krennerich, Michael: „Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika: Eine vergleichende Studie“, Opladen: Leske+Budrich, 1996, S. 69.

⁸² Jonas, Susanne: „Dangerous Liaisons: The U.S. in Guatemala“, S. 144-161, in: Foreign Policy, Nr. 103, 1996, hier: S. 145.

⁸³ Anm.: Die Regierung Arévalo hatte mehr als 30 Umsturzversuche überstanden, Arbenz' Amtszeit wurde mittels eines Putsches vorzeitig beendet. Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S. 70f.

machten alle Reformen rückgängig, unterstützt wurden sie dabei von den USA⁸⁴ und den Nachbarländern Honduras, El Salvador und Nicaragua.⁸⁵ 1954 begann mit der so genannten Konterrevolution eine neue Ära rechtsautoritärer Regime, deren Ende erst in den 80er Jahren mit Beginn des Transitionsprozesses eingeleitet wurde.

3.1 Nationale Ebene

Nach dem kurzen Überblick über die politische Entwicklung Guatemalas bis 1954 wird im folgenden Abschnitt auf die endogenen Ursachen des Konflikts eingegangen. Zur besseren Erfassung der vielschichtigen Gründe, die zum Ausbruch eines Bürgerkriegs bzw. Antiregimekrieges geführt haben, soll das Geschehen in chronologischer Folge in drei zeitliche Phasen eingeteilt werden.

a) Erste Phase – 1954 bis Mitte der 60er Jahre – Konflikträchtige Modernisierung

Nach dem Sturz der Regierung Arbenz im Juni 1954 setzte das neu installierte, vom Militär und der Oligarchie getragene, autoritäre Regime auf eine beschleunigte Modernisierung des Landes. Mit dem einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung, deren Hauptimpulse von einer offenen Agrarexportwirtschaft sowie einer partiellen Industrialisierung ausgingen, war jedoch keine Verteilungsgerechtigkeit einhergegangen. Mit anderen Worten ausgedrückt bedeutete dies, dass lediglich die Oberschicht, bestehend aus einer Agrar- und einer neuen Industrieoligarchie und hochrangigen Militärs,⁸⁶ von der Modernisierung profitierte. Ein kleiner Kreis der Oberschicht kristallisierte sich heraus.⁸⁷

⁸⁴ Anm.: Vor allem die Agrarreformen und den damit verbundenen Enteignungen der mächtigen United Fruit Company führte zum Sturz Arbenz. Die CIA war direkt darin involviert. Zur Rolle der USA, insbesondere der CIA in Guatemala, siehe: Landau, Saúl: „The Guerilla Wars of Central America: Nicaragua, El Salvador and Guatemala“, London: Weidenfeld and Nicholson, 1993, insbesondere: S. 148-160 und siehe: Gramajo Morales, Héctor: „Political Transition in Guatemala, 1980-1990: A Perspective from inside Guatemala’s Army“, S. 111-137, in: Domínguez, Jorge/Lindenberg, Marc (Hrsg.): Democratic transitions in Central America, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1997, hier: S. 112. Der ehemalige Verteidigungsminister (1987-90) hebt vor allem die Nationale Doktrin zur Bekämpfung des Kommunismus hervor.

⁸⁵ Anm.: Die autoritären Regime der Nachbarländer befürchteten ein Übergreifen der revolutionären Veränderungen auf ihr Gebiet und unterstützten dementsprechend die reaktionären Kräfte in Guatemala.

⁸⁶ Anm.: Die Generäle der Streitkräfte verstanden es, durch Aneignungen von Grund und Boden, sowie durch Abzweigungen staatlicher Ressourcen, selbst zu Großgrundbesitzern aufzusteigen. Darüber hinaus hatte das Militär eine eigene Bank sowie zahlreiche Unternehmen. Auf diese Weise waren sie sowohl gegenüber der Oligarchie als auch den USA relativ immun. Dies sollte sich in der Transitionsphase als Vorteil für den Akteur Militär herausstellen. Vgl. Sterr, Albert: „Transformation auf zentralamerikanisch - jenseits von Bürgerkrieg und Intervention“, S. 331-341, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 42, Nr. 3, 1997, hier: S. 333f.

⁸⁷ Vgl. Bendel, Petra/Nohlen, Dieter: „Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?“, S. 11-40, in: Bendel, Petra (Hrsg.): „Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren“, Frankfurt am Main: Vervuert, 1993, hier: S. 17.

Für den Großteil der Bevölkerung, wozu vor allem die Indígenas⁸⁸ gezählt werden können, hatte die Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs eine Verschlechterung der Lebensbedingungen zur Folge. Nuscheler/Todt sprechen in diesem Zusammenhang von einem „Verelendungswachstum“⁸⁹ was entscheidend zur Verschärfung des Konflikts beitrug.

Die Inhaber der staatlichen Macht, welche die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung vorangetrieben hatten, verschärften die Lage weiter. Es bildete sich ein Interessenausgleich innerhalb der Oberschicht: Die Militärs waren in den politischen Führungspositionen und sorgten für die innere politische Ordnung. Im Gegenzug hatte die Wirtschaftselite in ihrem Handeln freie Hand. Zur Aufrechterhaltung des Status-quo benutzte das autoritäre Regime folgende Taktik:

1. Integration und Kontrolle: Im Zuge der Modernisierungsphase bildete sich eine breitere Mittelschicht. Durch die partielle Einbindung dieser Gruppe sollte der Machterhalt gesichert bleiben. Dazu zählte u. a. die bedingte Zulassung von Oppositionsparteien sowie ‚semi-kompetitive‘ Wahlen.
2. Repression: Das Niveau an Gewalt steigerte sich im Laufe des Jahrzehnts nach der Konterrevolution. Mit der Begründung des Kampfes gegen die kommunistischen Kräfte des Landes sollte die Entstehung einer breiten Opposition verhindert werden. Die Folge war, dass jede nicht regimetreue Äußerung der Opposition als eine Unterstützung des Kommunismus betrachtet und geahndet wurde.⁹⁰

Anfang der 60er Jahre war Guatemala durch folgende Defizite gekennzeichnet:

1. extreme soziale Ungerechtigkeit und gleichzeitig Bereicherungspraktiken sowie massive Korruption
2. fehlende politische Partizipation und gleichzeitig offener Wahlbetrug
3. staatliche Repression⁹¹

Trotz vereinzelter „reformistischer Lippenbekenntnisse“⁹² war das Militärregime nicht an einer Änderung der bis dato vorherrschenden Macht- und Besitzverhältnisse interessiert. Als direkte Konsequenz am status-quo-orientierten Denkens der herrschenden Elite kann die Entstehung der

⁸⁸ Anm.: Bevölkerung: Insgesamt 13.9 Mio. Ethnische Zusammensetzung: Mestizen 55%, Indigene 43%, andere 2%. Die Mestizen werden in Guatemala als „Ladinos“ bezeichnet, die Indigenen sind in der überwiegenden Mehrheit Mayas. Daneben gibt es, v. a. an der Ostküste des Landes, die Garifunas, Nachfahren afrikanischer Sklaven.

⁸⁹ Vgl. Nuscheler, Franz/Todt, Jürgen: „Struktur und Entwicklungsprobleme Zentralamerikas“, S. 14-42, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 3: Mittelamerika und Karibik, 1982, hier: S. 18.

⁹⁰ Vgl. Ball, Patrick/Kobrak, Paul/Spirer, Herbert F.: „State Violence in Guatemala, 1960-1996: A Quantative Reflection“, Washinton, D.C.: American Association for the Advancement of Science, 1999, S. 13.

⁹¹ Vgl. Kurtenbach, Sabine: „Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure“, S. 202-225, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden: Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn: Dietz, 2002, hier: S. 205.

⁹² Krennerich, Michael, 1993, S. 110.

ersten Guerilla-Generation⁹³ in Guatemala Anfang der 60er Jahre betrachtet werden. In der Anfangsphase waren es vor allem enttäuschte reformorientierte Offiziere innerhalb des Militärs, die nach einem gescheiterten Putschversuch gegen den damaligen Präsidenten General Ydígoras Fuentes in den Untergrund gingen. Trotz der geringen Erfolge gegen das Regime in den Anfangsjahren legten sie den Grundstein des Konflikts für die darauf folgenden Jahrzehnte.⁹⁴

b) Zweite Phase – Mitte der 60er bis 1979 – Eskalation des Konfliktes

Während die Auswirkungen der sozialen Diskrepanzen durch das autoritäre Regime in der ersten Dekade nach der Konterrevolution noch kontrolliert werden konnten, eskalierte der interne Konflikt ab Mitte der 60er Jahre. Kennzeichen dieser Dekade ist, dass sich aus einem bis dato in Grenzen gehaltenen Konflikt durch die zunehmende Repressionen des Regimes die Gewaltspirale nach oben drehte. Die Folge war ein weiterer Verlust des Einflusses der gemäßigten Opposition und eine Zunahme des unkonventionellen Protestes. Immer unverblümt kam es zu Wahlfälschungen, dadurch wurde offenkundig, dass das autoritäre Regime der Bevölkerung nicht traute. Solórzano spricht in diesem Zusammenhang von einer Fassadendemokratie.⁹⁵ Ein friedlicher Machtwechsel hin zu einer Demokratie mittels freier Wahlen erschien einem Großteil der Guatemalteken als aussichtslos, der einzig gangbare Weg lag in der Gewalt um die verkrusteten Herrschaft- und Besitzstrukturen zu beseitigen.⁹⁶

Rediske fasst die Situation folgendermaßen zusammen:

„Ohne legale politische Spielräume waren die Oppositionsbewegungen zur Radikalisierung gezwungen und stellten mit dem Auftreten den Bestand der Regime in Frage. Der Kampf um die Staatsmacht stand nicht am Ende, sondern am Anfang der Auseinandersetzungen zwischen Eliten und Oppositionsbewegungen“⁹⁷

⁹³ Anm.: 1961 wurde der MR-13 (Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre) unter der Führung von Marco Antonio Yon Sosa und Luis Augusto Turcios Lima gegründet. Eine zweite Gruppe nannte sich MR-20, (Movimiento Revolucionario 20 de Octubre) gegründet von Mitgliedern der verbotenen kommunistischen Partei, eine dritte MR-12, (Movimiento Revolucionario 12 de Octubre) gegründet von Studenten 1962. Ab 1963 kam es zur Vereinigung aller drei Gruppen zur FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes). Im Laufe des Jahres 1968 wurde der FAR fast vollständig zerschlagen und es bildete sich Anfang der 70-er eine zweite Guerilla Generation die sich deutlich von der ersten unterschied. Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S. 225ff.

⁹⁴ Vgl. Padilla, Luis, Alberto: „Peace Making and Conflict Transformation in Guatemala“, S. 24-38, in: Peace and Security, Nr. 29, Wien, 1997, hier S. 26f.

⁹⁵ Vgl. Solórzano Martínez, Mario: „Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zu Ende des Jahrhunderts in Guatemala“, in: Ibero-Analysen, Heft 1, Oktober 1999, Berlin: Iberoamerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, hier: S. 8f.

⁹⁶ Vgl. Krennerich, Michael, 1993, S. 114.

⁹⁷ Vgl. Rediske, Michael: „Umbruch in Nicaragua“, Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, 1984, S. 80.

Im Gegensatz zu den Guerilla Anfängen in den frühen 60er Jahren bildeten sich ein halbes Jahrzehnt später sozialrevolutionäre Bewegungen eines neuen Typus heraus. Diese unterschieden sich in ihren Strategien sowohl von den ersten in Guatemala als auch von anderen lateinamerikanischen Aufständischen. Der Hauptunterschied lag darin, dass die guatemaltekischen Guerillabewegungen einen hohen Anteil der ländlichen Bevölkerung für ihre Zwecke mobilisieren konnten.⁹⁸ Bis zu einer halben Million Menschen, hauptsächlich Indígenas, nahmen in den 70er Jahren aktiv an der Seite der Aufständischen teil. Unterstützt wurden diese Gruppen seit Anfang der 70er unter anderem auch von Teilen der katholischen Kirche.⁹⁹

Staatsterror auf der einen Seite und das militante Vorgehen der Aufständischen auf der anderen Seite prägten diese zweite Phase Guatemalas nach der Konterrevolution.

c) **Dritte Phase – 1979 bis 1983 – Politik der verbrannten Erde**

Mit Beginn der nicaraguanischen Revolution von 1979 verschärfte sich der Bürgerkrieg in Guatemala und mündete in einen der brutalsten Antiregimekriege in Zentralamerika.¹⁰⁰ Das Militärregime rechtfertigte das genozidähnliche Vorgehen mit der drohenden Kommunismusgefahr aus den südlichen Nachbarstaaten. Anzumerken ist hierbei, dass die guatemaltekischen Guerillas, die sich 1982 zur URNG (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) zusammengeschlossen hatte, ideologisch weit weniger vom Marxismus geprägt waren als das Pendant in Nicaragua und El Salvador.

Unter den Präsidenten Lucas García und Ríos Montt kam es in den Jahren 1981-83 zu einem Höhepunkt im Antiregimekrieg. Im Rahmen einer Politik der verbrannten Erde gelang es dem guatemaltekischen Militär die Guerillas deutlich zu dezimieren. Das Motto des Militärs lautete: „Victory by beans and bullets“¹⁰¹. Mit der Errichtung von so genannten Wehrdörfern¹⁰² und der Aufstellung von Zivilpatrouillen¹⁰³ sollte den Aufständischen das Wasser abgegraben werden.¹⁰⁴

⁹⁸ „[the insurgents] operated in accordance to military strategy based on the ideas of the Vietnamese general, Nguyen Vo Giap extended popular revolutionary war that must be deeply rooted in the people, who should be the main actor“, Padilla, Luis Alberto, 1997, S. 4.

⁹⁹ Vgl. Misereor: „Guatemala: Nie wieder –Nunca más“, Aachen, 1998, S. 258 und vgl. CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico): „Guatemala, Memoria del Silencio“, Band 2, 1999, S. 168.

¹⁰⁰ Anm.: Wenngleich die Schätzungen diesbezüglich auseinandergehen, scheint die Annahme von mindestens 200.000 Toten und weiten 500.000 bis 1,5 Mio. Flüchtlingen in dem Zeitraum von 1960-1996 realistisch zu sein. Vgl. dazu Literaturangaben in Fußnote Nr. 99.

¹⁰¹ Gramajo Morales, Héctor, 1997, S. 119.

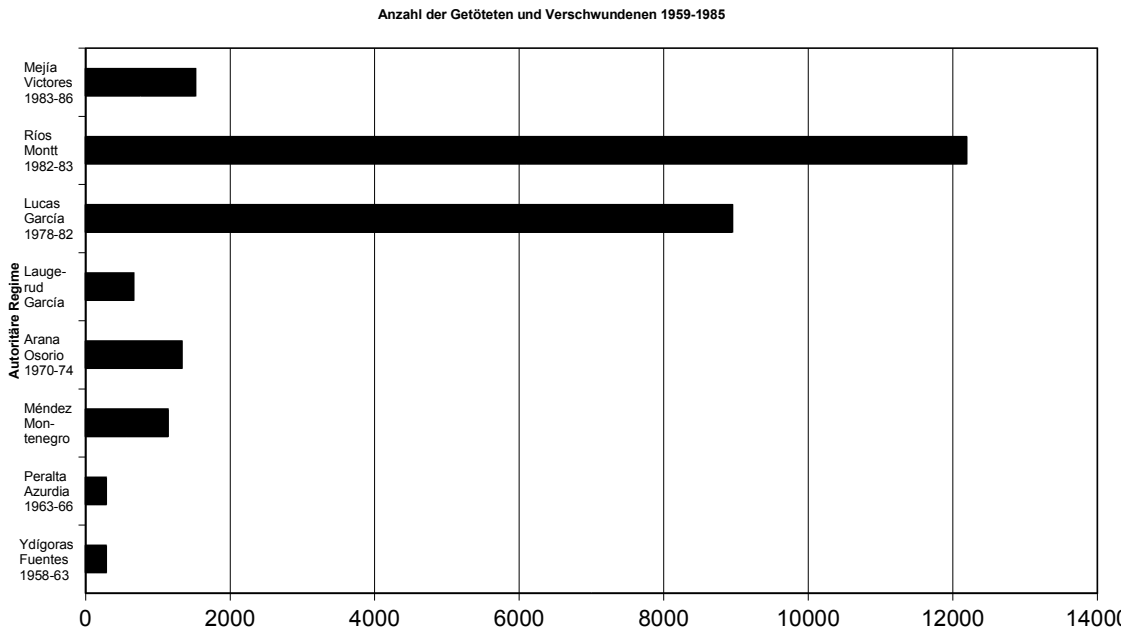
¹⁰² Anm.: Es handelte sich um strategisch wichtige Dörfer die vom Militär kontrolliert wurden und als „Guerilla gefährdet“ eingestuft wurden. Bis zu einer halben Mio. Indígenas, teilweise dazu gezwungen, lebten dort. Vgl. Misereor, 1998, S. 136f.

¹⁰³ Anm.: Die Patrouille für zivile Selbstverteidigung entstand Ende 1981 im Rahmen der Aufstandsbekämpfungspolitik der Armee. Ziel war es, diese Patrouille aktiv in die Anti-Guerilla-Offensive einzusetzen. Ihre Mitgliederzahl belief sich auf bis zu einer halben Mio. Vgl. Misereor, 1998, S. 138f.

¹⁰⁴ Vgl. Padilla, Luis Alberto, 1997, S. 4: Im Militärjargon hieß das: „in order to remove the fish from the water“

Die Kosten in der Bevölkerung waren hoch: Zehntausende Tote sowie Hunderttausende Flüchtlinge und Vertriebene.

Abbildung 4: Opferstatistik des Bürgerkrieges in Guatemala



Quelle: Ball, Patrick/Kobrak, Paul/Spirer, Herbert F, 1999, S. 37.

Innerhalb der regimeträgenden Kräfte kam es zu Spannungen über das weitere militärische Vorgehen gegenüber den Aufständischen. Trotz des groß angelegten Antiregimekrieges konnten sie nicht endgültig besiegt werden. Bedingt durch den Anstieg des öffentlichen Protestes gegen den Bürgerkrieg und die immer offener werdenden Wahlfälschungen, sowie einer sich verschärfenden Wirtschaftskrise, verbunden mit internationaler Isolation, die aufgrund der massiven Menschenrechtsverletzungen gegen das Land verhängt wurde, spaltete sich die Führungselite.¹⁰⁵ Es kam zu mehreren Putschversuchen. Im März 1982 gelang es dem General Ríos Montt die Macht an sich zu reißen. Durch einen weiteren Putsch kam schließlich Mejía Victores im August 1983 an die Macht und kündigte die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung an, welche den Weg für die Wahl eines zivilen Präsidenten ebnete.

3.2 Regionale Ebene – Konfliktsystem Zentralamerika

a) Gemeinsamkeiten der autoritären Regime in Zentralamerika

Auch wenn der Bürgerkrieg in Guatemala in erster Linie das Produkt interner Faktoren war, so darf das regionale Umfeld nicht außer Acht gelassen werden. Historisch betrachtet gab es seit

¹⁰⁵ Vgl. Bendel, Petra, 1993, S. 17f. und vgl. Torres-Rivas, Edelberto: „Los Desafíos Del Desarrollo Democrático en Centroamérica“, S. 7-40, in: Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 22(1), 1996, hier: S. 12.

der Gründung des Generalkapitanats Guatemala¹⁰⁶ enge Verbindungen innerhalb dieser Region. Mit der bekannten Ausnahme Costa Ricas und teilweise auch Honduras¹⁰⁷ bildeten sich in der zweiten Hälfte des 20. Jh. autoritäre Regime mit folgenden vergleichbaren Merkmalen heraus.

1. Die bereits in der Phase 1 dargelegten strukturellen Ursachen in Verbindung mit politischen Repressionen führten zu Polarisierungen und Radikalisierungen großer Bevölkerungsteile, es bildeten sich Guerilla-Organisationen. Gegenüber dem Ausland sollte mittels einer Fassadendemokratie der ausschließende Charakter der autoritären Regime vertuscht werden.
2. Die USA wirkten kontraproduktiv und verschärften bestehende interne Konflikte, indem sie die Region zu Stellvertreterkriegen im Rahmen des Ost-West-Konflikts benutzten.¹⁰⁸

Die Gemeinsamkeiten der autoritären Regime in Zentralamerika sollen anhand der folgenden Abbildung verdeutlicht werden. Berücksichtigt werden sollte in diesem Zusammenhang die Ausnahmestellung Costa Ricas.

Abbildung 5: Regimeformen in Zentralamerika: 1970-1998

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
CD ^a	MA RM (1979) ^b CT (1984) CD (1992)	MA RM (1982) CT (1985) CD (1996)	MA RM (1980) CT (1982) CD (1996)	PM RV (1979) IR (1984-1987) CD (1990)

^a Uninterrupted, 1949-present. ^b Regime inception date.

Anmerkung: CD= civilian democratic, MA = military authoritarian, RM= reformist military, RV= revolutionary, IR= institutionalized revolutionary, CT= civilian transitional, PM= personalistic military

Quelle: Booth, John, 2001, S. 61.

b) Regionale Konfliktherde

Von großer Bedeutung für die Regionalisierung der Konflikte war die nicaraguanische Revolution. Ein Bündnis linksgerichteter Kräfte der FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional)¹⁰⁹ und bürgerlicher Oppositioneller¹¹⁰ stürzte 1979 den Diktator Somoza, dessen Familie das Land seit 1936 regierte. Wie auch in den anderen zentralamerikanischen Staaten stellten die USA eine wichtige Stütze für das Somoza-Regime dar. Nach Ansicht von Ehrke

¹⁰⁶ Anm.: In der Kolonialzeit wurde nach den bourbonischen Reformen Mitte des 18.Jh. das Generalkapitanat Guatemala gegründet. Dazu gehörten neben Guatemala auch Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica sowie der heutige mexikanische Bundesstaat Chiapas und das ehemalige Britisch-Honduras bzw. heutige Belize. Vgl. Fischer Weltgeschichte, Band 22: „Süd- und Mittelamerika I“, Band 23: „Süd- und Mittelamerika II“

¹⁰⁷ Anm.: In Honduras herrschte ebenfalls ein autoritäres Regime, doch es kam dort zu keinem Bürgerkrieg.

¹⁰⁸ Vgl. Kurtenbach, Sabine: „Friedenssuche in Zentralamerika; Von der Contadora-Initiative über den Arias Plan zum Abkommen von Guatemala“, Hamburg: Lateinamerika Analysen, Lateinamerika: Beiheft 3, 1987. S. 15f.

¹⁰⁹ Anm.: Der „Frente Sandinista de Liberación Nacional“ bildete sich bereits Anfang der 60-er Jahre. Obwohl es zu Spaltungen innerhalb der Guerillas kam, blieb deren gemeinsames Ziel der Sturz Somozas.

¹¹⁰ Anm.: Der Somoza Clan herrschte sowohl über das politische als auch über das wirtschaftliche Wohl des Landes. Bürgerliche Oppositionelle flohen in die beiden südlicheren Länder Costa Rica und Panama und organisierten von dort aus den Widerstand.

hielt die Carter-Administration zu lange an der Hoffnung auf eine „Selbstreform des Regimes als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Somoza und der Opposition“¹¹¹ fest und verspielte damit die Chance auf einen friedlicheren Übergang. Entscheidend für den weiteren Verlauf des Konflikts war die sich ändernde Haltung der USA nach dem Sieg der Sandinisten. Ungeachtet der lokalen Ursachen der Revolution verfolgte die Carter-Administration Anfang der 80er Jahre einen Konfrontationskurs gegenüber den neuen Herrschenden in Managua.¹¹² Damit begann ein Bürgerkrieg zwischen dem Regime und den Contras, finanziell und materiell von den USA unterstützt, der 1983 weiter eskalierte und erst ab 1988 zu de- eskalieren begann.¹¹³

Der erfolgreiche Sturz eines autoritären Regimes hatte eine Signalfunktion für die benachbarten Staaten Guatemala, Honduras und El Salvador. In Guatemala kam es, wie bereits im vorherigen Abschnitt angesprochen, zu einer verstärkten Konfrontation zwischen dem Militär und den Guerillas.

In Honduras bildeten sich mehrere kleine Guerilla-Gruppen. Die MPL (Movimiento Popular de Liberación) war die weitaus am besten ausgerüstete. Doch mit Unterstützung der USA konnte die honduranische Armee bereits Anfang der 80er entscheidend gegen die Aufständischen vorgehen.¹¹⁴

Darüber hinaus erfüllte Honduras eine wichtige Funktion: Im gesamten Land, schwerpunktmäßig aber im südlichen Teil, wurden von den USA finanzierte militärische Stützpunkte errichtet, die als Ausbildungsbasis der Contras dienten. Die massive Militarisierung, auch wenn diese in erster Linie gegen die Sandinisten gerichtet, richtete einen großen Schaden im Land an.¹¹⁵

Costa Rica konnte weit weniger instrumentalisiert werden als seine nördlichen Nachbarn und widersetzte sich dem Stil ‚à la hondureña‘. Auf der Grundlage der von den Regierungen Carazo (1978-82) und Monge (1982-86) verkündeten ständigen aktiven und unbewaffneten Neutralität im Regionalkonflikt musste das Land relativ wenige Zugeständnisse auf militärischem Gebiet machen.¹¹⁶

¹¹¹ Vgl. Ehrke, Michael: „Die Politik der USA in Zentralamerika: Schwierigkeiten einer friedlichen Konfliktbeilegung“, S. 79-104, in: Hamann, Rudolf (Hrsg.): Die Süddimension des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986, hier: S. 90. Vgl. auch Rediske, Michael, 1984, S. 161ff.

¹¹² Anm.: Den Sandinisten wurde vorgeworfen, innenpolitisch eine Polarisierung zu betreiben und außenpolitisch die salvadorianische Guerilla zu unterstützen.

¹¹³ Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S. 252.

¹¹⁴ Vgl. Calvert, Peter: „The Democratic Transition in Central America: Guatemala, El Salvador, Nicaragua and Panama“, London: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Conflict Studies Nr. 307, März 1998, S. 8.

¹¹⁵ Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S. 286.

¹¹⁶ Anm.: Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Costa Rica sich zu Beginn der 80-er Jahre, wie auch das übrige Zentralamerika, in einer katastrophalen wirtschaftlichen Lage befand und daher bereit war, an die USA Zugeständnissen auf militärischem Gebiet zu machen. Im Gegenzug wurde Costa Rica wirtschaftlich unterstützt.

In El Salvador, dem kleinsten und gleichzeitig bevölkerungsreichsten Land Zentralamerikas, herrschte seit 1948 ein militärisch geprägtes Regime. Die Revolution in Nicaragua hatte eine Katalysatorfunktion für El Salvador. Zum einen kam es 1980 zum Zusammenschluss verschiedener Guerilla-Organisationen zur FMLN (Farabundo Marti Liberación Nacional) und gleichzeitig zur Zunahme ihrer bewaffneten Aktivitäten. Zum anderen löste eine Reformjunta, den bis dato autoritär herrschenden General Humberto Romero ab. Das neue Militärregime wollte effektiver gegen die Guerilla vorgehen, da man befürchtete, dem gleichen Schicksal zu erliegen wie Nicaragua.¹¹⁷

Auf regionaler Ebene wurde El Salvador nach dem missglückten Eingreifen der USA in Nicaragua zum Testfall von deren Eindämmungspolitik. Eine weitere Machtübernahme linksrevolutionärer Kräfte sollte verhindert werden, es durfte kein ‚zweites Nicaragua‘ oder ein weiteres Cuba auf amerikanischen Boden entstehen.¹¹⁸ Deshalb wurde El Salvador zum zentralen Element der US-Zentralamerikapolitik, sowohl in militärischer als auch wirtschaftlicher Hinsicht. Mehr als 50 % der gesamten Mittel flossen in dieses Land und bewahrten es in den 80er Jahren vor einer ökonomischen Krise.

Auch wenn die Auseinandersetzungen in den Staaten Zentralamerikas in erster Linie auf interne Ursachen zurückzuführen sind und es sich hier zunächst um länderinterne Auseinandersetzungen handelte, kam es, bedingt durch die Revolution in Nicaragua, zu einer Regionalisierung des Konflikts. In diesem Zusammenhang tauchte der Terminus ‚Zentralamerika-Konflikt‘ auf.

Abbildung 6: US- Wirtschafts - und Militärhilfe für Zentralamerika
in US-Dollar; Prozentsatz der Militärhilfe in Klammern.

	1980-1983	1984	1985
Guatemala	86,9 (0%)	17,7(0%)	96,9 (1%)
El Salvador	1216,4 (33%)	412,5 (48%)	61,8 (24%)
Honduras	522,6 (32%)	168,6 (46%)	277,6 (24%)
Costa Rica	474,1 (3%)	183,1 (5%)	213,1 (5%)

Quelle: Herrera Lasso, Luis, 1987, S. 327.

¹¹⁷ Vgl. Kurtenbach, Sabine, 1987, S. 13.

¹¹⁸ Vgl. Whitehead, Laurence: „The Imposition of Democracy“, S. 234-260, in: Lowenthal, Abraham F. (Hrsg.): Exporting Democracy: the United States and Latin America. Case Studies, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, hier: S. 253f. und vgl. Krumwiede Heinrich- W.: „Die revolutionäre Krise in Zentralamerika: Der mögliche Beitrag der USA zu ihrer Regulierung“, S. 93-98, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (s+f), Vol. 4 (2), 1986, hier: S. 96f.

3.3 Internationale Ebene

a) Zentralamerika und der Ost-West-Konflikt

Es kann von einer internationalen Dimension im zentralamerikanischen Raum gesprochen werden, da die beiden Supermächte USA und UdSSR jene Region nach der Etablierung der Sandinisten durch einen Stellvertreterkrieg zu nutzen suchten.

Im Folgenden sollen kurz die strategischen Interessen beider Länder am Isthmus dargelegt werden.

Dass Zentralamerika in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts als einer von vielen Schauplätzen im Ost-West-Konflikt angesehen wurde, hängt nach überwiegender Meinung mit dem Engagement der UdSSR und der USA in Nicaragua zusammen.¹¹⁹ Vor dem Sturz Somozas hatte die Sowjetunion so gut wie keine Kontakte zu der bereits vorhandenen revolutionären Opposition. Die Revolution wurde lediglich von Kuba unterstützt, das auch in den darauf folgenden Jahren den Kontakt intensivierte. Nach der Machtübernahme der Sandinisten bauten diese diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen zu den kommunistischen Staaten auf. Man kann sogar sagen, dass erst infolge des harten Konfrontationskurses der Carter-Administration gegenüber Nicaragua dieses sich immer stärker dem Ostblock näherte.¹²⁰ Doch alles in allem betrieb die UdSSR eine eher vorsichtige Politik, da sie nach Ansicht Krumwiedes zu keinem Zeitpunkt bereit gewesen wäre, Nicaragua in annäherndem Umfang wie Cuba zu finanzieren.¹²¹

Trotz vordergründig lokaler Ursachen interpretierte die neue Reagan-Administration den Fall Nicaragua als Beginn einer neuen Strategie des Kommunismus. Nach dem bereits verlorenen Cuba und Nicaragua befürchtete man einen Dominoeffekt. Diesem Szenario nach waren die Nachbarländer Nicaraguas am stärksten gefährdet.¹²² Schließlich konnte demnach auch nicht ausgeschlossen werden, dass selbst Mexiko an den Kommunismus fallen könnte. Ausgehend von diesem ‚schlimmsten‘ Szenario verfolgte die USA eine Politik der Eindämmung und Zurückdrängung einer vermeintlichen kommunistischen Expansion. Die beiden am meisten gefährdeten Länder wurden mit massiver Militär- und Wirtschaftshilfe unterstützt.¹²³

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Kissinger-Report für Zentralamerika von 1984. Die Ursachen der Krise werden primär auf die erwiesenermaßen schlechten Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung zurückgeführt. Diese Situation werde aber von externen

¹¹⁹ Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S. 283f.

¹²⁰ Anm.: Die USA stellten ihre Unterstützung für Nicaragua ein, betrieben sogar eine Isolationspolitik. Im Gegenzug stieg die Wirtschaftshilfe der RWG-Länder an. Vgl. Krennerich, 1996, S. 284.

¹²¹ Vgl. Krumwiede, Heinrich-W: „Revolution in Zentralamerika als Problem westlicher Außenpolitik“, Ebenhausen, 1987, S. 98.

¹²² Anm.: Reagan soll im Laufe seiner Amtszeit öfters über Nicaragua als über die UdSSR gesprochen haben. Vgl. Moreno, Darío, 1990, S. 1

¹²³ Anm.: Von 1979-1986 flossen insgesamt über 5 Mrd. USD in diese Region. Vgl. Ebd., S. 1f.

Kräften, also der Sowjetunion und Cuba, ausgenutzt, um mittels Revolutionen diese Länder in kommunistische Regime überzuführen. Als Lösungsweg schlägt der Kissinger-Report zwar diplomatische Initiativen vor, militärische Maßnahmen werden vor dem Hintergrund der Kommunismusgefahr aber ausdrücklich nicht ausgeschlossen.¹²⁴

b) **Regionaler und internationaler Einfluss auf Guatemala**

Im Vergleich zu den anderen zentralamerikanischen Ländern war das Konfliktgeschehen in Guatemala weniger internationalisiert. Kurtenbach erklärt die Sonderrolle des Landes mit folgenden Argumenten:

1. Einziges Land ohne Land- oder Seegrenze zu Nicaragua
2. Praktische Isolation auf internationaler Ebene
3. Verschlechterung der bilateralen Beziehungen zu den USA infolge der zunehmenden, groben Menschenrechtsverletzungen.¹²⁵

Der US-Politologe Carothers fasst die Beziehungen der USA mit Guatemala folgendermaßen zusammen:

„The traditionally warm U.S.-Guatemalan relationship, rooted in the mutual anticommunist interests, grew chilly in the late 1970s. The Guatemalan military refused to accept the human rights conditions imposed on U.S. military assistance in 1977, [...] leading to a suspension of U.S.-Guatemalan military cooperation.“¹²⁶

Dementsprechend wurden dem Land über Jahre hinweg Militärhilfen, im Gegensatz und auch im Widerspruch¹²⁷ zu den benachbarten Staaten, verweigert. Die Wirtschaftshilfen waren an strenge Auflagen gebunden, das Militärregime konnte sie kaum erfüllen.¹²⁸ Mit Beginn der Präsidentschaft Reagans hoffte das Militärregime auf finanzielle Unterstützung, doch der mehrheitlich von Demokraten besetzte Kongress verweigerte die Mittel.

Auf den ersten Blick mag die Tatsache, dass Guatemalas Teilnahme am regionalen Konflikt „praktisch auf null“¹²⁹ war, als Vorteil erscheinen, da keine externen Akteure den Friedensprozess in den 90ern zusätzlich behindern konnten. Doch die internationale Isolation

¹²⁴ Vgl. Kurtenbach, Sabine, 1987, S. 15ff. Von S. 15-19 werden verschiedene Strategiepapiere der USA im Zentralamerikanischen Konflikt kurz analysiert.

¹²⁵ Vgl. Kurtenbach, Sabine, 1987, S. 13.

¹²⁶ Carothers, Tom: „In the name of democracy: U.S. policy toward Latin America in the Reagan years“, Berkeley: University of California Press, 1991, S. 58.

¹²⁷ Anm.: Widerspruch deswegen, weil auch El Salvador und Honduras die Menschenrechtskriterien nicht einhielten.

¹²⁸ Anm.: Dies hatte politische Gründe, es bestand keine direkte Notwendigkeit das Regime zu unterstützen. Die Guerilla war dem Militär in jeder Hinsicht unterlegen. Von Guatemala ging keine kommunistische Bedrohung aus.

¹²⁹ Krennerich, Michael, 1996, S. 287.

des Landes stellte sich in den 80er Jahren als größtes Hindernis auf dem Weg zu einer Friedenssuche dar. Zum einen konnte auf das autoritäre Regime weit weniger Druck ausgeübt werden als dies in den Nachbarländern der Fall war, zum anderen führte das Ende des Kalten Krieges nicht zu einer Auflösung der URNG.

4. Transition und Konsolidierung in Guatemala

4.1 Liberalisierungsphase

4.1.1 Die Rolle der internen Akteure

Aufbauend auf den theoretischen Überlegungen aus Kapitel II, werden in der Liberalisierungsphase jene Akteure auf ihr Handeln und strategisches Vorgehen hin untersucht, welche den Transitionsprozess maßgeblich in Gang setzten und gestalteten. Die Akteure lassen sich hinsichtlich ihrer strategischen Position und den von ihnen verfolgten Strategien bestimmen. Auf der einen Seite findet man die Allianz des Militärs mit dem Unternehmertum, die nach dem Sturz der Regierung Arbenz' 1954 geschlossen wurde. Die Streitkräfte waren in diesem Bündnis die mächtigeren Akteure. Die Guerilla-Organisationen in der URNG bildeten die Opposition. Die erste frei gewählte zivile Regierung seit 1951 versuchte die Vermittlerrolle einzunehmen. Gegen den bis 1986 ‚herrschenden Block‘ aus Militär und Unternehmertum konnte die Exekutive selbst nach der Amtsübernahme nicht uneingeschränkt handeln. Andererseits war die Exekutive von den genannten Akteuren am ehesten um Verhandlungen mit der Guerilla bemüht. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen werden als Akteure in dieser Phase nicht untersucht. Aufgrund ihrer vergleichsweise schwachen Position kommt ihnen eine untergeordnete Bedeutung zu.¹³⁰

In dem Analyseraster der Liberalisierungsphase soll die relative Stärke bzw. Schwäche der internen Akteursgruppen sowohl einzeln als auch untereinander untersucht werden. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die in dieser Phase errungenen strategischen Positionen gemäß den Kriterien der Transitionsautoren O'Donnell/Schmitter nicht von Dauer sein müssen. In der nächsten Phase können sich bereits Änderungen ergeben.

¹³⁰ Vgl. Bendel, Petra/Krennerich, Michael: „Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika“, S. 273-294, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5- Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen: Leske+Budrich, 2000. Bendel/Krennerich halten fest: „es waren [...] nicht die vergleichsweise schwachen zivilgesellschaftlichen Kräfte, welche den Demokratisierungsprozess maßgeblich vorantrieben. Dieser ergab sich vor allem aus dem Wechselverhältnis zwischen externen Akteuren, politischen Akteuren und gewaltbefürwortenden gesellschaftlichen Gruppen“, hier: S. 275.

a) Militär – Trotz Spaltung wichtigster Akteur

Begonnen werden soll die Analyse mit dem Militär, weil die Handlungen dieses Akteurs in der Liberalisierungsphase von entscheidender Bedeutung waren.

Bereits in seiner Eröffnungsrede am 9. August 1983 kündete der nach einem internen Putsch gegen den bis dato herrschenden Ríos Montt an die Macht gekommene General Mejías freie Wahlen an. Er versprach, dass seine Regierung nur provisorischen Charakter habe und lediglich bis zur Übergabe an eine frei gewählte zivile Regierung im Amt bleiben würde. Gramajo¹³¹ sieht in diesem angekündigten Schritt den Beginn der Liberalisierungsphase.¹³² Der überwiegende Teil der guatemaltekischen Offiziere betrachtet, so die US-amerikanische Politikwissenschaftlerin Jonas in ihren Untersuchungen, den primären Ursprung der Liberalisierung bereits in dem erfolgten ersten Putsch im März 1982 unter Ríos Montt. Die Armee habe, so ihr Tenor, mit der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung 1985, der daraus resultierenden neuen Verfassung sowie den freien Präsidentschaftswahlen, Guatemala zur Demokratie zurückgeführt.¹³³ Auch andere Politikwissenschaftler wie die beiden Guatemalteken Luis Alberto Padilla und Héctor Rosada sehen in dem von der Armeeführung vollzogenen Schritt den Beginn der Liberalisierungsphase. Doch dieser sei erst durch äußeren Druck zustande gekommen und wäre bei unveränderten äußeren Bedingungen nicht eingetreten.¹³⁴ Damit bringen die beiden Politikwissenschaftler die externen Akteure ins Spiel. Auf deren Rolle wird am Ende dieses Kapitels in gesonderter Weise eingegangen. Gramajo, Verteidigungsminister im ersten Kabinett der zivilen Regierung, betrachtet das Legitimationsdefizit des autoritären Regimes als Grund für die eingeleitete Liberalisierung¹³⁵.

Die politische Legitimität sollte dadurch wieder gestärkt werden, dass das autoritäre Regime eine kontrollierte partielle Öffnung des politischen Systems erlaubte. Gramajo umschreibt die Modifikationen der Regeln des Militärregimes folgendermaßen:

*„In late 1983, the process of liberalization began. The state of siege was lifted, signaling respect for individual and civil liberties [...] new windows were opened to allow for freer expression of views and of criticism“.*¹³⁶

¹³¹ Anm.: General Gramajo war 1982 einer der führenden Offiziere beim Putsch gewesen, der Ríos Montt an die Macht brachte. Ab 1987 gehörte er als Verteidigungsminister der ersten gewählten zivilen Regierung an. Als so genannter Softliner hat er entscheidend dazu beigetragen, dass sich die Rolle des Militärs als Akteur veränderte, d.h. dass die Streitkräfte sich an die Verfassung hielten und die zivile Macht akzeptierten.

¹³² Vgl. Gramajo Morales, Héctor, 1997, S. 122.

¹³³ Vgl. Jonas, Susanne: „Democratization through Peace: The difficult Case of Guatemala“, S. 9-38, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 42:4, 2001, hier: S. 18.

¹³⁴ Vgl. Padilla, Luis Alberto: „Las nuevas relaciones cívico-militares en el marco del proceso de paz en Guatemala“, S. 27-41, in: Estudios Internacionales, Guatemala: IRIPAZ, Juli-Dezember, 1996, hier: S. 33. Vgl. Rosada-Granados, Héctor: „El Lado Oculito De Las Negociaciones De Paz-Transición De La Guerra A La Paz En Guatemala“, Guatemala: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1998, S. 19f.

¹³⁵ „Without political legitimacy, no government can initiate economic policy changes“, Gramajo Morales, Héctor, 1997, S. 123f.

¹³⁶ Vgl. Ebd., S. 122.

Bereits Anfang der 80er Jahre wurde laut Armeeführung mit den Modifikationen begonnen und die Rückgabe der Exekutive an eine frei gewählte zivile Regierung beschlossen. Von Seiten der Streitkräfte war man bemüht, die Liberalisierung als einen eigens verfassten Beschluss hinzustellen. In dieses Schema passen dann auch die Äußerungen der Militärführung, das Jahr 1984 zum Jahr der ‚Aussöhnung‘ zu erklären. Ein so genannter Fünf-Punkte-Plan wurde 1982 erstellt und sah einen festgelegten Übergang zur Demokratie vor.

1. Besiegung der Aufständischen
2. Kontrolle der befreiten Gebiete durch die Errichtung von Modelldörfern¹³⁷
3. Vorbereitung der Verfassungsgebenden Versammlung 1984
4. Durchführung von Wahlen im Jahr 1985
5. Rücktritt der Militärregierung von Mejía Victores und Einsetzung der gewählten zivilen Exekutiven.¹³⁸

Der guatemaltekeische Politikwissenschaftler Bernardo Arévalo sieht den Grund für die Entscheidung des Militärs, die Macht offiziell einer zivilen Regierung zu übergeben, in der eigenen Überforderung. Es sei, bedingt durch die fehlende politische Legitimität, zu viel gewesen, sowohl die Regierungsfunktion auszuüben als auch die Aufstandsbekämpfung weiterzuführen. Das Ergebnis war ein strategischer Rückzug aus der Regierungsführung und eine verstärkte Konzentration auf die interne Aufstandsbekämpfung. Bedingt durch die Koexistenz von Liberalisierung und Aufstandsbekämpfung wurde der Transitionsbeginn seiner Ansicht nach nur halbherzig angegangen.¹³⁹

Diese Überforderung hat ihre Ursachen nach Ansicht der überwiegenden Anzahl der Autoren in der Spaltung der regimeinternen Führung. Man kann behaupten, dass die Liberalisierungsphase ein Produkt regimeinterner Differenzen war. Auch wenn sie zu Beginn eine kontrollierte und von der Armeeführung gesteuerte Öffnung war, so war sie erst dann möglich, als es in der Machtelite¹⁴⁰ zu Divergenzen über den weiteren Verlauf in dieser Phase kam. Es waren, gemäß Frundt, in erster Linie Uneinigkeiten in politischen Fragen, die zu Machtkämpfen zwischen den beiden politischen Hauptströmungen, den so genannten ‚Hardlinern‘ und ‚Softlinern‘ führte. Die

¹³⁷ Anm.: Erklärung vgl. Fußnote 103 und 104, Kapitel III.

¹³⁸ Vgl. Schirmer, Jennifer: „The Guatemalan Military Project; A Violence called Democracy“, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998, S. 23f. Hier findet sich eine ausführliche Darstellung des 5-Punkte-Planes.

¹³⁹ Vgl. Arévalo de León, Bernardo: „Der festgefahrene Übergangsprozess: Demokratische Transformation und militärische Konversion in Guatemala“, S. 226-239, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): „Der zerbrechliche Frieden: Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung“, Bonn: Dietz, 2002. hier: S. 226f.

¹⁴⁰ Anm.: Damit ist die Allianz des Militärs mit dem Unternehmertum gemeint.

im guatemaltekischen Sprachgebrauch als „Cofradía“¹⁴¹ bezeichneten Hardliner forderten eine militärische Lösung des Bürgerkriegs und wollten so wenig Macht wie möglich abgeben. Die Rolle der Streitkräfte als Hüter der internen Ordnung sollte bestehen bleiben. Der modernisierungsorientierte Teil der Armee, auch „Sindicato“ genannt, strebte angesichts der internationalen Isolierung und der internen Schwierigkeiten eine neue Position in der Gesellschaft an und trat für eine weiterführende Liberalisierung ein. Interne Putsch in den Jahren 1982 und 1983 sollten das Regime wieder stabilisieren, um nicht das gleiche Schicksal zu erfahren wie Nicaragua. Nicht zuletzt durch diese internen Brüche wurden Spielräume frei, die schließlich unter Miteinbezug externer Akteure zu einer Liberalisierung führten.¹⁴²

Das Verhältnis der beiden Strömungen war entscheidend für den weiteren Verlauf der Liberalisierungsphase. Je stärker sich die Softliner durchsetzten, desto mehr Bewegung gab es auch in den Verhandlungen mit der Guerilla über ein Ende des Bürgerkrieges. Direkte Gespräche kamen aber erst Anfang der 90er Jahre zustande. Mit Gramajo als Verteidigungsminister gewann die modernisierungsorientierte Fraktion ab 1987 die Oberhand.

Hervorzuheben ist ein Strategiewechsel nach der eingeleiteten Liberalisierung. Die Doktrin der Nationalen Sicherheit wurde durch die neue Doktrin der Nationalen Stabilität¹⁴³ ersetzt. Die erstgenannte, entwickelt auf dem Höhepunkt des Antiregimekrieges, hatte unter Schlagwörtern wie ‚Verbrannte Erde‘ und ‚Bohnen und Kanonen‘ die Zivilbevölkerung mit in das Konfliktgeschehen hineingezogen. Die Doktrin der Nationalen Stabilität, die im Wesentlichen von Gramajo konzipiert wurde, suchte hingegen den Ausgleich der Interessen der verschiedenen Akteure an Stelle des bewaffneten Konfliktes zu setzen.¹⁴⁴ Dieser Ausgleich sollte in erster Linie der ruralen Bevölkerung, die am meisten unter dem Vorgehen der Armee gelitten hatte, zugute kommen. Dazu zählte, dass die Landbevölkerung in verstärktem Maße in den Planungen berücksichtigt wurde. Weil der Bürgerkrieg trotz der eingesetzten Liberalisierungsphase faktisch bis 1996 andauerte, spielte die Zerschlagung des inneren Feindes, sprich der URNG, jedoch weiterhin eine zentrale Rolle.

Der Einfluss der Armee wurde auch mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung im Mai 1985 nicht vermindert. Zwar wurden in dem Gesetzestext bestimmte politische Rechte und Garantien für Akteure und Institutionen verankert, doch gleichzeitig wurden wichtige

¹⁴¹ Molkentin, Gudrun: „Kriegsursachen und Friedensbedingungen in Guatemala“, Frankfurt/Main: Lang, 2002, S. 193.

¹⁴² Vgl. Bendel, Petra/Nohlen, Dieter, 1993, S. 17f.

¹⁴³ Vgl. Gramajo Morales, Héctor: „Tesis De La Estabilidad Nacional“, Guatemala: C.A., 1989. „La Tesis de la Estabilidad Nacional plantea el equilibrio, cooperación, alianza e interrelación de las expresiones o factores del poder nacional“, S. 49.

¹⁴⁴ Vgl. Dietrich, Wolfgang: „Zur Unvereinbarkeit von Staat, Militär und ziviler Gesellschaft“, S. 161-176, hier: S. 173, in: Birk, Fridolin (Hrsg.): Guatemala- Ende ohne Aufbruch, Aufbruch ohne Ende, Frankfurt/Main: Vervuert, 1995.

Antiregime-Institutionen wie die Zivilverteidigungskomitees¹⁴⁵ auf Druck der Militärs als Bestandteil in die Verfassung mit aufgenommen.¹⁴⁶ Es waren externe Faktoren, die das Militärregime einlenken ließen. Dementsprechend ist die Entscheidung des Militärs die Macht offiziell an eine zivile Regierung zu übergeben, zum überwiegenden Teil extern erklärbar. Erst dadurch bedingt kam es zu internen Krisenerscheinungen, woraufhin vor allem das Unternehmertum verstärkt auf eine Öffnung drängte. Jonas fasst das folgendermaßen zusammen:

1. *„it [authoritarian regime] preferred civilian rule in part because, after being an international pariah for many years, the government needed international legitimacy in order to obtain foreign aid to deal with the economic crises“*,

2. *„internal pressures: a more open political environment was seen as necessary in order to regain private-sector confidence and reactivate the economy“*¹⁴⁷

Es lässt sich festhalten, dass bereits vor den Wahlen im November 1985 alle Präsidentschaftskandidaten verkündeten, dass sie im Falle eines Wahlsieges keine gegen das Militär gerichteten Reformen durchführen und die begangenen Verbrechen nicht untersuchen würden.¹⁴⁸ Befreit von den Lasten der direkten Verantwortung in der Exekutive, konnten sie nach den Wahlen, ihr eigentliches Ziel, nämlich die Fortführung des Kampfes gegen die Guerilla, fortsetzen.¹⁴⁹

Die Strategie des Militärs ging auf. Nach der Wahl des ersten zivilen Präsidenten, Cerezo, erhielt Guatemala wieder Entwicklungshilfe und in geringem Maße auch Militärhilfe.¹⁵⁰

Mit den Worten Arévalos gesprochen lässt sich abschließend festhalten, dass aufgrund des von den Streitkräften initiierten Öffnungsprozesses, diese selber bestimmten, welche Grenzen und Bedingungen die zivile Regierung einzuhalten hatte.¹⁵¹

b) Unternehmertum – Der ungewollte Bruch mit dem Militär

Guatemalas Unternehmerklasse¹⁵² spielte eine entscheidende Rolle vor und während der Liberalisierungsphase. Um deren Handeln einordnen zu können, ist es notwendig, auf die

¹⁴⁵ Anm.: Formell wurde die Bezeichnung „Patrulla de Autodefensa Civil“, kurz „PAC“ (Patrouille für zivile Selbstverteidigung) in „Comités de Defensa Civil“ (Zivilverteidigungskomitees) geändert und als zivile Organisation dem Verteidigungsministerium unterstellt.

¹⁴⁶ Vgl. Jonas, Susanne: „Electoral Problems and the Democratic Project in Guatemala, S. 25-44, in: Booth, John A./Seligson, Mitchell A (Hrsg.): Elections and democracy in Central America, revisited, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995, hier: S. 28.

¹⁴⁷ Vgl. Jonas, Susanne, 1995, S. 29.

¹⁴⁸ Vgl. Molkentin, Gudrun: „Kriegsursachen und Friedensbedingungen in Guatemala“, Frankfurt/Main: Lang, 2002, S. 192.

¹⁴⁹ Vgl. Jonas, Susanne, 1995, S. 29.

¹⁵⁰ Vgl. Bendel, Petra/Nohlen, Dieter, 1993, S. 19.

¹⁵¹ Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 63.

Präsidentschaftszeiten von Ríos Montt und Lucas zurückzublicken. Aufgrund des forcierten Antiregimekrieges verschlechterte sich die interne wirtschaftliche Lage zunehmend. Die Wachstumsrate des BIP sank Anfang der 80er Jahre konstant um zwei bis drei Prozentpunkte. Die begangenen Menschenrechtsverletzungen seitens des Militärregimes führten extern dazu, das Guatemala vom internationalen Wirtschaftsverkehr nahezu ausgeschlossen wurde. Hinzu kam Anfang der 80er Jahre eine ganz Lateinamerika betreffende Wirtschaftskrise. Die Militärführung hatte kein tief greifendes Konzept, um auf die ökonomische Krise zu reagieren.

Die traditionell gute Machtbalance zwischen Militär und Unternehmertum kippte aber auch infolge der zunehmenden politischen Interessenskonflikte. Diese entzündeten sich an den allzu evidenten Wahlfälschungen aus dem Jahr 1982.

Vor diesem Hintergrund ist der Strategiewechsel der Wirtschaftselite, die in der Dachorganisationen CACIF¹⁵³ zusammengeschlossen war, zu verstehen. Der CACIF wehrte sich vehement gegen das verstärkte Eingreifen der Exekutive in den Wirtschaftskreislauf. Der Unternehmerverband lief so lange Sturm gegen jegliche von den Militärregierung geplante Maßnahmen, bis diese sich schließlich gezwungen sah, die angekündigten Maßnahmen zurückzunehmen.¹⁵⁴

McCleary spricht in diesem Zusammenhang von einer beginnenden Spaltung der bis 1982 vereinten militärischen und wirtschaftlichen Elite des Landes. Die Elitenuneinigkeit ermöglichte ein voranschreiten der Liberalisierung.¹⁵⁵ Dieses Verhalten des Unternehmerverbandes manifestierte sich beispielsweise in gut organisierten medialen Kampagnen, in denen die Militärführung als ‚dumm‘ und ‚ignorant‘ dargestellt wurde, die den Ernst der Lage nicht erkennen würde. Das Unternehmertum sah sich als Retter und forderte eine wirtschaftliche, aber auch eine politische Öffnung des Landes. Die Militärführung war in ihrem weiteren Vorgehen

¹⁵² Anm.: Auch wenn im weiteren Verlauf der Arbeit von **dem** Unternehmertum gesprochen wird, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass es diesen als homogenen Akteur nicht gab. Dennoch lässt sich in den verschiedenen Phasen eine von der Mehrheit der Unternehmer getragene Strategie erkennen. Zur Entwicklung der Unternehmerklasse in Guatemala nach 1954 siehe: Krennerich, Michael: „Krieg und Frieden in Nicaragua, El Salvador und Guatemala“, S. 105-139, in: Bendel, Petra/Nohlen, Dieter (Hrsg.): Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt am Main: Vervuert, 1993.

¹⁵³ Anm.: „Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras“, kurz: CACIF, 1957 gegründet, vertritt die Interessen von ca. 80.000 Unternehmen, kleinere und mittlere bilden die Mehrheit. Ein zweiter Unternehmerverband, CAEM (Cámara Empresarial de Guatemala), wurde 1981 gegründet, finanziell unterstützt von USAID. Dieser sollte den US-amerikanischen Unternehmern als Sprungbrett für den guatemaltekischen Markt dienen. Doch der CACIF konnte sich gegenüber der CAEM behaupten. Letzterer hatte als Akteur in den Phasen vergleichsweise wenig Bedeutung. Vgl. McCleary, Rachel: „Dictating Democracy: Guatemala and the end of violent revolution“, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1999, S. 30f. und S. 35f.

¹⁵⁴ Vgl. Gramajo Morales, Héctor, 1997, S. 123.

¹⁵⁵ Vgl. McCleary, Rachel, 1999, S. 17f.

uneinig, was wiederum den Reformern innerhalb des privaten Sektors und der Opposition bewies, dass das Militärregime nicht wie bisher handeln konnte.¹⁵⁶

Domínguez vertritt die These, dass die Wirtschaftselite, trotz der Spaltung in Befürworter und Nicht-Befürworter gegenüber den Handlungen des Militärregimes, keine zu weite Öffnung des Systems anstrebte. Das es dennoch dazu kam, sei, so Domínguez weiter, nicht beabsichtigt gewesen.¹⁵⁷

Eine Öffnung des politischen Systems schien aufgrund der Tatsache, dass das Militärregime die prekäre ökonomische Lage nicht in den Griff bekam, unvermeidlich. Die Wirtschaftselite wollte jedoch keineswegs eine gewaltsame Lösung ‚á la nicaragüense‘ mit unsicherem Ausgang, sondern eine behutsame Liberalisierung.¹⁵⁸ Robinson spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die politische und wirtschaftliche Elite des Landes eine „low-intensity“¹⁵⁹ Demokratie anstrebte. Diese sah minimale Änderungen vor, ohne dass die Dominanz der Herrschenden in Frage gestellt würde.

c) Erste zivile Regierung – Geringe Entscheidungsbefugnis

Bereits vor den Wahlen war klar, dass die politische Macht nur bedingt zur Disposition bereit stehen würde. Weder der mächtige Unternehmerverband CACIF noch die interventionsfähigen Streitkräfte waren, trotz der im vorherigen Abschnitt angesprochenen Uneinigkeit, an allzu großen sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Änderungen interessiert. Alle Kandidaten waren sich dessen bewusst, auch der als Favorit ins Rennen gegangene und siegreiche christdemokratische Präsidentschaftskandidat Cerezo räumte bereits vor der Wahl ein:

„Selbst wenn ich gewählt werden würde, öffnete sich die Tür der Demokratie nur wenig in Guatemala. Meine Regierung würde keine Reformen einführen, da die Armee dagegen Widerstand leisten würde...[...] Lediglich mein Nachfolger könnte den sozialen Wandel vorantreiben“.¹⁶⁰

Der guatemaltekeische Präsident Cerezo war zwar der gewählte Repräsentant der Exekutive, hatte aber noch lange nicht die dazugehörige Macht erreicht. Während seiner vierjährigen

¹⁵⁶ Vgl. Azpuru, Dinorah: „Peace and Democratization in Guatemala“, S. 97-126, in: Arnson Cynthia J. (Hrsg.): Comparative Peace Processes in Latin America, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999, hier: S. 102f.

¹⁵⁷ Vgl. Domínguez, Jorge: „Democratic Transitions in Central America and Panama“, S. 1-31, in: Domínguez, Jorge/Lindenberg, Marc (Hrsg.): Democratic Transitions in Central America, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1997, hier: S. 25.

¹⁵⁸ Vgl. Frundt, Henry: „Guatemala in search of Democracy“, S. 25-42, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 32, Nr. 3, 1990.

¹⁵⁹ Robinson, William: „Neoliberalism, the Global Elite, and the Guatemalan Transition: A Critical Macrosocial Analysis“, S. 89-107, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 42, Nr. 4, 2001. hier: S. 91.

¹⁶⁰ Cerezo, zitiert nach: Krennerich, Michael, 1996, S. 85.

Präsidentschaft konnte er wenig unternehmen, um die ‚Asymmetrie‘ zugunsten der beiden mächtigen Akteure zu verringern. Arévalo hält fest, dass dieser erste frei gewählte Präsident seit 1951 gegenüber der Armee nur 30 % der Macht innehatte. Daraus resultierte zum einen, dass Gesetze verabschiedet wurden, die dem Militär weitgehende Rechte verliehen, und zum anderen, dass den Streitkräften weiterhin freie Hand in der Aufstandsbekämpfung gelassen wurde.¹⁶¹ Es wurde ein Kompromiss zwischen beiden Akteuren eingegangen: die zivile Regierung mischte sich nicht in die Bekämpfung des inneren Feindes ein, im Gegenzug akzeptierte das Militär den zivilen Präsidenten. Aus diesem Grund kann man von einer kontrollierten Liberalisierung sprechen.

Jonas beschreibt das Gebilde der Exekutive folgendermaßen:

*„After the necessary „recomposition“ of the counterinsurgency state to resolve its internal and external crises of legitimacy, what existed from 1986 through the early 1990s can be described as a civilian version of the counterinsurgency state“.*¹⁶²

Die Grenzen der zivilen Regierung wurden deutlich, als Cerezo 1987 einen ersten Versuch unternahm, Gespräche mit der Guerilla aufzunehmen. Nachdem die Hardliner innerhalb der Streitkräfte mit Putschversuchen drohten, wurden direkte Kontakte nur angeboten unter der Bedingung, dass die URNG ihre Waffen abgibt. Die URNG konnte diese Bedingung ohne rechtliche Garantien natürlich nicht akzeptieren.¹⁶³ Cerezo meinte, dass jene frühe Kontaktsuche mit den Aufständischen von den beiden bestimmenden Akteuren, Armee und Unternehmerflügel, kategorisch abgelehnt worden seien.¹⁶⁴

Die Regierung stand vor einem Dilemma: von der internationalen Gemeinschaft wurden Fortschritte im Transitionsprozess gefordert. Dazu zählte, dass die Regierung Verhandlungsinitiativen mit der URNG beginnen sollte. Gleichzeitig sollte sie jedoch für eine Verringerung des Einflusses seitens der Streitkräfte sorgen. Anreize dazu waren versprochene finanzielle Mittel im Falle der Umsetzung. Die Putschversuche im Oktober 1987 und Mai 1988 machten deutlich, dass die zivile Suprematie über die militärische keineswegs erkennbar war.¹⁶⁵ Den Streitkräften musste sowohl freie Hand im Kampf gegen die Aufständischen zugesichert werden als auch das Fortbestehen weitgehender Rechte.¹⁶⁶

¹⁶¹ Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 2002, S. 227 und vgl. Kurtenbach, Sabine: „Zentralamerikas Militär zwischen Krieg und Frieden. Demobilisierung und Neuordnung der zivil-militärischen Beziehungen“, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1996, S. 28.

¹⁶² Jonas, Susanne, 2001, S. 18.

¹⁶³ Vgl. Calvert, Peter, 1998, S. 13.

¹⁶⁴ Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S.303.

¹⁶⁵ Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 86.

¹⁶⁶ Anm.: Dabei ging es v. a. um jene neuen Rechte, welche sich das Militär im Vorfeld der Machtübernahme durch die zivile Exekutive am 14. Januar 1986 gesichert hatte. In den ersten zwei Wochen vor der Machtübergabe verabschiedete das noch amtierende Militärregime Gesetze, die ihm weitreichende Rechte verliehen. Hervorzuheben sind die Gesetze über die Amnestie für begangene Verbrechen in den 80-er Jahren und die

Abbildung 7: Regime und ihre herrschenden Einflüsse:

1978-1985 Militär Regime	1985-1991 Zivile Regierung unter Cerezo
1. Militär	1. Politik
2. Wirtschaft	2. Militär
3. Politik	3. Wirtschaft
4. Gesellschaft	4. Gesellschaft

Quelle: eigene Darstellung nach Paiz-Andrade, Rodolfo, 1997, S. 145.

d) Guerilla Organisationen – Trotz Dialogbereitschaft kein Ende des Bürgerkriegs

Die 1982 zur URNG vereinten guatemaltekischen Guerilla-Organisationen mussten spätestens nach dem unter Ríos Montt geführten Feldzug der verbrannten Erde ihre Niederlage eingestehen. Ein militärischer Sieg seitens der Aufständischen war in unerreichbare Ferne gerückt. Die Verluste sowohl unter den Guerilleros als auch in der Zivilbevölkerung waren zu hoch. Zwischen 100.000 und 150.000 Menschen wurden alleine zwischen 1981-1983 getötet oder vermisst.¹⁶⁷ Ausgehend von diesen Tatsachen änderte die URNG im Laufe der Liberalisierungsphase ihre Strategie. Statt des uneingeschränkten bewaffneten Kampfes suchte die Führung erstmals nach der Möglichkeit von politischen Lösungen. Die URNG betrachtete die Liberalisierungsphase als eine Chance gemäß dem Clausewitz'schen Grundsatz der „Weiterführung des Krieges mit anderen Mitteln“¹⁶⁸ und bemühte sich um eine Dialogbereitschaft mit der zivilen Regierung. Gespräche mit den Streitkräften kamen noch nicht in Frage. Die Hardliner innerhalb des Militärs waren bis Anfang der 90er Jahre gegen Friedensverhandlungen mit der URNG oder deren Verbündeten. Die geforderte bedingungslose Abgabe der Waffen schien der URNG nicht hinnehmbar, zumal sie dafür keine Garantien erhielten.¹⁶⁹

Die vereinten Guerillaorganisationen wollten durch ihre politischen Aktionen zwei Ziele erreichen. Zum einen sollte, vor allem im Ausland, die Aufmerksamkeit auf die vom Militär begangenen Menschenrechtsverletzungen gelenkt werden und zum anderen auf deren nach wie vor absoluten militärischen Kontrolle in Guatemala. Padilla hat in seinen Untersuchungen festgestellt, dass ein solidarisches Komitee mit Guatemala sich in Westeuropa und den USA auf politischem und finanziellem Gebiet für die Ziele der Aufständischen einsetzte.¹⁷⁰

Oberhoheit in den so genannten gefährdeten Regionen. Auch die rechtliche Anerkennung der PAC's als zivile Organisation wurde erstmals festgeschrieben. Vgl. dazu Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH): „Guatemala- Memoria del Silencio“, Band I, 1999, S. 211f.

¹⁶⁷ Vgl. Jonas, Susanne, 2001, S. 11.

¹⁶⁸ Vinegrad, Anna: „From Guerillas to Politicians: The Transition of the Guatemalan Revolutionary Movement in Historical and Comparative Perspective“, S. 207-227, in: Sieder, Rachel (Hsrg.): Guatemala after the Peace Accords, London: Institute of Latin American Studies, 1998, hier: S. 218.

¹⁶⁹ Vgl. Jonas, Susanne, 2001, S. 10.

¹⁷⁰ Vgl. Padilla, Luis, 1997, S. 28.

Arévalo kommt mit Blick auf das politische Handeln der URNG zu folgendem Schluss:

*„la guerilla guatemalteca [...] trasladó el escenario principal del enfrentamiento del campo militar- en que no tenía ya ninguna posibilidad real del éxito- al campo político internacional, mediante una eficiente estrategia diplomática fundamentada en el señalamiento de las debilidades y contradicciones del proceso de transición“.*¹⁷¹

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass mit den Friedensverträgen von Guatemala, den so genannten Verträgen von Esquipulas I+II von 1986 und 1987, die politischen Initiativen der URNG erste Erfolge aufwies. Obwohl die Aufstandsbekämpfung, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau als Anfang der 80er Jahre, weiterging, so kam es zum ersten Mal Anfang Mai 1987 zu Gesprächen mit der Nationalen Versöhnungskommission.¹⁷² Diese ersten direkten Gespräche bereiteten schließlich den Weg zu direkten Verhandlungen mit der zivilen Regierung und auch mit den Streitkräften, welche dann in der Demokratisierungsphase zu Ende geführt wurden.¹⁷³

4.1.2 Die Rolle der externen Akteure

In dem Phasenmodell von O'Donnell/Schmitter wurde den externen Komponenten wenig Bedeutung zugemessen. Auch wenn diese keineswegs negiert wurden, so bezog sich die Ursachensuche für den Transitionsbeginn doch hauptsächlich auf die interne Akteurskonstellation.¹⁷⁴ Für die Transitionsprozesse in Zentralamerika darf jedoch das externe nicht außer Acht gelassen werden, weil internationale Einflüsse entscheidend waren. Obwohl Guatemala in internen Angelegenheiten im Vergleich zu den südlichen Nachbarstaaten weit weniger von externen Akteuren beeinflusst wurde, kann auf deren Handeln nicht verzichtet werden. Dazu äußert sich Arévalo folgendermaßen:

*„la precencia internacional probó ser un elemento fundamental para romper los posicionamientos tácticos en los que las partes estaban enfrascados“*¹⁷⁵

¹⁷¹ Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 88.

¹⁷² Anm.: Die Nationale Versöhnungskommission, in der zum ersten Mal seit 1954 Akteure aus Parteien und anderen Interessensgruppen zusammenkamen, sollte die internen Friedensverhandlungen in Guatemala erleichtern. Ins Leben gerufen wurde sie 1987 nach dem Abschluss des zentralamerikanischen Friedensvertrages Esquipulas II. Auch in den anderen Staaten Zentralamerikas hatten vergleichbare Kommissionen eine ähnliche Funktion.

¹⁷³ Vgl. McCleary, Rachel: „Guatemala's Postwar Perspectives“, S. 128-143, in: Journal of Democracy, Vol. 8, Nr. 2, April 1997, hier: S. 137f.

¹⁷⁴ Anm.: Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Schlussfolgerungen der Transitionsautoren in „Transitions from Authoritarian Rule“ auf den untersuchten Fallbeispielen beruhen. In den ausgesuchten Ländern Südeuropas und Lateinamerikas war der externe Einfluss sozusagen marginal. Zentralamerika wurde in der Transitionsliteratur immer als Beispiel dafür gebracht, dass erst durch den externen Druck die regimetreagenden internen Akteure die Liberalisierungsphase einläuteten.

¹⁷⁵ Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 90.

Die generell hohe Bedeutung externer Einflüsse auf den Transitionsverlauf unterscheidet Guatemala und das restliche Zentralamerika von den anderen lateinamerikanischen Transitionsprozessen. Der internationale Druck, in Form von Gewährung oder Nicht-Gewährung wirtschaftlicher und militärischer Hilfe, hatte eine direkte Wirkung auf das Verhalten der internen Akteure.¹⁷⁶

Azpuru führt noch andere externe Einflüsse auf, denen Guatemala sich nicht entziehen konnte. Zum einen konnte sich dieses Land der Sogwirkung infolge der so genannten Dritten Demokratisierungswelle nicht entziehen. Zum anderen wuchs der Druck auf das Militärregime insbesondere nach den begonnenen Transitionen in den Nachbarländern El Salvador, Nicaragua und teilweise auch Honduras.¹⁷⁷

Bei den externen Akteuren soll das Handeln der USA und der Contadora-Gruppe mit Blick auf Guatemala untersucht werden.¹⁷⁸ Beide Akteure wurden deswegen ausgesucht, weil ihre Ziele und Interessen in Guatemala, aber auch in ganz Zentralamerika, von Grund auf verschieden sind. Für den weiteren Verlauf der Liberalisierung ist es wichtig zu fragen, aus welchen Motiven heraus die beiden externen Akteure in das Geschehen in Guatemala eingriffen und welche Absichten sie damit verfolgten. Darüber hinaus soll nach den Instrumenten gefragt werden, welche die Akteure zu ihrer Umsetzung einsetzten. Schließlich sollen die unterschiedlichen Vorgehensweisen untersucht werden.

a) USA – Das 500-Pfund Gorilla

Die USA ist der mit Abstand wichtigste externe Akteur in Guatemala. Eine ohne die Unterstützung der USA eingeleitete Liberalisierung wäre in Guatemala nicht möglich gewesen. Daher musste es im Eigeninteresse Washingtons gewesen sein, das Ende des Militärregimes herbeizuführen. Ohne massiven Druck seitens der USA Anfang der 80er Jahre und den vollzogenen Kurswechsel hätte das Militärregime die Liberalisierung nicht eingeleitet. Dementsprechend ist es wichtig zu fragen, welches Eigeninteresse die Reagan-Administration in Guatemala im Laufe der 80er Jahre hatte und wie sich dieses veränderte.¹⁷⁹ Whitehead

¹⁷⁶ Vgl. Bendel, Petra, 1993, S. 19. Die Militärhilfe für Guatemala war im zentralamerikanischen Vergleich gering. Darüber hinaus war die Militärhilfe auf nicht-letale Verwendungen beschränkt. Vgl. dazu Krennerich, Michael, 1996, S. 303.

¹⁷⁷ Vgl. Azpuru, Dinorah, 1999, S. 103.

¹⁷⁸ Anm.: Ganz bewusst wurden nur diese beiden Akteursgruppen ausgesucht, eine Ausweitung auf andere Regierungs- und/oder Nichtregierungsorganisationen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Dass andere Akteure, beispielsweise die EG im Rahmen des San José-Prozesses, nicht angesprochen werden, bedeutet jedoch nicht, dass sie keinen Einfluss auf die internen Akteure in Guatemala ausübten.

¹⁷⁹ Vgl. Krumwiede, Heinrich-W: „Die revolutionäre Krise in Zentralamerika: Der mögliche Beitrag der USA zu ihrer Regulierung“, S. 93-98, in: Vierteljahrszeitschrift für Sicherheit und Frieden (s+f), Vol. 4, Nr. 2, 1986, hier: S. 93 und vgl. Eguizábal, Cristina: „Die Beziehungen zwischen USA und Zentralamerika im Wandel der Weltpolitik“, S. 169-183, in: Bendel, Petra/Nohlen, Dieter (Hrsg.): Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung?: Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90-er Jahren, Frankfurt/Main: Vervuert, 1993, hier: S. 170.

kritisiert die Beweggründe der USA, deretwegen sie sich in die innere Angelegenheiten anderer Länder einmischten, um die Demokratie zu fördern:

*„Such policies commanded maximum support when the apparent threat to nacional security was greatest; they tended to lose momentum as the emphasis shifted from “fighting Communism” to other less urgent or more controversial goals”.*¹⁸⁰

In Guatemala verfolgte die Reagan-Administration eine Doppelstrategie. Auf der einen Seite übte die US-Regierung Druck auf das Militärregime aus, damit diese die Regierungsmacht an eine zivile Exekutive abgebe. Eine zivile Regierung war aus Sicht der USA allemal die bessere Alternative, solange die Gefahr einer Revolution gering war. Das brutale Vorgehen des guatemaltekischen Militärs gegen die Zivilbevölkerung stieß in der amerikanischen Bevölkerung, aber auch in deren Kongress, der mehrheitlich mit Demokraten besetzt war, auf erhebliche Kritik. Um weitere finanzielle Mittel vom Kongress für das zentralamerikanische Land bewilligt zu bekommen, war die Reagan-Administration bemüht, dass sich die Menschenrechtsslage¹⁸¹ nicht verschlimmerte.¹⁸² Auf der anderen Seite ging die Zusammenarbeit mit der guatemaltekischen Armee beinahe unverändert weiter. Die Aufständischen waren, trotz der Politik der verbrannten Erde nicht endgültig besiegt. Die USA setzte alles daran, dass der Antiregimekrieg, so brutal er auch war, von der Armee gewonnen wurde.¹⁸³

¹⁸⁰ Whitehead, Laurence: „International Aspects of Democratization“, S. 3-46, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead, Laurence (Hrsg.): Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Band II, 1986, hier: S. 24.

¹⁸¹ Anm.: In dieses Schema passt die Äußerung des US-Botschafters Piedra in Guatemala aus dem Jahre 1984. Er mahnt die Militärregierung unter dem General Lucas an die Einhaltung der Menschenrechte und fordert einen raschen Übergang zu einer zivilen Exekutive. Vgl. dazu: Carothers, Tom, 1991, S. 64.

¹⁸² Anm.: Whitehead kritisiert dieses Vorgehen und hält fest: „Successive presidents had to „sell“ these policies to sceptics in Congress, and in the process convince potential veto groups that value would be obtained for the taxpayers' money, and there would be continuing opportunities for the legislative oversight“, Whitehead, Laurence, 1986, S. 24.

¹⁸³ Vgl. Jonas, Susanne, 1990, S. 3.

Das interne sicherheitspolitische Umfeld Anfang 1986 hatte sich im Vergleich zu den frühen 80er Jahren verändert. Die guatemaltekischen Streitkräfte waren nicht mehr in der gleichen Intensität im Kampf gegen die Aufständischen verwickelt. Große Teile des Landes waren wieder unter der Kontrolle des Militärs. Auf externer Ebene gab es ebenfalls Fortschritte. El Salvador hatte eine zivile Regierung. Vor diesem Hintergrund ist der Strategiewechsel der Reagan-Administration zu verstehen.¹⁸⁴ Die Hardliner aus Washington waren seit dem Amtsantritt der Cerezo-Regierung nicht länger an einer sicherheitspolitischen Einmischung in Guatemala interessiert. Der Konflikt mit den Aufständischen zog zwar ab 1987 wieder an, doch gleichzeitig konnte kein Zweifel mehr darüber aufkommen, dass von der URNG keine akute Bedrohung mehr ausging. Aufgrund der veränderten Bedrohungsperzeption wurde die Guatemala-Politik in die Hände moderater Kräfte gelegt.¹⁸⁵

Aguilera vertritt die Ansicht, dass aus US-amerikanischem Interesse Guatemala eine Demokratie mit Modellcharakter für Lateinamerika werden sollte, nicht zuletzt um eine vorzeigbare Alternative zu Nicaragua darzustellen. Doch das Militärregime in Guatemala zeigte zum wiederholten Male, dass es seine Ziele auch ohne eine massive Unterstützung aus den USA verfolgen würden. Indem das zentralamerikanische Land versuchte, sich in dem Zentralamerika-Konflikt so weit wie möglich neutral zu verhalten, konnte es nicht in dem Maße instrumentalisiert werden, wie von den USA beabsichtigt.¹⁸⁶

Bendel kritisiert, dass die USA ihren Kurswechsel hauptsächlich in der Durchführung von Wahlen als einziger Alternative zum Militärregime sahen. Dadurch seien wirkliche Verhandlungslösungen über die Rolle der Streitkräfte nicht angegangen worden. Die starke Position der Streitkräfte¹⁸⁷ habe sich als kontraproduktiv im weiteren Verlauf der Phasen erwiesen.¹⁸⁸

¹⁸⁴ „In this new context the Reagan administration recast its Guatemalan policy away from the earlier emphasis on trying to help the Guatemalan military defeat the rebels to a policy of helping Cerezo consolidate civilian rule“, Carothers, Tom, 1991, S. 65.

¹⁸⁵ Vgl. Carothers, Tom, 1991, S. 65 und vgl. Moreno, Dario: „Respectable Intervention: The United States And Central American Elections“, S. 224-243, in: Seligson, Mitchell/Booth, John(Hrsg.): Elections and democracy in Central America, revisited, Gainesville: The University Press of Florida, 1995.

¹⁸⁶ Vgl. Aguilera, Gabriel: „Juegos entre desiguales: Las relaciones internacionales entre Guatemala y Estados Unidos“, S. 243-285, in: Aguilera, Gabriel/Morales, Abelardo/Sojo, Carlos (Hrsg.): Centroamérica: de Reagan a Bush, San José: FLACSO, 1991, hier: S. 250.

¹⁸⁷ Anm.: Die starke Position der Streitkräfte in Guatemala bis Ende der 80-er Jahre hatte auch sicherheitspolitische Gründe. Eine Reduzierung konnte erst dann erfolgen, nachdem in der gesamten Region, v.a. Nicaragua, eine Truppenreduzierung erfolgte.

¹⁸⁸ Vgl. Bendel, Petra, 1993, S. 19.

Washingtons „mixed-message“¹⁸⁹ Politik war nach der Etablierung der ersten zivilen Regierung keineswegs zu Ende. Die Republikanische Führung führte das Argument ins Feld, dass durch eine weitere finanzielle und praktische Unterstützung der Armee diese auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet werden sollte. Damit sollte, so Carothers, dem Militär für seine Dienste im ideologisch bedingten Konflikt gedankt werden.¹⁹⁰

Die Funktion der USA im Vorfeld und im Verlauf der Liberalisierungsphase in punkto Druckausübung auf die internen Akteure, allen voran dem Militär, war von entscheidender Bedeutung. Gleichzeitig soll jedoch daran erinnert werden, dass die Reagan-Administration damit auch bestimmte eigene Interessen verfolgte.

b) Contadora-Gruppe – Der Vorbereiter des regionalen Friedensplans

Die größeren Staaten im großkaribischen Raum bekamen die Folgen der eskalierenden Krise in Zentralamerika am deutlichsten zu spüren. Der regionale Krieg wirkte sich zunehmend negativ auf die Anliegerstaaten aus. Zudem mussten diese laut Farer auch befürchten, dass die ideologischen Auseinandersetzungen jener Staaten auch zu eigenen innenpolitischen Problemen werden könnten.¹⁹¹ Um einer Ausweitung des Konflikts entgegenzuwirken, trafen sich im Januar 1983 die Außenminister von Mexiko, Kolumbien, Venezuela und Panama auf der panamesischen Pazifikinsel Contadora. Diese Contadora-Initiative bildete zwischen 1983 und 1986 ein Gegengewicht zum „500 Pound Gorilla USA“¹⁹² und damit zu Reagans Zentralamerika-Politik. Ein anderes Vorgehen wurde angestrebt. Der von der Contadora vorgelegte 21-Punkte Plan¹⁹³ sah eine Befriedung der Länder Zentralamerikas vor. In diesem regionalen Friedensplan wurden folgende Punkte zur Krisenbewältigung vorgeschlagen: Durchsetzung eines allseitigen Waffenstillstands, Frieden auf dem Verhandlungsweg unter Beteiligung aller Konfliktparteien, Ablehnung jeglicher direkter oder indirekter Einmischung außerregionaler Kräfte in Zentralamerika, Abkopplung des Konflikts vom Ost-West-Konflikt sowie die Ausarbeitung eines detaillierten Friedensplans für die ganze Region. Es entstand die Befürchtung, dass bei einer US-Intervention die Länder weiter destabilisiert werden würden und der revolutionäre Dominoeffekt nicht eingedämmt, sondern entscheidend verstärkt werden

¹⁸⁹ Jonas, Susanne, 1996, S. 147.

¹⁹⁰ Vgl. Carothers, Tom, 1991, S. 65f.

¹⁹¹ Vgl. Farer, Tom: „The hidden agenda“, S. 59-72, in: Foreign Policy, Nr. 59, 1985, hier: S. 63ff.

¹⁹² Anm.: Jonas kategorisiert einige der Staaten, die sich besonders für den Friedensprozess in Guatemala engagierten. Das Contadora-Mitglied Mexiko wird als „the lead friend“ bezeichnet, da es als Nachbarland aus vielen Gründen, Stichworte sind u. a. Flüchtlinge und Guerilla, an einem befriedeten Guatemala am stärksten interessiert war. Norwegen wird als „honest broker“ bezeichnet. Spanien als „voice of the European Community“ und die USA als „500-Pound Gorilla“ oder als „heavy-weight“. Vgl. Jonas, Susanne, 2000, S. 63f.

¹⁹³ Vgl. Kurtenbach, Sabine, 1987. Neben dem 21-Punkte-Plan finden sich im Anhang weitere Dokumente zum Friedensprozess in Zentralamerika und zum europäisch-zentralamerikanischen Dialog. S. 55-97.

könnte.¹⁹⁴ Dieser erste Plan wie auch alle weiteren scheiterten nicht zuletzt am Widerstand der USA. Trotz breiter internationaler Unterstützung von Seiten der OAS, EG und dem „Grupo de Apoyo“¹⁹⁵ wurde einmal mehr deutlich, dass die USA in ihrem Hinterhof keinen neuen Akteur dulden wollte. Auch wenn die Contadora-Gruppe keine konkreten Ergebnisse im Sinne eines zentralamerikanischen Friedensabkommens auf den Weg gebracht hatte, so baute doch der nachfolgende so genannte „Arias-Plan“¹⁹⁶ des damaligen costaricanischen Präsidenten auf den Vorarbeiten dieser Gruppe auf. Die langwierigen Vermittlungsbemühungen trugen, so der überwiegende Tenor, immerhin dazu bei, den Konflikt zu entschärfen.¹⁹⁷

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass diese regionalen Initiativen in der Anfangsphase der Liberalisierung in Guatemala verhältnismäßig wenig Einfluss auf das Verhalten der internen Akteure hatten. Das hängt damit zusammen, dass die Friedensbemühungen der Contadora-Staaten in erster Linie auf Nicaragua abzielten. Wichtig jedoch war, dass Guatemala von den Friedensinitiativen nicht ausgeschlossen wurde und spätestens nach den Abkommen von Guatemala und dem dort vereinbarten Arias-Plan sich nicht mehr von der Dynamik loslösen konnte.

¹⁹⁴ Vgl. Krumwiede, Heinrich-W., 1986, S. 94.

¹⁹⁵ Anm.: Unterstützer-Gruppe: Argentinien, Brasilien, Peru und Uruguay.

¹⁹⁶ Anm.: Benannt nach Oscar Arias, dem Präsidenten von Costa Rica. Dieser schuf einen Friedensplan für die vom Bürgerkrieg gezeichneten Länder in Zentralamerika. Wichtig in diesem Zusammenhang war, dass der Zentralamerika-Konflikt vom Ost-West-Konflikt gesondert betrachtet werden sollte.

¹⁹⁷ Vgl. Aguilera Peralta, Gabriel: „Die Konversion der Streitkräfte in Zentralamerika; Ein Beitrag zur Demokratisierung?“, S. 73-87, in: Bendel, Petra/Nohlen, Dieter (Hrsg.): Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt/Main: Vervuert, 1993, hier: S. 77.

4.1.3 Zwischenfazit und Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund

Die Liberalisierungsphase in Guatemala war gekennzeichnet durch den Konflikt zwischen politischen und militärischen Zielsetzungen und durch einen außergewöhnlich langwierigen und zähen Verlauf. Man kann eine Koexistenz von einer beginnenden Demokratisierung und einer fortgesetzten Aufstandsbekämpfung feststellen.¹⁹⁸ Nachdem das autoritäre System partiell geöffnet worden war, war es für die Hardliner innerhalb des Regimes schwer, die Modifikationen wieder rückgängig zu machen. Die Kosten für eine Rückkehr zu den ‚guten alten Zeiten‘ wurden als zu hoch eingestuft, zumal sich spätestens mit der Ernennung Gramajos zum Verteidigungsminister 1987 der reformorientierte Flügel innerhalb des Militärs vorübergehend durchsetzen konnte. Nicht zu unterschätzen ist der externe Einfluss, vor allem jener der USA, der dem autoritären Regime wenig Handlungsraum außer einer Öffnung des politischen Systems ließ. Eine weiterführende politische aber vor allem ökonomische internationale Isolation hätte im schlimmsten Szenario zu einer revolutionären Alternative ‚á la nicaragüense‘ führen können.¹⁹⁹

Darüber hinaus muss jedoch auch festgehalten werden, dass ein abruptes Ende des Transitionsprozesses für die herrschenden Akteure keine wirkliche Alternative gewesen wäre. Ein Grund für den Transitionsbeginn lag in der Unfähigkeit der Militärregierungen sich den Aufgaben der Exekutive zu stellen. Die politischen und wirtschaftlichen Lasten waren dem Militärregime zu schwer geworden, so dass es nicht wieder zum Status-quo-Zustand zurückkehren konnte. Das Unternehmertum scherte aufgrund der politischen und ökonomischen Divergenzen aus der Allianz mit dem Militär aus und bereitete damit, wenn auch nicht in der Weise beabsichtigt, den Beginn der Liberalisierungsphase entscheidend vor. Seitens des Militärs war man über den Verlauf des Prozesses nicht unglücklich, denn trotz der Öffnung des politischen Systems und der Einsetzung der ersten frei gewählten zivilen Regierung wurde das bestehende System, zumindest jenes der Streitkräfte, weiterhin nicht in Frage gestellt. Gramajo zufolge gewöhnte sich die Armee an ihre neuen Aufgaben, zumal sie während der gesamten Phase einen großen Einfluss innehatte.²⁰⁰ Das Militär als Akteur bestimmte weiterhin maßgeblich die nationale Politik, nicht nur in Belangen der inneren Sicherheit, sondern auch in wirtschafts- und entwicklungspolitischer Hinsicht. Mittels Destabilisierungsversuchen, in Form von Putschandrohungen, konnte es zudem weiterhin auf sich aufmerksam machen, falls es in

¹⁹⁸ Vgl. Bendel, Petra, 1993, S. 20.

¹⁹⁹ Vgl. Peeler, John: „Elites and Democracy in Central America“, S. 244-263, in: Seligson, Mitchell/Booth, John (Hrsg.): Elections and democracy in Central America, revisited, Gainesville: University Press of Florida, 1995, hier: S. 254.

²⁰⁰ Vgl. Gramajo Morales, Héctor, 1997, S. 122.

den Verhandlungen in ungenügender Weise berücksichtigt zu werden drohte.²⁰¹ Es lässt sich also festhalten, dass der Akteur Militär der größte Unsicherheitsfaktor war.

Der zivilen Regierung konnte es in dieser Phase noch nicht gelingen, das sich öffnende politische Feld für sich zu nutzen. Zum einen war sie nicht bereit, mit der URNG in Verhandlungen zu treten, zum anderen konnte sie sich gegenüber dem Militär nicht entscheidend durchsetzen. Im Gegensatz dazu verstand es die URNG, in dieser Phase politisch verstärkt auf sich aufmerksam zu machen und den Krieg verstärkt mit politischen Mitteln weiterzuführen.

4.2 Demokratisierungsphase

4.2.1 Die Rolle der internen Akteure

In der Demokratisierungsphase soll das strategische Handeln und Verhalten der internen Akteure unter den drei Indikatoren der politischen Demokratie, dem Dahl'schen prozeduralen Minimum, untersucht werden.²⁰² Darüber hinaus wird, wie von Karl für die Staaten Lateinamerikas gefordert, auch die zivile Suprematie über das Militär in den Analyserahmen aufgenommen. Diese Dimension ist, auch wenn sie nicht zu Dahl's klassischen Demokratie Kriterien zählen, für die von Militärdiktaturen geprägten lateinamerikanischen Länder von entscheidender Bedeutung.²⁰³

Das besondere an der Demokratisierungsphase in Guatemala ist, dass diese nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern in der Wechselwirkung mit dem guatemalteckischen Friedensprozess steht, der seit Anfang der 90er Jahre das vorherrschende politische Thema im Land ist. Solórzano geht sogar so weit und behauptet, dass die Friedensverhandlungen der beste Indikator dafür waren, ob die demokratische Entwicklung voranschritt oder ins Stocken geriet.²⁰⁴ Bendel und Krennerich halten fest, dass strenggenommen erst mit der Umsetzung des Friedensabkommens der Transitionsprozess abgeschlossen wurde, der Abschluss des Friedensabkommens war daher lediglich ein erster Schritt war.²⁰⁵

²⁰¹ Vgl. Krennerich, Michael, 1996, S. 308.

²⁰² Anm.: Auch in dieser Phase wird entsprechend den Prämissen von O'Donnell/Schmitter verfahren. „there is likely to exist a sort of „procedural minimum“ which contemporary actors would agree upon necessary elements of political democracy“, O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986, S. 8 und vgl. Dahl, Robert: „Polyarchy: Participation and Opposition“, New Haven: Yale University Press, 1971, S. 3.

²⁰³ Vgl. Karl, Terry Lynn: „Dilemmas of Democratization in Latin America“, S. 1-21, in: Comparative Politics, 23, Nr. 1, 1990. Karl hält fest: „A middle range definition of this sort avoids the Scylla of an overly narrow reliance on the mere presence of elections without concomitant changes in civil-military relations.“, hier: S. 2.

²⁰⁴ Vgl. Solórzano Martínez, Mario: „Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft“, Ibero-Analysen, Heft 1, Oktober 1999, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, S. 9.

²⁰⁵ Vgl. Bendel, Petra/Krennerich, Michael: „Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika“, S. 273-294, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5, Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen: Leske+Budrich, 2000, hier: S. 287.

Im Gegensatz zur vorherigen Phase, in der die Rolle von zivilgesellschaftlichen Gruppen unbedeutend war, dürfen diese in der aktuellen Phase nicht außer Acht gelassen werden. Die anderen Akteure haben nichts an Relevanz eingebüßt.

a) Militär – Gute Positionierung nach dem gescheiterten Putsch

Wie bereits aus der Liberalisierungsphase her gewohnt, wird zuerst auf die Rolle der Streitkräfte eingegangen. Am Ende jener Phase konnte festgehalten werden, dass das Militär trotz der einsetzenden demokratischen Entwicklung im Vergleich zu den anderen internen Akteuren kaum an Einfluss eingebüßt hatte.

Zuerst einmal sollte zu Beginn dieser Phase festgehalten werden, dass es im Mai 1990 aufgrund der Pensionierung des als gemäßigt geltenden Verteidigungsminister Gramajo zu internen Spannungen kam. Dieser hatte während seiner beinahe drei jährigen Amtszeit einen reformistischen Kurs gefördert und auf einen internen Machtausgleich bei der Besetzung wichtiger Posten geachtet. In der Folgezeit brach der Richtungsstreit zwischen der ‚Cofradía‘ und dem ‚Sindicato‘ wieder aus. Die Hardliner drängten verstärkt auf eine militärische Lösung mit den Aufständischen. Trotz der Überlegenheit in Mannschaftsstärke und Ausrüstung seitens der Armee dauerte der Bürgerkrieg, wenn auch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, weiter an. Die desolante Menschenrechtssituation brachte des Weiteren dem Militär international einen schlechten Ruf ein, es durfte sich aber auch nicht isolieren, um in dieser Phase den Transitionsprozess weiter entscheidend mitbestimmen zu können. Diese Umstände müssen bei der Betrachtung des Handelns des Militärs beachtet werden.

In einem ersten Schritt soll das Agieren dieses Akteurs bis zu dem fehlgeschlagenen Putsch am 25. Mai 1993 untersucht werden, in einem zweiten wird auf das Verhalten und strategische Handeln bis Ende 1996 eingegangen. Gleich von Beginn an kann man folgendes festhalten: Das Militär war während der gesamten Phase der wichtigste innenpolitische Akteur, keine Beschlüsse konnten ohne oder gegen seinen Willen erfolgen.²⁰⁶

Nach der bereits erwähnten Neubesetzung des Amtes des Verteidigungsministers verschärfte sich der Ton beim Dialog mit den Aufständischen. Das Militär war nicht bereit, ohne eine vorherige Waffenabgabe der URNG, mit dieser Gespräche aufzunehmen. Verteidigungsminister General Domingo Samayoa sagte noch im März 1992, dass die paramilitärische Einheit, PAC (Patrulla de Autodefensa Civil), erst dann aufgelöst werde, wenn die URNG verschwände.²⁰⁷ Statt einer Dialogbereitschaft kam es zu militärischen Großoffensiven und zu den schwersten

²⁰⁶ Vgl. Molkentin, Gudrun, 2002, S. 255.

²⁰⁷ Vgl. Cerigua vom 12. März 1992. Anm.: Wie die Wahrheitskommission (auf spanisch ‚CEH‘ abgekürzt) unter Leitung des deutschen Juristen Christian Tomuschat in ihrem Untersuchungsbericht am 25. Februar 1999 feststellen sollte, gingen 95% der Verbrechen während des 36 Jahre dauernden Bürgerkrieg zu Lasten des Militärs oder ihnen unterstehende Gruppen und ‚nur‘ 5% zu Lasten der Guerilla. Vgl. dazu: CEH, Guatemala, 1999.

Kämpfen seit Beginn der Machtübergabe an einen zivilen Präsidenten. Die Hardliner drohten der Regierung mit einem Putsch, falls diese die Gespräche mit der URNG weiterführe. Auch gegenüber externen Akteuren war, so weit möglich, das Militär auf Konfrontationskurs. Es wollte keine externe Einmischung sondern alleine den Konflikt lösen. Vehement wehrte es sich Anfang der 90er Jahre gegen eine verstärkte Rolle der Vereinten Nationen. Diese waren aktiv in den Friedensprozess in El Salvador²⁰⁸ involviert und beschlossen darüber hinaus die Errichtung einer Wahrheitskommission. Offiziere der Streitkräfte drohten mit einem Militärstreik, falls eine vergleichbare Untersuchungskommission für Menschenrechtsverletzungen in Guatemala einberufen werde.²⁰⁹ Guatemaltekeische Militärvertreter hatten darüber hinaus die Befürchtung, dass durch mögliche Blauhelmeinsätze im eigenen Land die eigene Macht verringert werden könnte.²¹⁰ Jonas kommt mit Blick auf die Akteursstärke des Militärs zu folgendem Schluss:

„as late as 1993, Guatemalas military and civilian elites were still resisting that they would never negotiate a UN-moderated and –verified peace settlement with the leftist insurgency [...] Never in Guatemala.“²¹¹

Die Friedensverhandlungen, welche nach der Wahl Serranos am 14. Januar 1991 zum Präsidenten unter großen Erwartungen von allen Seiten begonnen hatten, kamen noch im selben Jahr zum Erliegen. Zu kompromisslos war das Militär, zu schwach die tatsächliche Entscheidungsmacht der zivilen politischen Entscheidungsträger und zu gering war der externe Druck, als dass außer dem Abhalten freier Wahlen weitere Demokratie Kriterien umgesetzt werden konnten.

Nachdem in einem ersten Schritt auf die Zeit bis 1993 eingegangen wurde, soll in einem zweiten Schritt der Zeitraum bis zum Ende dieser Phase folgen. Die Hardliner innerhalb des Militärs, welche hinter dem gescheiterten Putsch vom 25 Mai 1993 steckten, wurden nach dessen Scheitern in die Defensive gedrängt. Unerwartet heftig war sowohl der innenpolitische als auch der außenpolitische Druck. Bereits wenige Stunden nach dem bekannt werden des Putsches, äußerten sich externe Akteure besorgt über das Vorhaben des Präsidenten Serranos²¹² und die ihn unterstützenden Militärs. In Stellungnahmen des Weißen Hauses und anderen

²⁰⁸ Anm.: Das Friedensabkommen im Nachbarland El Salvador wurde, unter Vermittlung der UNO, bereits Ende Januar 1992 unterzeichnet. Die dortige Mission lief unter der Bezeichnung ONUSAL und ist nur teilweise mit der guatemaltekeischen MINUGA vergleichbar.

²⁰⁹ Vgl. Cerigua vom 26. März 1992.

²¹⁰ Vgl. Molkentin, Gudrun, 2002, S. 216f.

²¹¹ Vgl. Jonas, Susanne, 2000, S. 37.

²¹² Anm.: Serrano, ein gewählter Präsident, begründete den Putsch mit den notwendigen „Säuberungen“, die in der Legislative und Exekutive gemacht werden mussten. Um die Machtbefugnis darüber zu haben, wollte er bestimmte Rechte außer Kraft setzen. Unterstützt wurden seine Pläne von Teilen des Militärs.

Staaten wurde dies deutlich.²¹³ Aber auch die nationalen Akteure waren besorgt über den autoritären Führungsstil des Präsidenten und brachten dies in verschiedenen Erklärungen zum Ausdruck.²¹⁴ Von entscheidender Bedeutung war daher das Verhalten der Entscheidungsträger beim Militär. Zwar unterstützte anfänglich die Militärspitze den Putsch des Präsidenten. Doch die Mehrheit der Kommandanten verhielt sich laut Schirmer und Poitevín neutral, bzw. wusste nicht über alle Einzelheiten bescheid. Anderen Aussagen zufolge stand die Militärspitze nicht geschlossen hinter dem Präsidenten und wartete auf einen günstigen Zeitpunkt um ihn abzusetzen.²¹⁵ Letztendlich distanzierte sich die Militärführung von Serrano und schloss sich den Forderungen des Obersten Gerichtshofes an, das zur unverzüglichen Wiederherstellung der gesetzmäßigen Verfassung aufrief.²¹⁶

In diesem Zusammenhang kann an die paktierte Demokratie aus Kapitel II angeknüpft werden. Die Softliner innerhalb der Streitkräfte und des Unternehmertums setzten sich nach dem gescheiterten Putsch am 25. Mai 1993 endgültig durch. McCleary bezeichnet die erzielte Übereinkunft zwischen beiden Akteursgruppen als eine verspätete Paktbildung. Diese ist nicht, wie in der Transitionsliteratur u. a. von Karl/Schmitter vertreten, am Anfang der Transition zustande gekommen, sondern erst neun Jahre nach deren Beginn. Auch gab es keinen Pakt zwischen dem ehemaligen autoritären Regime und der oppositionellen Elite. Die Besonderheit Guatemalas war, dass es ein Pakt zwischen der ehemaligen Machtelite war. Aufgrund dieses Übereinkommens wurde sowohl die Demokratisierungsphase als auch der Friedensprozess vorangebracht.²¹⁷

Von großer Bedeutung für den Fortgang im Friedensprozess war, dass die reformorientierten Offiziere nach dem gescheiterten Putschversuch wieder die Oberhand gewannen und darüber hinaus von anderen nationalen Akteuren unterstützt wurden. Ab dem Frühjahr 1994 kam es zu vorsichtigen Annäherungen zwischen dem Militär und zivilgesellschaftlichen Gruppen, in erster Linie mit der neugegründeten ASC (Asamblea de la Sociedad Civil). Darüber hinaus nahm das Militär an verschiedenen Foren teil, um sein Image zu verbessern. Gleichzeitig konnte durch die Signalisierung von Verhandlungsbereitschaft vermieden werden, dass etwaige Entscheidungen ohne die Mitsprache der Militärs erfolgten. Alles in allem war nach Ansicht Holidays das

²¹³ Vgl. Poitevín, René: „Guatemala: La Crisis de la Democracia; dudas y esperanzas en los golpes de estado de 1993“, Guatemala: FLACSO, Debate No. 21, 1994. Im Anhang werden diverse Stellungnahmen von nationalen und internationalen Akteuren aufgelistet. Am 25. Mai 1993 gab das Presseamt des Weißen Hauses, in spanischer Übersetzung, folgende Erklärung ab: „nosotros codenamos enérgicamente tales esfuerzos para resolver los problemas de Guatemala a través de medios no democráticos. Esperemos que la dirigencia guatemalteca revocará esta acción y que inmediatamente será totalmente restaurada la democracia constitucional“, „White House“, Office of the Press Secretary; hier: S. 49.

²¹⁴ Vgl. Ebd. ab S. 52. Stellungnahmen von: Menschenrechtsbeauftragter in Guatemala, Erzbischofamt von Guatemala sowie von zivilgesellschaftlichen Gruppen.

²¹⁵ Vgl. McCleary, Rachel: „Dictating Democracy: Guatemala and the end of violent revolution“, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1999.

²¹⁶ Vgl. Azpuru, Dinorah, 1999, S. 109.

²¹⁷ Vgl. McCleary, Rachel, 1999, S. 190.

Militär bereit, seine Rolle neu zu definieren, um sowohl mehr Legitimität als auch national und international mehr an Glaubwürdigkeit zu erlangen. So wurde beispielsweise mit Blick auf die Imageverbesserung in einer öffentlichkeitswirksamen Aktion im September 1995 der Posten des Militärkommissars aufgelöst und mit ihnen ca. 24.000 Personen entlassen.²¹⁸

Einen Rückschlag erlitt das Ansehen der Streitkräfte als bekannt wurde, dass diese an heimkehrenden Flüchtlingen am 5. Oktober 1995 ein Massaker angerichtet hatten. Der sofortige Rücktritt von Verteidigungsminister General Enríquez kam einem Schuldbekenntnis gleich und verdeutlichte, dass das Militär, im Gegensatz zu den Jahrzehnten davor, die Verantwortung übernahm und gleichzeitig auch Konsequenzen zog.²¹⁹ Über eine Verurteilung der Verantwortlichen ist allerdings nichts bekannt.

Den Grundstein für den Abschluss des Friedensvertrages am 29. Dezember 1996 legte nicht zuletzt die durch informelle Gespräche entstandene Vertrauensbasis zwischen dem Militär und der URNG. Julio Balconi, damaliger Verteidigungsminister, schildert, wie im Verlauf der Verhandlungsrunden, die zum Teil nur der jeweiligen Führungsspitze bekannt waren, gegenseitige Vorurteile abgebaut wurden und damit der Weg zum letzten Abkommen geebnet wurde.²²⁰

Der Friedensvertrag vom Dezember 1996 hatte weitreichende Folgen für das Militär. Die zivile Kontrolle über das Militär wurde in den Verträgen verankert. So kam der Armee außer dem Schutz der nationalen Souveränität keine weitere Aufgabe mehr zu, die Gewährleistung der inneren Sicherheit wurde der neu entstandenen Polizeieinheit übertragen. Ein Abbau der Streitkräfte um über 1/3 war ebenso vorgesehen, wie eine Kürzung der Militärausgaben im Staatshaushalt.²²¹ Ob die festgeschriebenen Vorhaben tatsächlich vollständig umgesetzt werden würden, war am Ende dieser Phase nicht vollständig vorhersehbar. Arévalo sah bezüglich des Militärs als Akteur nach Abschluss des Friedensvertrages folgendes Problem:

*„El problema no es uno de las limitaciones o insuficiencias del acuerdo, sino las posibilidades de su implementación real- no sólo formal- y desarrollo sistemático y coherente en el nuevo marco político nacional“.*²²²

b) Unternehmertum – Das Festhalten am Prinzip der minimalen Änderungen

²¹⁸ Anm.: Die Militärkommissare waren sozusagen ‚Ohren und Augen‘ des Militärs gewesen. Ihnen wurden zahlreiche Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt. Vgl. dazu: Molkentin, Gudrun, 2002, S. 226f.

²¹⁹ Vgl. Cerigua vom 7. Oktober 1995.

²²⁰ Vgl. Balconi, Julio: „Reflections“, S. 127-128, in Arnson, Cynthia J.(Hrsg.): Comparative Peace Processes in Latin America, Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999.

²²¹ Vgl. Friedrich Ebert Stiftung: „Acuerdo de Paz, Gobierno de la República de Guatemala- URNG“, Guatemala, 1997, insbesondere das Teilabkommen: „Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática“, S. 153-184, hier: S. 171-174.

²²² Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 117.

Anfang der 90er Jahre zeigte sich der Unternehmerverband CACIF noch unnachgiebig und kompromisslos bezüglich möglicher Zugeständnisse an die URNG. So warb er am 15. Juni 1992 in einer sechs Seiten umfassenden Zeitungsanzeige für einen harten Kurs der Regierung gegenüber den Aufständischen. Im Einklang mit den Streitkräften wollte er zuerst eine Waffenabgabe der URNG erreichen und zwar vor etwaigen Verhandlungen, die seit dem Amtsantritt von Serrano ins Rollen kamen.²²³ Für den Unternehmensektor war die Befriedung und Demokratisierung des Landes eine scheinbar einfache Rechnung. Die URNG sollte sich an folgende Bedingungen halten: Abgabe der Waffen, Einstellung der Sabotageakte und eine Reintegration in das politische Leben des Landes.²²⁴ Der ehemalige Präsident Cerezo fällte ein vernichtendes Urteil über die guatemaltekischen Unternehmer: „Das Problem ist, dass ein rückständiger Unternehmensektor, der von einer Vernichtungsmentalität bestimmt ist und sich nicht weiter entwickeln will, fortbesteht.“²²⁵ Er beschuldigte den konservativen Unternehmensektor das größte Hindernis für Frieden und Demokratie zu sein.

Äquivalent zum Akteur Militär lässt sich auch beim Unternehmertum nach dem gescheiterten Putsch vom Mai 1993 eine Zäsur erkennen. Der modernisierungsorientierte Teil der Unternehmer übernahm im CACIF die Führungsrolle. Dieser Schritt führte zum einen zu einer Allianz mit den sindicatos innerhalb der Streitkräfte und zum anderen zu einem Bündnis mit zivilgesellschaftlichen Gruppen oder der so genannten INC (Instancia Nacional de Consenso). Molkenkin, die in der VN-Mission MINUGA in Guatemala tätig war, kommt zu dem Schluss, dass die Unternehmer das Bündnis mit dem INC für ihre eigenen Zwecke missbraucht hätten. Statt an langfristigen Lösungen seien sie lediglich an kurzfristigen eigennützigen Zielen interessiert gewesen. Diese schnellen Lösungen bezogen sich auf noch ausgebliebene Beschlüsse des Parlaments hinsichtlich der Privatisierung bestimmter Staatsunternehmen. Dafür war eine beschlussfähige Legislative nötig, ein Putsch hätte diese Vorhaben weiter hinausgezögert.²²⁶

Mit dem Abschluss des Friedensvertrages wurde die Position des CACIF kaum geschwächt. In Angelegenheiten, die den mächtigen Unternehmerverband tangierten, wie dem Abkommen über wirtschaftliche und soziale Probleme vom 6. Mai 1996, konnte er sich durchsetzen. Damit zeigte sich, dass der CACIF trotz veränderter Bedingungen weiterhin an dem alten Verhaltensmuster festhielt und nur so wenig wie nötig von seiner Position abrückte. Im Gegensatz zum Militär, dessen Vergehen in einer Wahrheitskommission zumindest aufgedeckt, auch wenn das kaum Konsequenzen hatte, und das Verhalten sowohl von den internen als auch

²²³ Vgl. Cerigua vom 23. Juni 1992.

²²⁴ Anm.: Vor allem die ständigen Sabotageakte, wie Sprengungen von Gasleitungen etc., beeinträchtigten die Wirtschaft, eine größere Bedrohung stellte die URNG ansonsten nicht dar.

²²⁵ Cerigua vom 23. Juni 1992 und vgl. Excelsior, Mexiko-Stadt, vom 6. Juni 1992.

²²⁶ Vgl. Molkenkin, Gudrun, 2002, S. 227f.

externen Akteuren genau beobachtet wurden, hatte der CACIF auch nach 1996 nichts zu befürchten.²²⁷

c) **Zivile Regierungen – Das Friedensabkommen als größter Erfolg**

Als die neu gewählte Regierung Serrano am 5. Januar 1991 ihr Amt antrat, fand sie eine schwierige politische Situation vor. Einerseits war das von Gramajo konzipierte Projekt der Nationalen Stabilität aufgrund der fehlenden Finanzmittel in der weiteren Umsetzung gefährdet. Andererseits schienen weder die Streitkräfte noch der Unternehmerverband bereit zu sein, den Dialog über einen Frieden fortzusetzen. Sozusagen als Flucht nach vorne gab Serrano dem Friedensprozess höchste Priorität und versuchte ihn auch ohne die Unterstützung der genannten Akteure fortzusetzen. Nach ersten Anfangserfolgen, wie in dem am 8. April 1991 unterbreiteten Vorschlag „Initiative für den totalen Frieden“²²⁸, endeten die weiteren Verhandlungen in einer Sackgasse. Der von Serrano im Wahlkampf angekündigte neue Schwung kam noch im Laufe der ersten sechs Monate nach der Amtübernahme zum Erliegen. Ausschlaggebend war, dass die beiden wichtigsten Akteure des Landes, Militär und Unternehmer, zu jenem Zeitpunkt nicht für weitreichende Zugeständnisse, geschweige denn für ein endgültiges Friedensabkommen, bereit waren. Zum wiederholten Mal forderten Militär und Unternehmertum eine Auflösung der Guerilla, bevor ernsthafte Verhandlungen beginnen könnten.²²⁹ Serrano blieb aufgrund der weiterhin limitierten politischen Macht keine andere Wahl als nachzugeben. Die grundlegenden Schwierigkeiten konnten vorerst nicht beseitigt werden. Die Regierung beharrte auf der Verhandlungslogik „Frieden gleich Demokratie“, die URNG auf „Demokratie gleich Frieden“.²³⁰ Der Hauptunterschied lag darin, welches Kriterium zuerst erfüllt sein musste, damit das zweite folgte. Während für die zivile Exekutive das Haupthindernis der Demokratisierungsphase in dem noch anhaltenden Bürgerkrieg lag, sah die URNG den Mangel an Demokratie als größtes Hindernis auf dem Weg für einen Frieden an.

²²⁷ Vgl. Molkentin, Gudrun, 2002, S. 269.

²²⁸ Vgl. Infopress Centroamericana, Nr. 929, 1991.

²²⁹ Vgl. Cerigua vom 12. März 1992 und vgl. Cerigua vom 23. Juni 1992.

²³⁰ Vgl. Cerigua vom 1. August 1992.

Abbildung 8: Wechselwirkung des Friedens- und Demokratisierungsprozesses:



Quelle: Azpuru, Dinorah, 1999, S. 99.

Der ehemalige Vorsitzende der Menschenrechtskommission in Guatemala, Ramiro de León Carpio, schien als Nachfolger Serranos der geeignete Kandidat zu sein, um den ins Stocken geratene Friedensprozess wieder in Gang zu bringen. Unterstützt wurde er sowohl von den zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch von den moderaten Kräften der beiden Hauptakteure. Auch die URNG sah im neuen Präsidenten, der nach Serranos gescheitertem Putschversuch vom Parlament am 29. Mai 1993 zum Nachfolger gewählt wurde, einen guten Verhandlungspartner für den Frieden. Trotz der in seiner Amtszeit weit vorangeschrittenen Friedensverhandlungen gelang es ihm nicht, die Rechte des Militärs signifikant zu verringern.

Paiz-Andrade, Finanzminister unter der Regierung Cerezo, hält in den Analysen über die verschiedenen starken Einflüsse der einzelnen Akteure unter den zivilen Präsidenten fest, dass mit de León erstmals wieder die Belange des Militärs oberste Priorität hatten.²³¹ Damit verspielte er in großem Maße das Vertrauen, das ihm die zivilgesellschaftlichen Kräfte wie auch die URNG bei seinem Amtsantritt gegeben hatten.²³²

Dass der Friedensprozess nicht mehr aufzuhalten war, wurde in den Äußerungen der Kandidaten bei den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen im November 1995 deutlich. Einigkeit herrschte darin, dass nach der Wahl die Verhandlungen unbedingt weiterzuführen wären.²³³ Der neue Präsident, Alvaro Arzú, war nach allgemeiner Ansicht der machtvollste aller

²³¹ Vgl. Paiz-Andrade, Rodolfo: „Guatemala, 1978-1993: The incomplete process of the transition to democracy“, S. 139-164, in: Domínguez, Jorge/Lindenberg, Marc (Hrsg.): Democratic transitions in Central America, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1997, hier: S. 145. Natürlich hatte das Militär keine vergleichbare Position wie bis Mitte der 80-er Jahre, doch Paiz-Andrade zufolge mehr als unter den beiden vorherigen Zivilregierungen.

²³² Vgl. Molkentin, 2002, S. 241.

²³³ Vgl. Azpuru, Dinorah, 1999, S. 112f.

bisherigen zivilen Präsidenten. Gleich nach Amtsantritt nahm er Neubesetzungen in der Armee vor. So pensionierte er fünf Generäle und ernannte außerdem einen neuen, reformorientierten Verteidigungsminister²³⁴. Arévalo zufolge handelte der neu gewählte Präsident vorausschauend, den bevorstehenden Friedensvertrag fest im Blick. Dabei habe er so wenig wie kein anderer ziviler Präsident vor ihm die Belange des Militärs berücksichtigt.²³⁵ Ebenfalls in seiner Amtszeit kam es zu den ersten direkten Kontakten mit der URNG. Den Unternehmensektor hatte er hinter sich, weil Arzú dem Verband bereits vor seiner Amtsübernahme angehörte.

Es lässt sich festhalten, dass mit Arzú der demokratisch legitimierte Amtsträger die politische Macht in weitaus größerem Maße ausüben konnte als seine zivilen Vorgänger. Es gelang ihm darüber hinaus die Machtbefugnisse des Militärs einzuengen, was als eine Grundvoraussetzung für die zivile Kontrolle des Militärs gesehen werden kann und damit die zivile Suprematie stärkte.²³⁶

d) Zivilgesellschaftliche Gruppen – Die Vermittlerrolle

Obwohl den heterogenen zivilgesellschaftlichen Kräften im Vergleich zu den anderen Akteuren eine untergeordnete Bedeutung zukommt, darf deren Handeln in der Demokratisierungsphase nicht unbeachtet bleiben. Gleichzeitig sollte erwähnt werden, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure keineswegs erst Anfang der 90er Jahre entstanden sind. Der Grund, weshalb diese nicht bereits in der Liberalisierungsphase als eigenständiger Akteur aufgenommen wurden liegt darin, dass deren Handeln erst in dieser Phase das politische Geschehen wesentlich mitbeeinflusste.

Begonnen werden soll mit dem Abschluss des Osloer Abkommens²³⁷ 1990, als Akteure der Zivilgesellschaft mit Vertretern der URNG zu ersten richtungweisenden Gesprächen über den guatemaltekischen Friedensprozess zusammenkamen.²³⁸ Bischof Quezada war der Leiter der Gruppe und entsprechend des Abkommens in Norwegen damit beauftragt, den beiden Parteien, also der zivilen Regierung auf der einen Seite und der URNG auf der anderen Seite, Vorschläge zu unterbreiten.²³⁹ Auch wenn dieser erste Vermittlungsversuch der zivilgesellschaftlichen

²³⁴ Vgl. Holiday, David: „Guatemala’s Long Road to Peace“, S. 68-74, in: Current History, Vol. 96, Nr. 607, Februar 1997, hier: S. 73.

²³⁵ Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 114.

²³⁶ Vgl. Kurtenbach, Sabine, 1996, S. 61.

²³⁷ Anm.: Das Osloer Abkommen wurde am 30. März 1990 unter Beteiligung der Nationalen Versöhnungskommission und der URNG geschlossen. Hauptziel war die Aufnahme von Friedensgesprächen, „to a search for peace by political means“ vgl. auch: Whitfield, Teresa: „The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison“, S. 257-290, in: Arnson, Cynthia J. (Hrsg.): Comparative Peace Processes in Latin America, Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 1999, hier: S. 269.

²³⁸ Anm.: Bereits 1988 kam es zu ersten Treffen der URNG mit der Nationalen Versöhnungskommission, die im Zuge der zentralamerikanischen Friedensverhandlungen entstanden war. Doch die ersten Gespräche am 24. Juli 1988 in San José verliefen ohne sichtbare Ergebnisse.

²³⁹ Vgl. Padilla, Luis Alberto, 1997, S. 5.

Akteure keine Wende im Demokratisierungs- und Friedensprozess einleitete, wurde dennoch der Grundstein für weitere Verhandlungen gelegt.

Von entscheidender Bedeutung war das Bündnis INC das sich wenige Tage nach Serranos Putschversuch gebildet hatte. In ihr waren zum ersten Mal Gewerkschaftsverbände, Parteien, indigene Organisationen sowie der Unternehmerverband CACIF gemeinsam vertreten.²⁴⁰

Auch wenn der INC in erster Linie ein Zweckbündnis war, dass die Unternehmer, die an keiner gemeinsamen Lösung interessiert waren, für ihre Absichten missbrauchten, so zeigte dieser Zusammenschluss doch, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppen einen Ausweg aus der politischen Krise des Landes anstrebten.²⁴¹ Der als ‚Serranazo‘ genannte gescheiterte Putschversuch trug somit entscheidend zum Demokratisierungsprozess bei. Denn erst dadurch kam es zur Annäherung im Rahmen des genannten Bündnisses.

Eine ebenfalls wichtige Bedeutung kam einem anderen zivilgesellschaftlichen Bündnis zu, der ASC (Asamblea de la Sociedad Civil). Vertreten waren wiederum Akteure sozialer und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Lediglich der Unternehmerverband verweigerte die Teilnahme. Im Rahmen des Abkommens über die Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses zwischen Regierung und URNG im Januar 1994 in Mexiko wurde vereinbart diese zivilgesellschaftliche Institution zu schaffen. Als legitimierte zivilgesellschaftliche Organisation sollte sie Vorschläge zu substantiellen Themen erarbeiten und diese dann den Hauptverhandlungsparteien, Regierung und URNG vorlegen.²⁴² Die ASC hatte folgende Funktionen:

1. Übermittlung von Empfehlungen und Formulierung eines Konsenspapiers an die Verhandlungsparteien
2. Unterstützung für die erzielten Vereinbarungen²⁴³

Im November des gleichen Jahres beendete die ASC ihr Mandat, nachdem sie diverse Vorschläge in den Verhandlungsprozess eingebracht hatte und damit zum Demokratisierungs- und Friedensprozess erheblich beitragen konnte. Ein weiterer Verdienst dieses Akteurs ist, dass nach der offiziellen Beendigung ihres Mandates, sich eine linksorientierte Partei aus diesem Bündnis, die FDNG (Frente Democrático Nueva Guatemala) herausbilden konnte. Zum ersten Mal seit Beginn des Transitionsprozesses weitete sich das Parteienspektrum aus. Bei den Wahlen am 12. November 1995 wurde sie auf Anhieb drittstärkste Kraft im Parlament neben den traditionell gewichtigeren Parteien des rechten Spektrums.

²⁴⁰ Vgl. McCleary, Rachel, 1999, S. 191.

²⁴¹ Vgl. Molkentin, Gudrun, 2002, S. 227.

²⁴² Vgl. Cerigua vom 20. April 1994. Am 19 April fand die erste Sitzung der ASC statt. Vorsitzender war wiederum Bischof Quezada.

²⁴³ Vgl. Whitfield, Teresa, 1999, S. 271.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass zivilgesellschaftliche Vereinigungen in der Demokratisierungsphase in Guatemala nicht unerheblich dazu beigetragen haben, dass bestimmte von Dahl aufgestellte Kriterien, die für diese Phase unerlässlich sind, erfüllt wurden. Dazu zählen freier Wettbewerb um politische Ämter und Entscheidungen sowie eine niedrige Schranke für die Partizipation der Bevölkerung über politische Parteien und anderen Interessensgruppen.²⁴⁴

e) **Guerilla Organisationen – Von Untergrundkämpfern zu Politikern**

Die URNG setzte, wie bereits in der Liberalisierungsphase festgehalten wurde, seit Ende der 80er Jahre verstärkt auf eine Verhandlungslösung. Trotzdem, so Vinegrads These, war sie keineswegs an einer schnellen und überhasteten Einigung mit der Regierung und den Streitkräften interessiert. Die Transformation von einem Austragen des Konfliktes mit politischen und nicht mit militärischen Mitteln wurde in dieser Phase von einigen Rückschritten begleitet.²⁴⁵

Der Grundstein für eine politische Lösung des Konflikts war zwar bereits Ende der 80er Jahre in den Verhandlungen mit der Nationalen Versöhnungskommission gelegt, doch erst mit dem Osloer Abkommen vom 30. März 1990 kam Bewegung in den Friedensprozess. Die vereinten Guerillaorganisationen akzeptierten den dort ausgearbeiteten Verhandlungsweg. Auch wenn bei diesem Treffen noch keine Regierungsvertreter, geschweige denn Militärvertreter, anwesend waren, so konnten die Zielsetzungen hin zu intensiveren Kontakten als Durchbruch gewertet werden. Trotz dieser und den folgenden Vereinbarungen zwischen der URNG und der INC hielten die Aufständischen weiter an einer militärischen Auseinandersetzung fest. Zu groß war das Misstrauen gegen den ersten zivilen Präsidenten und seinen Nachfolger, dass diese das gleiche Spiel mit den Aufständischen treiben würden wie in den 60er Jahren unter dem Präsidenten Méndez Montenegro. Damals wurden den verschiedenen Guerilla Organisationen Zugeständnisse unter der Bedingung der Waffenabgabe gemacht, die Aufständischen gingen auf die Bedingungen ein, die Versprechen wurden dann aber nicht eingehalten. Seit diesen Erfahrungen war die URNG Anfang der 90er Jahre vorsichtiger geworden, so einer ihrer Anführer, Rolando Morán.²⁴⁶

Mit dieser Doppelstrategie sollten sie Recht haben, denn statt der Fortsetzung des Dialogs mit der Regierung, der 1991 erstmals offiziell geführt wurde und erste Fortschritte zu machen schien, begannen Mitte des selben Jahres wieder Großoffensiven des Militärs. Eine politische

²⁴⁴ „Thus their participation reinforced the process of democratization by going beyond formal aspects to become a truly participatory democratic system“, Azpuru, Dinorah, 1999, S. 113.

²⁴⁵ Vgl. Vinegrad, Anna, 1998, S. 207f.

²⁴⁶ Vgl. Vinegrad, Anna, 1998, S. 216ff. und vgl. Interview mit dem Guerillaführer Rolando Morán in der guatemaltekischen Zeitschrift “Szarik”, abgedruckt in: Poonal, Mexiko-Stadt, im Juni 1996.

Lösung schien wieder in ferne Reichweite gerückt zu sein. Aber keinem der beiden Lager gelang der militärische Sieg.²⁴⁷ Laut Misereor und anderen Organisationen kam es Anfang 1992 zu den schwersten Kämpfen der letzten zehn Jahre.²⁴⁸ Nach Monaten des Stillstands in den Verhandlungen kam es erst nach dem gescheiterten Putschversuch Serranos wieder zu ernsthaften politischen Verhandlungen. Erst nachdem sich die Vereinten Nationen aktiv in die Verhandlungen eingeschaltet hatten und statt der Rolle des Beobachters die eines Moderators²⁴⁹ einnahmen, änderte die URNG ihre Strategie. Den politischen Verhandlungen wurde auf diese Weise zum ersten Mal mehr Gewicht gegeben als den militärischen.²⁵⁰

Anfang 1995 erklärte Pablo Monsanto, ein weiterer URNG-Führer und Teilnehmer am Friedensabkommen vom 29. Dezember 1996²⁵¹, dass die Guerilla bei den nächsten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eine Partei der nationale Front bilden würde.²⁵² Seit Beginn der bewaffneten Auseinandersetzungen hatten die Guerilla Organisationen den Wahlen wenig Glaubwürdigkeit zugesprochen und den Wahlvorgang als eine reine Fassade betrachtet. Die URNG rief 1995 erstmals zur Wahlbeteiligung auf. Dieser Umschwung entstand aus einem politischen Kalkül. Die URNG wollte nicht, so Monsanto, dieselben Erfahrungen machen wie die Guerilla Gruppen in El Salvador und Nicaragua. Dort hatten rechtsorientierte Parteien die Wahlen gewonnen und die ehemaligen Aufständischen gingen schließlich als Verlierer hervor.²⁵³ Nachdem am 1. Juli 1995 die neugegründete linksorientierte FDNG entstand, war auch klar, welche Partei die Guerilla-Organisation unterstützten würde, nachdem sie vorerst noch keine eigene Partei gegründet hatte. Holiday ist folgender Ansicht:

„the FDNG’s success, combined with the measures against military corruption and the abuse taken by the Arzú government, apparantly convinced the URNG to forgo maximalist goals in their negotiations and to think more seriously about its rapid insertion into civilian political life“²⁵⁴

²⁴⁷ Anm.: Die Anzahl der Streitkräfte wurde erhöht, die Guerillas setzten weiter auf Sabotageakte, Vgl. Cerigua vom 29. Oktober 1993.

²⁴⁸ Vgl. Misereor, 1999, S. 306.

²⁴⁹ Anm.: Im folgenden Kapitel werden die Begriffe Beobachter und Moderator die den Vereinten Nationen zugeschrieben werden näher erläutert.

²⁵⁰ Vgl. Vinegrad, Anna, 1998, S. 218.

²⁵¹ Anm.: Am Tag der Unterzeichnung des Friedensabkommens waren alle vier Anführer der vereinigten Guerillaorganisationen anwesend. Zum ersten Mal wurden auch ihre wahren Namen bekannt, die sie bis dato aus Sicherheitsgründen nicht preisgeben wollten. Eine detaillierte Schilderung gibt es bei Thesing, Josef: „Frieden in Guatemala“, KAS-Auslandsinformationen, Nr. 1, 1997, S. 20-41.

²⁵² Vgl. Cerigua vom 9. Februar 1995. Bei den Wahlen im November 1995 unterstützten sie zunächst die FDNG, erst zu den Wahlen 1999 traten sie mit einer eigenen Partei, der URNG, an.

²⁵³ Vgl. Cerigua vom 9. Februar 1995.

²⁵⁴ Holiday, David, 1997, S. 73.

Mit dem Zustandekommen des Friedensvertrages wurde schließlich der gesetzliche Rahmen geschaffen, dem zufolge den Mitgliedern der URNG eine Reintegration in das zivile Leben ermöglicht wurde.

4.2.2 Rolle der externen Akteure

Der internationalen Gemeinschaft kommt als Akteur ebenfalls eine bedeutende Rolle zu. Es waren verschiedene Akteure, die Druck ausübten, um den ins Stocken geratenen Friedensprozess fortzuführen und so eine Gefährdung des Abschlusses der Demokratisierungsphase verhinderten. Jonas sieht die Begründung dafür in der Tatsache liegen, dass Guatemala als ein Musterland zur internationalen Konfliktlösung durch die Vereinten Nationen in den 90er Jahren betrachtet werden sollte.²⁵⁵ Vor allem in der Schlussphase des Friedensprozesses übten sie massiven Druck auf die Konfliktparteien aus und drohten mit Sanktionen, falls das Abkommen nicht zustande kommen sollte. Trotz der seit Präsident Bush Senior verfolgten neuen Strategie, wozu zählte, dass dem gesamten zentralamerikanischen Raum die strategische Bedeutung zukam, die es vor dem Zentralamerika-Konflikt besessen hatte, war die USA weiterhin ein relevanter Akteur für Guatemala. Neu war in den 90er Jahren jedoch, dass die USA ein Eingreifen der VN befürwortete und keine mit den Jahrzehnten davor vergleichbare Politik betrieb. Die „Gruppe der Freunde“²⁵⁶ unterstützte die Rolle der VN, ebenso die EU²⁵⁷. Nach diesem kurzen Überblick über die externen Akteure, soll im folgenden Abschnitt auf das Handeln der Vereinten Nationen eingegangen werden.

Die Vereinten Nationen spielten eine Schlüsselrolle in der späten Phase des Transitionsprozesses in Guatemala. Ihr kam die Rolle des ehrlichen Maklers²⁵⁸ zu. Nach anfänglichen Weigerungen seitens der einflussreichsten Akteure, Militär und Unternehmervverband, die Vereinten Nationen ins Land zu lassen, änderten sie ab Mitte 1993 ihre Haltung und willigten schließlich ein. Es kam die Befürchtung auf, dass die Vereinten Nationen in Guatemala eine ähnliche Funktion übernehmen könnten wie Anfang der 90er Jahre in El Salvador. Auf der anderen Seite waren es die URNG und zivilgesellschaftliche Gruppen,

²⁵⁵ Jonas, Susanne, 2000, S. 138.

²⁵⁶ Anm.: dazu zählen: Kolumbien, Spanien, USA, Mexiko, Norwegen und Venezuela. Einige dieser Staaten waren auch in der Contadora-Gruppe.

²⁵⁷ Vgl. „The EU's relation with Guatemala“, in: External Relations, www.europa.eu.int/comm/external_relations/guatemala/intro/ ausgedruckt am 7. November 2003.

²⁵⁸ Anm.: Die OAS (Organisation Amerikanischer Staaten), die zeitlich gesehen noch vor den Vereinten Nationen den Konflikt mildern sollte, wurde vor allem von Seiten der URNG viel Misstrauen entgegen gebracht. Der Grund dafür lag darin, dass der Einfluss der USA in der OAS in der Vergangenheit groß war und nicht so unparteiisch agieren konnte wie die VN. Vgl. Calvert, Peter, 1998, S. 21.

die ausdrücklich ein verstärktes Engagement der internationalen Staatengemeinschaft forderten, um den Demokratisierungs- und Friedensprozess voranzubringen.

Das Engagement der VN lässt sich in zwei Phasen einteilen, als Beobachter und als Moderator. Ein Ergebnis des Osloer Abkommens von 1990 war, dass ihnen ein Beobachterstatus im Friedensprozess zukam und den politischen Verlauf der Verhandlungen als „guarantor of compliance“²⁵⁹ überwachen sollten. Von Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen und der URNG wurde der reine Beobachterstatus als nicht ausreichend kritisiert. Das Militär und das Unternehmertum fürchteten dagegen, dass durch eine UN-Stationierung im eigenen Land Souveränitätsrechte abgegeben werden müssten. Erst nachdem es zu einem Stillstand in den Verhandlungen der internen Akteure gekommen war, wurden die VN aufgefordert, verstärkt in das Geschehen einzugreifen.²⁶⁰ Mit dem Abkommen vom Januar 1994 wurden die VN von beiden Seiten aufgefordert, als Moderator die Friedensverhandlungen bis zu ihrem Ende zu leiten. Dass die Friedensverhandlungen 1996 zu einem positiven Ergebnis führten, hängt nach Jean Arnault, damaliger Beauftragter der VN für Guatemala, mit dem umfassenden Rahmenabkommen vom Januar 1994 zusammen, in dem die Basis für die Folgeabkommen gelegt wurde. Dabei ging es nicht nur um einen reinen Waffenstillstand, sondern auch alle anderen konfliktreichen nationalen Themen wie die Rechte der indigenen Völker, Agrarreform etc.²⁶¹ Damit begann die zweite Phase des Engagements der VN. In der zweiten Phase konnten sie in der Rolle als Moderator beide Seiten verstärkt unter Druck setzen. Im November 1994 wurde, basierend auf dem Abkommen über die Menschenrechte vom 29. März 1994, eine Überwachungskommission in Guatemala eingerichtet. Im Rahmen der Mission der Vereinten Nationen in Guatemala, der so genannten MINUGA, sollten Mitarbeiter sowohl in urbanen als auch ruralen Gebieten, die Menschenrechtsverletzungen systematisch erfassen. Ausgehend von regelmäßigen Berichten der MINUGA reagierte die internationale Gemeinschaft auf die Fort- bzw. Rückschritte entsprechend.

Die MINUGA hat nach Beginn ihres Einsatzes in Guatemala erheblich zur Befriedung des Landes beigetragen. Whitfield kommt zu folgendem Ergebnis:

*„in its two years of existence, the mission had been able to contribute significantly to the profound changes[...]this fact was reflected not only in the decline in human rights abuses it documented but also in the increased political tolerance that allowed the peace process to advance“*²⁶²

²⁵⁹ Whitfield, Teresa, 1999, S. 270.

²⁶⁰ Vgl. Ebd. S. 270.

²⁶¹ Vgl. Arnault, Jean, 1999, S. 293/294. Er erklärt auch, weshalb die VN nicht früher aktiver in diesem Land war: „After failures in Somalia, Rwanda, and Burundi, and with a fairly fragile image given its handling of verification in El Salvador...“ Die VN wurden vorsichtiger und wollten kein weiteres Scheitern.

²⁶² Whitfield, Teresa, 1999, S. 282.

4.2.3 Zwischenfazit und Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund

Die Demokratisierungsphase in Guatemala war gekennzeichnet von dem parallelen und gleichzeitig voneinander abhängigen Verlauf der so genannten „direkten Phase der Friedensverhandlungen“²⁶³ und dem fortschreitenden Demokratisierungsprozess. Zeitlich betrachtet, begann diese Phase mit dem ersten zivilen Präsidentschaftswechsel im Januar 1991 und endete mit dem Friedensabkommen 1996.

Die Hardliner im Militär, welche Serranos Putsch vom 25. Mai 1993 unterstützten, versuchten zum letzten Mal, sich dem Demokratisierungsprozess entgegenzustellen. Doch die Phase der Unsicherheiten war vorbei, die alte Machtelite konnte mit den gewohnten Mitteln die Kontrolle über das Land nicht zurückgewinnen, politische Entscheidungen wurden nach demokratischen Regeln entschieden. Dies zeigt sich auch in der Bildung einer Nationalen Instanz, der INC, in der sich Vertreter verschiedener Interessensgruppen vereinten, um zum ersten Mal gemeinsam eine Lösung aus der Legitimitätskrise zu finden.

Im Bezug auf die paktierte Demokratie lässt sich eine interessante Modifikation feststellen. Statt einer Paktbildung zwischen den alten Machthabern und der Opposition im Vorfeld der Demokratisierungsphase verlief diese in Guatemala in zweifacher Hinsicht anders. Zum einen kam die Paktbildung nicht zu Beginn der Transition sondern erst in der Demokratisierungsphase zustande. Zum anderen erneuerte sich paradoxerweise nach dem Putsch von 1993 das Bündnis von Militär und Unternehmertum. Beide blieben damit die maßgeblichen gesellschaftlichen Akteure. Für beide Akteure war allerdings auch klar, dass es keine Alternative zum Demokratisierungsprozess geben würde. Doch sie wollten den Prozess nach ihren Vorstellungen weiterführen.

Schließlich soll als letztes noch eine Bewertung der Dahl'schen Dimensionen der politischen Demokratie und des von Karl ergänzten Kriteriums unternommen werden. Mit Blick auf die der Demokratisierungsphase zugrunde liegenden Kriterien ist vor allem jenes der zivilen Suprematie über die militärische im guatemalteckischen Kontext wichtig. Das Militär als Akteur wurde nach dem fehlgeschlagenen Putsch 1993 erstmals entscheidend geschwächt. Daraufhin gab es seine Blockadehaltung auf. Von einer endgültigen Unterordnung unter die zivile Macht kann dagegen in dieser Phase nicht gesprochen werden. Die Regierungen unter Serrano, de León und Arzú gewannen sukzessiv an Einfluss, doch dem Militär und Unternehmertum gelang es aufgrund des gemeinsamen Agierens, die zivile Exekutive für ihre Zwecke teilweise zu instrumentalisieren. Die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger gegenüber den Bürgern war daher begrenzt. Positiv zu vermerken ist sowohl der Wandel der Guerilla Organisation von einer militärischen hin zu einer politischen Kraft als auch die Rolle der

²⁶³ Azpuru, Dinorah, 1999, S. 106.

zivilgesellschaftlichen Gruppen. Mit der Teilnahme der linksorientierten FNDG an den Wahlen 1995 weitete sich das Parteienspektrum erstmals weiter aus.

Externe Akteure, allen voran die Vereinten Nationen und die für die Überwachung der Menschenrechte zuständige MINUGA, haben durch Vermittlungen, Schlichtungen aber auch Druckausübung auf den Verhandlungsprozess entscheidenden Einfluss genommen.

4.3 Konsolidierungsphase

4.3.1 Die Rolle der internen Akteure

In der Konsolidierungsphase soll insbesondere auf das Verhalten des Militärs einerseits und der URNG andererseits eingegangen werden. Diese beiden Akteure waren in den zurückliegenden Jahrzehnten die Protagonisten des Bürgerkriegs, bzw. des Antiregimekrieges aus Sicht des autoritären Regimes gewesen. Während der Transitionsphase, insbesondere nach dem gescheiterten Putschversuch 1993, intensivierten sich die Bemühungen um einen Frieden und die Etablierung demokratischer Normen. Gleichzeitig war die Lage weiter unstabil, Putschandrohungen seitens des Militärs und eine Wiederaufnahme der Kämpfe gegen die URNG bestimmten das Geschehen.²⁶⁴ Der zivilen Regierung unter Arzú fehlte, trotz beachtlicher Fortschritte, das Durchsetzungsvermögen die demokratischen Errungenschaften zu festigen. Erschwert wurde das Handeln der Exekutive nicht zuletzt durch den weiterhin starken Einfluss von Militär und Unternehmertum.

Ausgehend von dem ersten Kriterium von Linz/Stepan in Bezug auf eine konsolidierte Demokratie, soll überprüft werden, ob das Militär auf der einen Seite und die URNG auf der anderen Seite nach Abschluss des Friedensabkommens im Dezember 1996 bis zum Ende der Amtszeit Portillos im Januar 2004 Versuche unternommen haben, ein nichtdemokratisches Regime zu errichten bzw. den Konsolidierungsweg abrupt zu beenden.²⁶⁵

Bedeutend ist auch das Verhalten der demokratisch gewählten, zivilen Regierungen. Es obliegt dem demokratischen Regime jene Akteure zu neutralisieren, die keine konsolidierte Demokratie anstreben. Aus diesem Grunde soll auch das Verhalten der Regierungen Arzú's und Portillo's mit Blick auf ihre Durchsetzungsfähigkeit mit demokratischen Mitteln untersucht werden.

²⁶⁴ Anm.: Ein Entführungsfall im Oktober 1996, kurz vor dem Friedensabkommen schwächte die Position der URNG zusätzlich. Zwar wurde die entführte Geisel, eine 84-jährige Unternehmerin, nach allgemeiner Entrüstung in der Bevölkerung wieder frei gelassen doch der Imageschaden blieb, obwohl die URNG seit März desselben Jahres auf solche Maßnahmen verzichtete. Vgl. dazu: Cerigua vom 4. November 1996.

²⁶⁵ Anm.: Das Kriterium lautet: „Behaviorally, a democratic regime in a territory is consolidated when no significant national, social, economic, political or institutional actors spend significant resources attempting to achieve their objectives by creating a nondemocratic regime“, Linz, Juan/Stepan, Alfred: „Toward Consolidated Democracies“, S. 14-33, in: Journal of Democracy, Vol. 7, Nr. 2, 1996, hier: S. 16.

In dieser Phase werden weitere interne Akteure keine Berücksichtigung finden. Hierzu zählen der Unternehmerverband und die zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die Letztgenannten deshalb, weil sie aus ihrem Verständnis heraus nicht an einer Gefährdung einer konsolidierten Demokratie interessiert waren. Im Gegenteil, in dieser Phase hat sich das zivilgesellschaftliche Spektrum sogar vergrößert.²⁶⁶ Der Unternehmerverband stellte für sich alleine zu keinem Zeitpunkt eine Bedrohung der Demokratie dar. Allerdings sollte nicht vergessen werden zu erwähnen, dass nach Abschluss des Friedensvertrages, dieser die Umsetzung der Abkommen, vor allem jener Bereiche, in denen Zugeständnisse gemacht werden sollten, massiv behinderte.²⁶⁷

a) **Militär – Erhalt der relativen Autonomie**

Im folgenden Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob das Militär als Akteur seinem Verhalten nach zur Konsolidierung der Demokratie beigetragen hat, also die Stabilität des politischen Systems favorisierte, oder weiterhin versucht hat, an einer relativen Autonomie festzuhalten. Mit Arévalos's Worten ausgedrückt soll untersucht werden, inwieweit die Streitkräfte in der Konsolidierungsphase ein anderes Verhalten an den Tag legten als in den vorherigen Phasen.²⁶⁸ Zagorsky zufolge ist es für eine erfolgreiche Konsolidierung notwendig, dass die Streitkräfte die zivile Suprematie nicht als Bedrohung empfinden. Aus diesem Grund sollte die zivile Regierung bemüht sein keine übereilten Schritte zu unternehmen. Diese könnten ansonsten als direkte Aggression gegen das Militär aufgefasst werden und den Konsolidierungsprozess aufhalten oder rückgängig machen.²⁶⁹

Zu diesem Zweck werden die vom Militär veröffentlichten Strategiepiere vom Februar 1997, also kurz nach dem Friedensabkommen, und vom Dezember 1999 zur Analyse herangezogen.

Bereits im Februar 1997 stellten die Streitkräfte unter dem Titel „Transición Hacia La Paz '97“²⁷⁰ ihre neuen Pläne vor. Laut Friedensabkommen sollte in einer ersten Phase die Truppenstärke um 1/3 reduziert, Militärbasen geschlossen und die zivilen Selbstverteidigungspatrouillen aufgelöst werden.²⁷¹ Gleichzeitig wird der Regierung eine Zusammenarbeit in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität angeboten. Diese und auch noch weitere Ziele wurden im genannten Papier festgehalten. Im selben Strategiepapier entdeckt man aber auch Passagen, die

²⁶⁶ Vgl. Infopress Centroamericana vom 17. März 2000.

²⁶⁷ „If the peace accords were their agenda or project, why have they been resisting and sabotaging?“, Jonas, Susanne, 2000, S. 223.

²⁶⁸ Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 133.

²⁶⁹ Vgl. Zagorsky, Paul: „Democracy versus National Security: Civil-military relations in Latin America“, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992, S. 53ff.

²⁷⁰ Vgl. Arévalo de León, Bernardo, 1998, S. 131f.

²⁷¹ Anm.: vgl. Fußnote Nr. 89.

das Misstrauen gegenüber der URNG und mit ihr sympathisierenden zivilen Organisationen deutlich zeigen. Ende 1998 sind die Fortschritte aufgrund widersprüchlicher Angaben schwer messbar. Eine Reduzierung der Streitkräfte hat stattgefunden, doch gab es von Anfang an widersprüchliche Angaben über deren Gesamtstärke. Verteidigungsminister Barrios erklärte, dass der Truppenabbau im Rahmen der Friedensabkommen erfüllt worden sei.²⁷² Im Bezug auf den von der Regierung geforderten Einsatz bei der inneren Sicherheit haben sich die Streitkräfte ein Hintertürchen aufgemacht. Bis Ende 1998 kann festgehalten werden, dass durch die neue Aufgabenzuteilung für das Militär, diese um Reduzierungen materieller und finanzieller Mittel herumgekommen sind.²⁷³ Anhand der folgenden Abbildung lässt sich eindeutig eine Zunahme sowohl der Mittel für das Militär als auch für die innere Sicherheit feststellen. Weil die Armee zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit herangezogen wurde, kam ihnen auch ein Großteil der dafür vorgesehenen Gelder zu.

Abbildung 9: Entwicklung der Ausgaben für die staatlichen Sicherheitskräfte in Mio. Quetzales

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Innere Sicherheit	289,2	351,3	571,6	683,9	982,6	1092,4	1300,6	1307,0	1553,6
Militär	842,8	783,4	801,3	894,3	913,6	1225,4	1546,3	1238,7	1419,6

Quelle: Kurtenbach, Sabine, 2000, S. 11 und erweitert bis 2003 aus: www.minfin.gob.gt/biblioteca/estadisticas/docex9.xls.

Auch in der Militärdoktrin vom 16. Dezember 1999 wurde auf das Friedensabkommen und dessen Wichtigkeit für das Land eingegangen. Es wird von einer neuen Mentalität seitens der Streitkräfte gesprochen. Primäres Ziel sei es, das demokratische System zu konsolidieren, den Rechtsstaat zu respektieren und die Menschenrechte zu beachten.²⁷⁴ Das Militär sieht sich als eine nicht-politische Institution, das sich dem Willen der gewählten Regierung untergeordnet fühlt.²⁷⁵ Trotz dieser Lobeshymnen auf die Demokratie des Landes sollten neue Umstände mitberücksichtigt werden. Zum einen ist die gescheiterte Verfassungsreform vom Mai 1999 zu nennen. Mit diesem Scheitern war sichergestellt, dass das Militär, nicht wie in dem Entwurf der der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt wurde, eine Beschneidung von Rechten befürchten musste. Zum anderen dehnte sich die Aufgabenstellung weiter aus. Dieses hängt zum einen mit der in den 90er Jahren ansteigenden Kriminalitätsrate zusammen und zum anderen damit, dass kein anderer Akteur außer dem Militär dieser Aufgabe gewachsen war. Der Aufbau einer

²⁷² Vgl. Cerigua vom 14. September 1998.

²⁷³ Vgl. Schirmer, Jennifer: „Prospects for Compliance: The Guatemalan Military and the Peace Accords“, S. 21-32, in: Sieder, Rachel (Hrsg.): Guatemala after the Peace Accords, London: Institute of Latin American Studies, 1998, hier: S. 32.

²⁷⁴ Vgl. Molkentin, Gudrun, 2002, S. 274.

²⁷⁵ Vgl. Excélsior, Mexiko-Stadt, vom 18. Dezember 1999.

nationalen Polizei befand sich noch in den Anfängen. Daher beschloss die Regierung, dass die Streitkräfte zusammen mit der neugegründeten PNC (Policía Nacional Civil) die innere Sicherheit gewährleisten sollten.²⁷⁶ In einem Bericht der Menschenrechtskommission MINUGA aus dem Jahr 2002 heißt es dazu:

„Por un lado, el Estado utiliza la institución armada para cumplir con funciones que deberían estar asignadas a dependencias civiles [...] Por otro lado, el ejército se ve beneficiado con esta coyuntura, pues todavía uno de sus objetivos es ejecutar labores de acercamiento a la población, a fin de realizar las tareas de inteligencia social“²⁷⁷

Das Verhalten des Militärs in der Konsolidierungsphase ist, abgesehen von der offenkundigen Weigerung mit der Menschenrechtskommission zu kooperieren, nicht gegen eine konsolidierte Demokratie gerichtet. Das Ansehen der Institution blieb nach 1996 hoch. Das hat zu einem großen Teil mit Problemen Guatemalas nach dem Ende des Bürgerkrieges zu tun.²⁷⁸

Es lässt sich festhalten, dass dem Militär weiterhin Rechte eingeräumt werden, die zwar nicht mit einer konsolidierten Demokratie in Einklang gebracht werden können, aber insgesamt keine Bedrohung darstellen. Das Problem liegt im Grundsatz darin, dass es dem Militär weitgehend selbst überlassen wurde sich zu reformieren. Weder die Legislative noch die Exekutive haben Gesetze zur Reform der Streitkräfte erlassen. Dass es einen Reformbedarf nach dem Ende des Bürgerkrieges gab, das wurde auch seitens der Streitkräfte so gesehen. So gab es Änderungen, doch die so genannte relative Autonomie des Militärs blieb bestehen.²⁷⁹

b) Zivile Regierungen – Differenzen zwischen der Willensbekundung und der Umsetzung

Nach einem vielversprechenden Start der Regierung Arzús im Januar 1996, die mit dem Friedensabkommen Ende des gleichen Jahres ihren größten Erfolg erreicht hatte, konnte sie in restlichen drei Jahren wenig auf ihrer Habenseite verbuchen. Auf der einen Seite war Arzús eigene Partei, die PAN (Partido de Avanzada Nacional), in zwei Lager gespalten, jenes das dem Friedensabkommen die höchste Priorität gab und jenes, das die Umsetzung auf unbefristete Zeit verschieben wollte. Neben den Uneinigkeiten in den eigenen Reihen, versagte zum anderen der Unternehmerverband die Unterstützung. Der CACIF verhinderte eine vorgesehene Erhöhung

²⁷⁶ Vgl. Jonas, Susanne, 2000, S. 148.

²⁷⁷ Pásara, Luis: „Acuerdos de paz y cambio en Guatemala“, S. 38-51, in: Nueva Sociedad, Nr. 183, Januar-Februar 2003, hier: S. 43f.

²⁷⁸ Vgl. Kurtenbach, Sabine: „Guatemala nach den Wahlen: Zurück in die Vergangenheit oder Chance für einen Neuanfang?“, S. 9-18, Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 2, 2000, hier: S. 11.

²⁷⁹ Vgl. Oettler, Anika: „Die Wiederbelebung der Vergangenheit? Guatemala im Wahljahr 2003“, S. 49-56, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 6, 2003, hier: S. 51 und vgl. Infopress Centroamericana vom 26. Mai 2000.

der Unternehmenssteuer, die laut Abkommen notwendig war. Zudem sollte nicht unerwähnt bleiben, dass Guatemala einen der niedrigsten Steuersätze in Lateinamerika hatte und immer noch hat. Das größte Problem war die Bewältigung der wirtschaftlichen Krise sowie dem damit einhergehenden Anstieg der Kriminalitätsrate. Zu beiden hatte die intern geschwächte Regierung keine wirkungsvollen Maßnahmen parat.²⁸⁰ Vor diesem Hintergrund verlor der Konsolidierungsprozess in der Präsidentschaft Arzú's an Dynamik. Torres-Rivas, ein guatemaltekischer Sozialwissenschaftler, gibt den negativen Tenor wie folgt wieder: „la construcción de la paz dejó de interesar a sustanciales sectores de la sociedad guatemalteca hasta el punto de llegar a cuestionar su importante significación histórica“.²⁸¹

Einen Rückschlag erlitt der Konsolidierungsprozess durch die Niederlage der Kräfte, die eine Umsetzung der bei den Friedensabkommen vereinbarten Reformen des politischen Systems befürworteten. Die Befürworter, darunter auch die Regierung Arzú's, unternahmen nach Ansicht Jonas zu wenig, um die Bevölkerung von deren Wichtigkeit zu überzeugen. Somit hatten die Gegner des Referendums vom Mai 1999,²⁸² darunter auch die größte Oppositionspartei FRG (Frente Republicano Guatemalteco), erreicht, dass es in der Folgezeit keine greifbaren Fortschritte mehr gab.²⁸³ Verschiedene Politikwissenschaftler sehen in dem ‚Nein‘ bei der Abstimmung einen Wendepunkt im Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit des demokratischen Regimes. Während die zivile Regierung bis zu jenem Zeitpunkt versuchte, den Konsolidierungsprozess wenn auch nur langsam, fortzusetzen, so wurde jetzt der Einfluss der „Dinosaurier“²⁸⁴ angeführt von dem ehemaligen Militärherrscher Ríos Montt, gestärkt. Dieser war von 1982-83 Präsident des Landes und 1999-2003 Parlamentspräsident und Vorsitzender seiner Partei, der FRG. Torres-Rivas spricht gar von einer „Rückkehr der Dämonen aus der Vergangenheit.“²⁸⁵ Bedingt durch die geschwächte Exekutive ist es mehr als verständlich, dass die zivile Autorität es beispielsweise den Streitkräften weitgehend selbst überließ, sich soweit wie nötig zu reformieren.

Gegen Ende der Regierungszeit Arzú's wurde der Konsolidierungsprozess erneut auf die Probe gestellt. General Ríos Montt wollte als Spitzenkandidat seiner Partei, der FRG, bei den

²⁸⁰ Vgl. Jonas, Susanne, 2000, S. 143ff.

²⁸¹ Torres-Rivas, Edelberto: „Los demonios del pasado y la consolidación democrática“, S. 12-36, in: Nueva Sociedad, Nr. 164, November-Dezember 1999, hier: S. 16.

²⁸² Anm.: Die Wahlbeteiligung lag bei nur 18,55%. Davon votierten 55,6% mit Nein. Insgesamt wurde über 50 Veränderungen abgestimmt. Die wichtigsten waren u. a. über eine Zunahme der Rechte der indigenen Bevölkerung sowie Einschränkungen für das Militär. Dass die Verfassungsänderung nicht die Mehrheit fand, lag nach Ansicht von Jonas sowohl an der ungenügenden Information der Bevölkerung durch die Befürworter als auch an den unwahren Verlautbarungen der gut organisierten Gegner zu denen Gruppen wie die Ex-PAC's sowie Teile der alten Elite gehörten. Vgl. dazu letztes Kapitel in: Jonas, Susanne, 2000.

²⁸³ Vgl. Kurtenbach, Sabine, 2000, S. 13.

²⁸⁴ Anm.: Susanne Jonas bezeichnet in ihrer im Jahr 2000 erschienen umfassenden Studie über Guatemala die Hardliner der alten Regimeelite als Dinosaurier.

²⁸⁵ Torres-Rivas, Edelberto, 1999, S. 12.

Präsidentschaftswahlen im November 1999 antreten. Laut Verfassung durften jedoch ehemalige Präsidenten der Militärdiktatur nicht nochmals in dieses Amt gewählt werden. Schließlich verwehrt ihm der Oberste Gerichtshof erfolgreich die Kandidatur.²⁸⁶

Mit dem Amtsantritt von Alfonso Portillo im Januar 1999 konnte wieder von einer Zunahme der zivilen Autorität gesprochen werden. Als einen der ersten Schritte ernannte Portillo einen neuen Verteidigungsminister. Weil der Posten an einen Offizier niederen Ranges vergeben wurde, sahen sich 21 Generäle, die aufgrund innerer Statuten nicht von einem Offizier niederen Ranges Befehle erhalten durften, gezwungen zurückzutreten. Damit schied fast die gesamte Militärführung aus dem aktiven Dienst aus.²⁸⁷ Doch damit erschöpfte sich auch die Durchsetzungsfähigkeit Portillos. Wenn man in der Presse die halbjährlichen bzw. jährlichen Bewertungen der Präsidentschaft Portillos verfolgt, stellt sich eine gewisse Ernüchterung ein. Während nach den ersten 180 Tagen die Durchsetzungsfähigkeit als regulär bewertet wird, kommen die Bewertungen nach dem ersten Jahr einem Armutszeugnis gleich.²⁸⁸

Pásara bewertet die Handlungen der zivilen Exekutive folgendermaßen: Arzú sei es während der ersten Hälfte seiner Amtszeit zwar gelungen die Konsolidierung der Demokratie, basierend auf dem Friedensabkommen, zu stärken. Die zweite Hälfte sei jedoch von innerparteilichen Auseinandersetzungen geprägt gewesen, wodurch die Handlungsfähigkeit der Regierung sehr beeinträchtigt worden sei. Vernichtender fällt Pásaras Urteil über Portillo aus. Dieser sei gar nicht mehr an einer weiteren Konsolidierung interessiert gewesen.²⁸⁹

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es dem demokratischen Regime am politischen Willen fehlte, Reformen durchzuführen. Oettler kritisiert, dass auf die „rhetorische Willensbekundung keine engagierte und kohärente politische Praxis gefolgt“²⁹⁰ sei. Dieses sei besonders deutlich bei der geringen Reformierung der zivil-militärischen Beziehungen zum Vorschein gekommen.

c) Ehemalige Guerilla – Die fehlende politische Alternative

Im Mittelpunkt der Analyse steht der Wandel der URNG, den Konflikt nicht mehr durch Waffengewalt lösen zu wollen sondern ausschließlich mit politischen Mitteln. Auf diese Weise soll gezeigt werden, dass dieser Akteur seit dem Friedensabkommen nichts unternommen hat um die Konsolidierung zu gefährden.

²⁸⁶ Vgl. Booth, John: „Global Forces and Regime Change: Guatemala in the Central American Context“, S. 59-87, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 42:4, 2001, hier: S. 81.

²⁸⁷ Vgl. Prensa Libre vom 12. Februar 2000.

²⁸⁸ Anm.: Durch eine regelmäßige Auswertung von Infopress Centroamericana kommt man zu diesem Ergebnis. Vgl. dazu die Ausgaben vom 21. Juni 2000, 19. Januar 2001, 16. November 2001, 29. November 2002, 24. Januar 2003 und 30. Januar 2004.

²⁸⁹ Vgl. Pásara, Luis, 2003, S. 46.

²⁹⁰ Oettler, Anika, 2003, S. 51.

Auf der Basis des „Abkommens über die Grundlagen für die Eingliederung der Revolutionären Einheit Guatemalas in die Gesellschaft“²⁹¹ vom 12. Dezember 1996, wurde nach der Unterzeichnung des „Abkommens über einen festen und dauerhaften Frieden“,²⁹² dem so genannten Friedensabkommen, am 29. Dezember 1996 im darauf folgenden Jahr mit der Waffenabgabe und der Reintegration der URNG Mitglieder ins zivile Leben begonnen. Unter der Aufsicht der MINUGA begann die erste Phase Mitte März 1997.²⁹³ Parallel dazu lösten sich die vier Unterorganisationen der URNG auf und gaben ihre Waffen ab.²⁹⁴ Pablo Monsanto, einer der Generalkommandeure der URNG, fasste die neuen Ziele folgendermaßen zusammen: „Unsere Ziele sind, Armut und Ungleichheit zu bekämpfen und uns für die Demokratie einzusetzen“. Gleichzeitig musste er zugeben, dass der Aufruf zum Sozialismus „heute mehr denn je“²⁹⁵ als utopisch abgelegt werden musste.

Der letzte Schritt vom militärischen zum politischen Akteur wurde allerdings erst im Dezember 1998 vollzogen, als die URNG sich als politische Partei bei der obersten Wahlbehörde registrieren ließ. Hiernach stellte sich dann auch die Frage, welchen Einfluss die URNG als politische Kraft haben könnte. Erwähnbar ist das politische Schicksal der ehemaligen Guerilla-Organisationen in El Salvador und Nicaragua. Beide hatten als politische Kraft an Einfluss eingebüßt. Daher musste sich die URNG fragen, ob sie eine wirkliche Alternative zum vorherrschenden neoliberalen System sein konnte.²⁹⁶

Fast drei Jahre nach dem Friedensabkommen zog die inzwischen entwaffnete URNG eine eher nüchterne interne Bilanz über ihre politische Akteursrolle. Die URNG behauptete von sich, alle eingegangenen Verpflichtungen erfüllt zu haben. Gleichzeitig warf sie dem Militär vor, den Friedensprozess vorsätzlich zu behindern.²⁹⁷ Während somit die ehemalige Guerilla Organisation zwar ihre Pflicht mit Blick auf eine konsolidierte Demokratie erfüllt sah, hatte sie als Folge kein Druckmittel mehr, um das Militär ihrerseits zu einer Demobilisierung zu bewegen. In einer

²⁹¹ Vgl. Vereinte Nationen: „Abkommen über Grundlagen für die legale Eingliederung der URNG“ vom 12. Dezember 1996. Alle abgeschlossenen zehn Teilabkommen finden sich auf der Internetseite der MINUGA: <http://www.minugua.guate.net/default2.htm>

²⁹² Vgl. Ebd.

²⁹³ Vgl. Cerigua vom 27. März 1997. Die Rede ist von 2745 Rebellen, die aus dem ganzen Land in so genannte „Camps“ gekommen waren und unter Aufsicht der UN-Mission MINUGA ihre Waffen abgaben. Vgl. dazu auch Kurtenbach, 2000, S. 10. Ihren Recherchen zufolge waren es insgesamt 2950 Guerilleros, die im Laufe des ersten Jahres ihre Waffen abgaben.

²⁹⁴ Vgl. Cerigua vom 16. Februar 1997. Nach 25 Jahren des bewaffneten Kampfes entschlossen sich die Mitglieder der EGP (Ejército Guerrillero de los Pobres) einstimmig für diesen Schritt und vgl. Cerigua vom 24. März 1997. Mit der OPRA (Organización del Pueblo en Armas) löst sich die letzte der guatemalteckischen Guerilla-Organisationen auf.

Anm.: Wann sich die FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes) faktisch auflöste ist nicht ganz genau bekannt. Die PGT (Partido Guatemalteco del Trabajo), vierte Teilorganisation innerhalb der URNG, hatte keine eigenen Kampfeinheiten.

²⁹⁵ Cerigua vom 28. Februar 1997.

²⁹⁶ Vgl. Vinegrad, Anna, 1998, S. 207.

²⁹⁷ Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 6. November 1999.

externen Bilanz, wie in dem im Juli 2000 veröffentlichten Bericht der MINUGA, wurden die eingehaltenen Verpflichtungen der ehemaligen URNG gelobt, während von der Regierungsseite, etwa 60 % der Vereinbarungen nicht umgesetzt worden seien.²⁹⁸

4.3.2 Die Rolle der externen Akteure

Obwohl Linz/Stepan das externe Umfeld in ihrem Konsolidierungskonzept nicht explizit erwähnen, haben externe Akteure einen entscheidenden Beitrag zum noch andauernden Konsolidierungsprozess in Guatemala geleistet. Moralisch gesehen war die historische Erklärung des US-Präsidenten Clinton bei seinem Besuch in Guatemala am 10.-11. März 1999 sicherlich von großer Bedeutung. Zum ersten Mal entschuldigte sich ein US-Präsident für die während der Militärregime gemachten Fehler seines Landes. Damit bezog er sich auf die Unterstützung, welche die guatemaltekischen Streitkräfte im Antiregimekrieg erhalten hatten.²⁹⁹

Die Mission der Vereinten Nationen in Guatemala, MINUGA, war und ist in vielerlei Hinsicht in der Konsolidierungsphase der wichtigste externe Akteur. Diese war es, die für die Stabilität des bevölkerungsreichsten zentralamerikanischen Landes in erheblichem Maße beitrug. In den regelmäßigen Berichten, welche die MINUGA für Guatemala verfasst, wird auf Fortschritte bzw. Hindernisse aufmerksam gemacht. Insgesamt lässt sich anhand der Stellungnahmen, die erste wurde Mitte April 1997 veröffentlicht, die vorläufig letzte Mitte August 2003, festhalten, dass es hinsichtlich des Verhaltens des Militärs mäßige Fortschritte gegeben hat. In Bezug auf die Streitkräfte heißt es:

*„bold steps need to be taken in the area of demilitarization and the strengthening of civilian power. The transformation of the armed forces requires their full subordination to civilian authority and a structure [...] consistent with a democratic society in peace time“.*³⁰⁰

4.3.3 Zwischenfazit und Bewertung vor dem theoretischen Hintergrund

Das von Linz/Stepan angeführte Konsolidierungskriterium für die Verhaltensebene der internen Akteure scheint auf den ersten Blick zufrieden stellend erfüllt zu sein. Kein nationaler Akteur aus Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft ist bis dato an gewaltsamen Änderungen interessiert, noch sind in den letzten Jahren Umsturzpläne verfolgt worden. Die Demokratie ist unter dem untersuchten Aspekt ‚the only game in town‘ geworden.

Es darf jedoch nicht das Gefahrenpotential außer Acht gelassen werden, dass aufgrund der gegenwärtigen Konsolidierungsphase entstehen kann. Eine Regierungskrise könnte dazu führen,

²⁹⁸ Vgl. Pulsar, Guatemala-Stadt vom 25. Juli 2000.

²⁹⁹ Vgl. Prensa Libre, Guatemala-Stadt vom 11. März 1999.

³⁰⁰ United Nation Verification Mission in Guatemala, A58/267, achter Bericht vom 11. August 2003. S. 15, pdf., <http://www.minugua.guate.net>, ausgedruckt am 15. Januar 2004.

dass Akteure aus der Regierung oder der Opposition eine Einmischung der Streitkräfte fordern, um eventuell mit Gewalt die öffentliche Ordnung wiederherzustellen. Mit diesem Gefahrenszenario soll deutlich gemacht werden, dass es nach wie vor das Militär ist, welches nicht alle Vereinbarungen, die im Rahmen des Friedensabkommens getroffen worden sind, erfüllt hat. Vor allem die MINUGA Berichte kommen zu diesen Schlussfolgerungen. Die im Laufe des Jahres 1997 aufgelöste Guerilla Organisation stellt aus heutiger Sicht keine Bedrohung mehr für die Demokratie dar. Die Forderungen, für die sie gekämpft hatten, wurden zu einem großen Teil in dem Friedensabkommen aufgenommen. Dass dessen Umsetzung ins Stocken geraten ist und damit auch das Ende des Konsolidierungsprozesses hinausgezögert wird, hängt zu einem wesentlichen Teil mit der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der zivilen Exekutive zusammen.

Diejenigen jedoch, die nach dem Abschluss des Friedensabkommens auf eine rasche Konsolidierung hofften, können mit Recht enttäuscht sein.³⁰¹ Bleibt abschließend zu hoffen, dass die internationale Gemeinschaft auch nach dem voraussichtlichen Rückzug der MINUGA Ende 2004 den Konsolidierungsprozess weiterhin aktiv begleitet und gegenüber den internen Akteuren das Druckpotential aufrechterhält.

5. Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde der Transitions- und Konsolidierungsprozess in Guatemala auf der Akteursebene untersucht. Dabei ging es um den Handlungs- und Entscheidungsspielraum sozialer und politischer Akteure in der Transition, bestehend aus den Subphasen der Liberalisierung und Demokratisierung, und deren Verhalten während der Konsolidierung in Bezug auf die Demokratie. Die Fragestellungen lauteten: Erstens, welche Rolle hatten ausgewählte interne Akteure in den einzelnen Phasen und welche Strategien verfolgten diese? Zweitens, wie groß war die Entscheidungs- und Machtbefugnis der jeweiligen gewählten zivilen Regierungen? Drittens, welchen Einfluss übten die externen Akteure aus? Darüber hinaus sollten die verwendeten theoretischen Modelle von O'Donnell/Schmitter für die Transition und von Linz/Stepan für die Konsolidierung anhand einiger Modifikationen auf Guatemala zugeschnitten werden. Ausgehend von dem akteursorientierten Ansatz, der die theoretische Grundlage für das Phasenmodell bildet, wurden, entsprechend den Prämissen, strukturelle Vorbedingungen und Hindernisse der Demokratie als unabhängige Variablen behandelt.

An dieser Stelle kann eine phasenübergreifende Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen bezüglich der internen und externen Akteure unternommen werden. Der

³⁰¹ Vgl. Pásara, Luis, 2003, S. 49.

wichtigste interne Akteur, das Militär, stand trotz der internen Spaltung zu Beginn der Transition und der daraus resultierenden Schwächung aufgrund der Spannungen zwischen konservativen und reformorientierten Kräften am Ende der Transitionsphase nicht auf der Verliererseite. Wie in Kapitel IV dargestellt wurde, passte sich das Militär während des Transitionsprozesses an die gegebenen Umstände an. Die Mittel, die es dazu einsetzte, waren sowohl kooperativer als auch repressiver Natur. Mit der Weiterführung der Aufstandsbekämpfung in den 90er Jahren sollte militärische Stärke demonstriert werden. Gleichzeitig verschlossen sich die Militärs Verhandlungen über ein Ende des Bürgerkriegs nicht. Die signalisierte Verhandlungsbereitschaft, die schließlich im Friedensabkommen mündete, wurde in erster Linie von den externen Akteuren honoriert. Aber auch die zivile Regierung belohnte die Streitkräfte nach 1996, indem ihnen zum einen staatliche Aufgabenbereiche zugewiesen wurden und zum anderen alte Privilegien erhalten blieben. Bezogen auf die Verhaltensebene in der Konsolidierung, stellt das Militär in absehbarer Zeit keine Bedrohung dar. Dieser Akteur hat die Zeichen der Zeit erkannt und es gleichzeitig verstanden, innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens eine relative Autonomie zu bewahren. Innerhalb der Militärführung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Streitkräfte auch ohne einen internen Feind, z.B. die Guerilla, für die Stabilität des Landes wichtig sind. Der Anstieg der Mittel, die dem Militär zufließen, spricht für sich.

Die Ergebnisse der Handlungen der vereinten Guerillaorganisationen in der Transition, bzw. der in der Konsolidierung militärisch aufgelösten, unterscheiden sich erheblich. Während der Transitionsphase ging die Strategie der URNG auf. Sie hatte maßgeblich zur regimeinternen Spaltung beigetragen und trug mit den nach und nach eingesetzten politischen Mitteln zum Friedensabkommen bei. Dass sich die URNG politisch Gehör verschaffen konnte, war nicht zuletzt auch ein Ergebnis der Mitwirkung externer Akteure. Diese wiesen in nachdrücklicher Form auf die sozialen und politischen Missstände hin. Aber auch die zivilgesellschaftlichen Gruppen, deren politische Partizipation seit der Demokratisierungsphase in erheblichem Umfang zugenommen hatte, unterstützten die politischen Forderungen der Guerilla Organisation. Eine Zäsur lässt sich nach dem Friedensprozess und dem Beginn der Konsolidierung erkennen. Die URNG hatte nach der Unterzeichnung des Abkommens am 29. Dezember 1996 kein Druckmittel mehr in der Hand um auch die Gegenseite, in erster Linie das Militär, zur Erfüllung der Vereinbarungen zu bewegen. Dass die URNG trotz der Gründung einer eigenen Partei nur von einem geringen Teil der Bevölkerung an den Wahlen unterstützt wird, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass sie als politische Kraft keine wirkliche Alternative zum gegenwärtigen politischen System darstellen.

Der Unternehmerverband CACIF trug aufgrund des Bruchs mit dem Militär in nicht unerheblicher Weise zur Öffnung des autoritären Regimes und damit zum Transitionsbeginn bei. Kurzzeitig verfolgte er sogar die gleichen Interessen wie die zivilgesellschaftlichen Gruppen. Festhalten lässt sich bei diesem Akteur, dass keine klare Linie verfolgt wurde. Der Verband verfolgte nach dem Prinzip der minimalen Veränderungen die bestmögliche Interessensvertretung bis in die Konsolidierungsphase.

Die Entscheidungsbefugnisse der zivilen Regierungen, die strenggenommen eine Vermittlerposition zwischen dem Militär einerseits und den Guerillas andererseits einnehmen sollten, waren bei Transitionsbeginn sehr gering. Bezugnehmend auf Cerezos Äußerungen, wonach seine Machtbefugnisse bei nur 30 % gelegen haben, lässt sich ein qualitativer Anstieg der Entscheidungsgewalt erst mit dem Amtsantritt Alvaro Arzú's feststellen. Es war nicht zuletzt der Verdienst der Regierung, dass ein Friedensabkommen nach zähen Verhandlungen und zahlreichen Situationen, in denen die Verhandlungen zu scheitern drohten, schließlich doch unterzeichnet wurde. Doch damit erreichte die Exekutive auch ihren vorläufigen Machtzenit. Die vollständige Umsetzung des Friedensabkommens, welche der Konsolidierung einen großen Schub geben würde, ist noch nicht erfolgt. Das Handeln der Exekutive ist in der Konsolidierungsphase dadurch gekennzeichnet, dass einer rhetorischen Willensbekundung keine engagierte und kohärente politische Praxis gefolgt ist.

Wie bereits in Kapitel IV erwähnt, leitete das Militärregime Anfang der 80er Jahre aufgrund des internationalen Drucks die Liberalisierungsphase ein. Hervorzuheben ist dabei der externe Einfluss. Dieser war enorm im Vergleich zu den Transitionsprozessen in Südamerika bzw. Südeuropa, jedoch weit weniger bemerkbar als in den anderen zentralamerikanischen Staaten. Weitaus wichtigster externer Akteur waren die USA. Trotz des ambivalenten Verhältnisses zu Guatemala, war es letztendlich der eingeleitete Kurswechsel der USA, der dazu führte, dass auf das autoritäre Regime in Guatemala Druck ausgeübt wurde und eine frei gewählte zivile Regierung selbst unter Reagan die bessere Alternative darstellte. Das Handeln der Contadora-Staaten hatte keinen direkten Einfluss auf den Transitionsbeginn in Guatemala, es schlägt sich jedoch in den innerzentralamerikanischen Friedensbemühungen nieder, die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in Bewegung kamen. Den Vereinten Nationen kam besonders in der Demokratisierungsphase eine entscheidende Rolle zu. Ohne ihr engagiertes Eingreifen im Zuge der Friedensverhandlungen wäre Guatemala in dem Konsolidierungsprozess nicht so weit vorangeschritten.

Nachdem im vorherigen Abschnitt auf die Akteure eingegangen wurde, soll im Folgenden eine Beantwortung der Frage nach der Anwendbarkeit des Phasenmodells unternommen werden. Das Transitionsmodell von O'Donnell/Schmitter kann zur empirischen Analyse für den Fall

Guatemala herangezogen werden, wenn einige Modifikationen am Modell vorgenommen werden. In der Liberalisierungsphase muss den externen Akteuren ein gewichtiger Einfluss auf Guatemala zugestanden werden. Auch kann man nicht im Sinne O'Donnell/Schmitter von einer paktierten Demokratie zwischen der Machtelite und der Opposition sprechen, da in Guatemala die Opposition nur in sehr geringem Maße in den Transitionsprozess eingebunden wurde. Vielmehr handelte es sich um einen Pakt der ehemaligen Machtelite, der erst nach dem gescheiterten Putschversuch 1993 geschlossen wurde. Darüber hinaus bildete das Abhalten der ersten freien Wahlen nicht, wie von den Transitionsautoren in ihrem Modell festgestellt, einen Wendepunkt und damit den Beginn der Demokratisierungsphase, sondern erst ab den zweiten Wahlen lässt sich vergleichbares feststellen. Das Charakteristikum der Unsicherheiten und abrupten Strategieänderungen stimmt im Fall Guatemala mit dem Modell überein. Für die Konsolidierungsphase kann das von Linz/Stepan verwendete partielle Modell ohne weiteres auf Guatemala angewendet werden, da auf der Verhaltensebene die Akteure derzeit an gewaltsamen Veränderungen nicht interessiert sind. Unter dem untersuchten Aspekt ist die konsolidierte Demokratie damit durchaus zu ‚the only game in town‘ geworden.

Um von einer abgeschlossenen Konsolidierung zu sprechen, benötigt Guatemala sicherlich noch mehr Zeit. Darüber hinaus ist eine Änderung der politischen Kultur und besonders der sozialen Verhältnisse unabdingbar. Stichworte sind hier die extrem niedrige Wahlbeteiligung und ein relativ hoher Anteil der armen Bevölkerung. So ist beispielsweise nicht ausgeschlossen, dass bei politischen oder wirtschaftlichen Krisen das Militär von der Exekutive oder auch der Bevölkerung zum Eingreifen aufgefordert wird. Zwar liegt der letzte Putschversuch elf Jahre zurück, ein erneutes Eingreifen des Militärs kann aber aus heutiger Sicht nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Auch in Bezug auf die Akzeptanz der politischen Spielregeln durch die Akteure bleibt noch einiges offen. Bis heute werden Regelbrüche nicht in jedem Fall geahndet. Es zeichnet sich sogar ab, dass die Verstöße in den letzten drei Jahren wieder zugenommen haben. Umso wichtiger sind nach wie vor die Herausforderungen an die internationale Gemeinschaft, allen voran die VN. Bleibt zu erwarten, dass sie nach dem geplanten Rückzug der MINUGA Ende 2004 Guatemala weiterhin im Konsolidierungsprozess unterstützt. Durch genügend politischen Druck könnten so die internen Akteure gezwungen werden, den Konsolidierungsprozess fortzusetzen und damit einem möglichen Rückfall entschieden entgegengewirkt werden. Der Konsolidierungsprozess hat zwar in Guatemala seit dem Abschluss des Friedensabkommens Fortschritte gemacht, doch von einer insgesamt konsolidierten Demokratie zu sprechen ist aus heutiger Sicht noch zu früh.

Literaturverzeichnis

1. Monographien und Aufsätze

- **Aguilera** Peralta, Gabriel: „Die Konversion der Streitkräfte in Zentralamerika. Ein Beitrag zur Demokratisierung?“, S. 73-87, in: Bendel, Petra/Nohlen, Dieter (Hrsg.): Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt/Main: Vervuert, 1993.
- **Aguilera** Peralta, Gabriel: „Juegos entre desiguales: Las relaciones internacionales entre Guatemala y Estados Unidos“, S. 243-285, in: Aguilera, Gabriel/Morales, Abelardo/Sojo, Carlos (Hrsg.): Centroamérica: de Reagan a Bush, San José: FLACSO, 1991.
- **Arévalo** de León, Bernardo: „Der festgefahrene Übergangsprozess: Demokratische Transformation und militärische Konversion in Guatemala“, S. 226-239, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden: Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn: Dietz, 2002.
- **Arévalo** de León, Bernardo: „Sobre arenas movedizas: sociedad, estado y ejército en Guatemala, 1997“, Guatemala: FLACSO, 1998.
- **Arnault**, Jean: „Reflections“, S. 293-294, in: Arnson, Cynthia J. (Hrsg.): Comparative Peace Processes in Latin America, Washington D.C. (u. a.): Woodrow Wilson Press Center, 1999.
- **Arnson**, Cynthia J: „Introduction“, S. 1-30, in: Arnson, Cynthia J. (Hrsg.): Comparative Peace Processes in Latin America, Washington D.C.(u. a.): Woodrow Wilson Press Center, 1999.
- **Azpuru**, Dinorah: „Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes“, S. 97-126, in: Arnson, Cynthia J.(Hrsg.): Comparative Peace Process in Latin America, Washington D.C.(u. a.): Woodrow Wilson Press Center, 1999.
- **Balconi**, Julio: „Reflections“, S. 127-128, in: Arnson, Cynthia J.(Hrsg.): Comparative Peace Processes in Latin America, Washington D. C.(u. a.): Woodrow Wilson Press Center, 1999.
- **Ball**, Patrick/**Kobrak**, Paul/**Spirer**, Herbert F.: „State Violence in Guatemala, 1960-1996: A Quantative Reflection“, Washinton, D.C.: American Association for the Advancement of Science, 1999
- **Baloyra**, Enrique: „Democratic Transition in Comparative Perspective“, in: Baloyra, Enrique (Hrsg.): Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone, Boulder: Westview Press, 1987.
- **Bendel**, Petra/**Krennerich**, Michael: „Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika“, S. 273-294, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5- Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen: Leske+Budrich, 2000.
- **Bendel**, Petra/**Krennerich**, Michael: „Zentralamerika: Die schwierige Institutionalisierung der Demokratie“, S. 315-340, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2 – Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen: Leske+Budrich, 1996.
- **Bendel**, Petra/**Nohlen**, Dieter: „Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?“, S. 11-40, in: Bendel, Petra (Hrsg.): „Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren“, Frankfurt am Main: Vervuert, 1993.
- **Booth**, John A: „Global Forces and Regime Change: Guatemala in the Central American Context“, S. 59-87, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42:4, 2001. Sonderausgabe zu Guatemala

- **Bos**, Ellen: „Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen“, S. 81-109, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1- Theorien, Ansätze und Konzepte, Opladen: Leske+Budrich, 1994.
- **Calvert**, Peter: „The Democratic Transition in Central America: Guatemala, El Salvador, Nicaragua and Panama“, London: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Conflict Studies Nr. 307, März 1998.
- **Camacho**, Daniel; „La crisis centroamericana“, Guatemala: FLACSO, 1984.
- **Carothers**, Tom H: „In the name of democracy: U.S. policy toward Latin America in the Reagan years“, Berkeley (u. a.): University of California Press, 1991.
- **Dahl**, Robert A.: „Democracy and its Critics“, New Haven (u. a.): Yale University Press, 1989.
- **Dahl**, Robert A: „Vorstufen zur Demokratietheorie“, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1976.
- **Dahl**, Robert A.: „Regimes and Oppositions“, New Haven: Yale University Press, 1973.
- **Dahl**, Robert A: „Polyarchy: Participation and Opposition“, New Haven (u. a.): Yale University Press, 1971.
- **Diamond**, Larry: „Consolidating Democracy in the Americas“, S. 12-41, in: *American Academy of Political and Social Science, AAPSS*, Nr. 550, März, 1997.
- **Dietrich**, Wolfgang: „Zur Unvereinbarkeit von Staat, Militär und ziviler Gesellschaft“, S. 161-176, in: Birk, Fridolin (Hrsg.): Guatemala- Ende ohne Aufbruch, Aufbruch ohne Ende, Frankfurt/Main: Vervuert, 1995.
- **Di Palma**, Guiseppe: „To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transition“, Berkeley: University of California Press, 1990.
- **Domínguez**, Jorge I: „Democratic Transitions in Central America and Panama“, S. 1-31, in: Domínguez, Jorge I./Lindenberg, Marc (Hrsg.): Democratic Transitions in Central America, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1997.
- **Ehrke**, Michael: „Die Politik der USA in Zentralamerika: Schwierigkeiten einer friedlichen Konfliktbeilegung“, S. 79-104, in: Hamann, Rudolf (Hrsg.): Die Süddimension des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden: Nomos, 1986.
- **Farer**, Tom J.: „The hidden agenda“, S. 59-72, in: *Foreign Policy*, Nr. 59, 1985.
- **Fischer Weltgeschichte**, Band 22: „Süd- und Mittelamerika I“, herausgegeben und verfasst von: Konetzke, Richard, Frankfurt/Main: Fischer, 1995 und Band 23: „Süd- und Mittelamerika II“, herausgegeben und verfasst von: Beyhaut, Gustavo, Frankfurt/Main: Fischer, 1996.
- **Friedrich Ebert Stiftung**: „Acuerdo de Paz, Gobierno de la República de Guatemala-URNG“, Guatemala, 1997.
- **Fruendt**, Henry: „Guatemala in search of Democracy“, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, Nr. 3, 1990.
- **Gramajo** Morales, Héctor Alejandro: „Political Transition in Guatemala, 1980-1990: A Perspective from inside Guatemala's Army, S. 111-137, in: Domínguez, Jorge/Lindenberg, Marc (Hrsg.): Democratic transitions in Central America, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1997.
- **Gramajo** Morales, Héctor Alejandro: „Tesis De La Estabilidad Nacional“, Guatemala, 1989.
- **Herrera** Lasso, Luis: „Actores del conflicto centroamericano“, in: América Latina y Europa en el debate estratégico mundial, Buenos Aires, 1987.

- **Holiday**, David: „Guatemala's Long Road to Peace“, S. 68-74, in: *Current History*, Vol. 96, Nr. 607, Februar 1997.
- **Huntington**, Samuel: „The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century“, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- **Jonas**, Susanne: „Democratization through Peace: The difficult Case of Guatemala“, S. 9-38, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42:4, 2001.
- **Jonas**, Susanne: „Of Centaurs and Doves, Guatemala's peace Process“, Boulder: Westview Press, 2000.
- **Jonas**, Susanne: „Dangerous Liaisons: The U.S. in Guatemala“, S. 144-161, in: *Foreign Policy*, Nr. 103, 1996.
- **Jonas**, Susanne: „Electoral Problems and the Democratic Project in Guatemala, S. 25-44, in: Booth, John A./Seligson, Mitchell A (Hrsg.): *Elections and democracy in Central America, revisited*, Chapel Hill (u. a.): University Press of North Carolina, 1995.
- **Karl**, Terry Lynn/**Schmitter**, Philippe C.: „The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologist: How far to the East should they attempt to go?“, S. 173-185, in: *Slavic Review*, 53, Nr. 1, 1994.
- **Karl**, Lynn Terry/**Schmitter**, Philippe C.: „Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe“, S. 269-284, in: *International Social Science Journal*, Nr. 128, 1991.
- **Karl**, Terry Lynn: „Dilemmas of Democratization in Latin America“, S. 1-21, in: *Comparative Politics*, Jg. 23, Nr. 1, 1990.
- **Krennerich**, Michael: „Im Graubereich zwischen Demokratie und Diktatur, Moderne Ansätze und Probleme“, S. 229-237, in: *Nord-Süd aktuell*, 2. Quartal 1999.
- **Krennerich**, Michael: „Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika“, Opladen: Leske+Budrich, 1996.
- **Krennerich**, Michael: „Krieg und Frieden in Nikaragua, El Salvador und Guatemala“, S. 105-139, in: Bendel, Petra (Hrsg.): *Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?* Frankfurt/Main: Vervuert, 1993.
- **Krumwiede**, Heinrich-W: „Revolution in Zentralamerika als Problem westlicher Außenpolitik“, Ebenhausen, 1987.
- **Krumwiede** Heinrich- W.: „Die revolutionäre Krise in Zentralamerika: Der mögliche Beitrag der USA zu ihrer Regulierung“, S. 93-98, in: *Vierteljahrszeitschrift für Sicherheit und Frieden* (s+f), Vol. 4 (2), 1986.
- **Kurtenbach**, Sabine: „Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure“, S. 202-225, in: Debiel, Tobias (Hrsg.): *Der zerbrechliche Frieden*, Bonn: Dietz, 2002.
- **Kurtenbach**, Sabine: „Guatemala nach den Wahlen: Zurück in die Vergangenheit oder Chance für einen Neuanfang?“, S. 9-18, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 2, 2000.
- **Kurtenbach**, Sabine: „Zentralamerikas Militär zwischen Krieg und Frieden. Demilitarisierung und Neuordnung der zivil-militärischen Beziehungen“, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1996.
- **Kurtenbach**, Sabine: „Friedenssuche in Zentralamerika; Von der Contadora-Initiative über den Arias Plan zum Abkommen von Guatemala“, *Lateinamerika Analysen*, Lateinamerika: Beiheft 3, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1987.
- **Landau**, Saúl; „The Guerilla Wars of Central America: Nicaragua, El Salvador and Guatemala“, London: Weidenfeld and Nicholson, 1993.

- **Lipset**, Seymour Martin: „The Social Requisites of Democracy Revisited“, S. 287-314, in: Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Einigung und Zerfall – Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Opladen: Leske+Budrich, 1995.
- **Lowenthal**, Abraham F.: „Exporting Democracy, The United States and Latin America“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- **Lowenthal**, Abraham F.: „Die Vereinigten Staaten und Lateinamerika: das Vermächtnis der Reagan-Ära“, S. 5-14, in: *Zeitschrift für internationale Politik*, 1989, Jg. 44, 1, 1989.
- **Linz**, Juan J.: „Totalitäre und autoritäre Regime“, Berlin: Wissenschaftsverlag, 2000.
- **Linz**, Juan J./**Stepan**, Alfred: „Toward consolidated democracies“, S. 14-33, in: *Journal of Democracy*, Vol. 7, Nr. 2, 1996.
- **Linz**, Juan J./**Stepan**, Alfred: „Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- **Linz**, Juan/**Stepan**, Alfred: „The Breakdown of Democratic Regimes“, Baltimore (u. a.): The Johns Hopkins University Press, 1978.
- **Mainwaring**, Scott/ **O'Donnell**, Guillermo/ **Valenzuela**, Samuel J.: „Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective“, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.
- **McCleary**, Rachel: „Dictating Democracy: Guatemala and the end of violent revolution“, Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1999.
- **Merkel**, Wolfgang/ **Puhle**, Hans-Jürgen/**Croissant**, Aurel/**Eicher**, Claudia/**Thiery**, Peter: „Defekte Demokratie, Band 1: Theorie“, Opladen: Leske+Budrich, 2003.
- **Merkel**, Wolfgang/**Puhle**, Hans-Jürgen: „Von der Diktatur zur Demokratie: Transformation, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade“, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999.
- **Merkel**, Wolfgang: „Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung“, Opladen: Leske+Budrich, 1999.
- **Merkel**, Wolfgang: „Transformationsstrategien. Probleme, Erfahrungen und Grenzen“, S. 3-8, in: *Internationale Politik* Nr. 6, 1995.
- **Merkel**, Wolfgang: „Systemwechsel“, Band I-V, Opladen: Leske+Budrich, verschiedene Jahrgänge.
- **Molden**, Berthold: „Die Bewältigung der Kriegsvorgänge durch Staat und Gesellschaft Guatemalas“, S. 65-81, in: *Lateinamerika-Analysen* 1, Februar 2002, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- **Molkentin**, Gudrun: „Kriegsursachen und Friedensbedingungen in Guatemala“, Frankfurt/Main: Lang, 2002.
- **Morales**, Abelardo: „Unión Europea Centroamérica, Cambio de escenarios“, San José: FLACSO, 1996.
- **Moreno**, Dario: „Respectable Intervention: The United States And Central American Elections“, S. 224-243, in: Seligson, Mitchell A/Booth, John A (Hrsg.): Elections and democracy in Central America, revisited, Gainesville, Florida: University Press of Florida 1995.
- **Moreno**, Dario: „U.S. policy in Central America: the endless debate“, Miami: Florida International University Press, 1990.
- **Morlino**, Leonardo: „Democratic Establishments: A Dimensional Analysis“, in: Baloyra, Enrique (Hrsg): Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone, Boulder: Westview Press, 1987.

- **Nohlen**, Dieter/**Thibaut**, Bernhard: „Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen“, S. 195-228, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzeptionen“, Opladen: Leske+Budrich, 1994.
- **Nohlen**, Dieter (Hrsg.): „Lexikon der Politik“, München: Beck, 1993
- **Nohlen**, Dieter/ **Fernandez**, Mario: „Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika“, Opladen: Leske+Budrich, 1991.
- **Nuscheler**, Franz/**Todt**, Jürgen: „Struktur und Entwicklungsprobleme Zentralamerikas“, S. 14-42, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 3: Mittelamerika und Karibik, 1982.
- **Munck**, Gerardo L.: „Democratic Transitions in Comparative Perspective“, S. 355-375, in: *Comparative Politics*, 26 Nr. 2, 1994.
- **O'Donnell**, Guillermo: „Transitions, Continuities and Paradoxes“, S. 17-56, in: Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.
- **O'Donnell**, Guillermo/**Schmitter**, Philippe C./**Whitehead**, Laurence: „Transitions from authoritarian rule: Comparative Perspectives“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Band 2, 1986.
- **O'Donnell**, Guillermo/**Schmitter**, Philippe C. (Hrsg.): „Transitions from authoritarian rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies“, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Band 4, 1986.
- **Oettler**, Anika: „Die Wiederbelebung der Vergangenheit? Guatemala im Wahljahr 2003“, S. 49-56, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, Nr. 6, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2003.
- **Padilla**, Luis Alberto: „Peace Making and Conflict Transformation in Guatemala“, S. 24-38, in: *Peace and Security*, Nr. 29, Wien, 1997.
- **Padilla**, Luis Alberto: „Las nuevas relaciones cívico-militares en el marco del proceso de paz en Guatemala“, S. 27-41, in: *Estudios Internacionales*, Juli-Dezember, Guatemala: IRIPAZ, 1996.
- **Paíz-Andrade**, Rodolfo: „Guatemala, 1978-1993: The incomplete process of the transition to democracy“, S. 139-164, in: Domínguez, Jorge/Lindenberg, Marc (Hrsg.): Democratic transitions in Central America, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1997.
- **Pásara**, Luis: „Acuerdos de paz y cambio en Guatemala“, S. 38-51, in: *Nueva Sociedad*, Nr. 183, Januar-Februar 2003.
- **Pasternak**, Wolfgang: „Wahrheitskommissionen, dargestellt an den Beispielen von El Salvador, Guatemala und Südafrika“, Aachen: Mainz, 2003.
- **Pateman**, Carole: „Participation and Democratic Theory“, Cambridge: The University Press, 1970.
- **Peeler**, John A: „Elites and Democracy in Central America“, S. 244-263, in: Seligson, Mitchell A/Booth, John A (Hrsg.): Elections and democracy in Central America, revisited, Gainesville, Florida: University Press of Florida 1995.
- **Poitevin**, René: „Guatemala: La Crisis de la Democracia; dudas y esperanzas en los golpes de estado de 1993“, Debate No. 21, Guatemala: FLACSO, 1994.
- **Przeworski**, Adam/**Alvarez**, Michael/**Cheibub**, José Antonio/**Limongi**, Fernando: „What makes Democracy endure“, S. 39-55, in: *Journal of Democracy*, Vol. 7, Nr. 1, 1996.

- **Przeworski**, Adam: „Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America”, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- **Przeworski**, Adam: „Some Problems in the Study of the Transition to Democracy“, S. 47-63, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence: Transitions from authoritarian rule. Comparative Perspectives, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Band 2, 1986.
- **Rediske**, Michael: „Umbruch in Nicaragua“, Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, 1984.
- **Remmer**, Karen L.: „New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy“, S. 479-495, in: *Comparative Politics* (23) Nr. 4, 1991.
- **Robinson**, William I: „Neoliberalism, the Global Elite, and the Guatemalan Transition: A Critical Macrosocial Analysis“, S. 89-107, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, Nr. 4, 2001.
- **Robinson**, William I: „Promoting Polyarchy, US Intervention and Hegemony“, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- **Rosada-Granados**, Héctor: „El Lado Oculto De Las Negociaciones De Paz- Transición De La Guerra A La Paz En Guatemala, Guatemala: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1998.
- **Rovira Mas**, Jorge: „La Consolidación de la democracia en América Central : Problemas y Perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996)“, S. 7-38, in: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Costa Rica, 22 (2), 1996.
- **Rüb**, Friedbert W: „Die Herausbildung politischer Institutionen“, S. 111-137, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1-Theorien, Ansätze und Konzeptionen“, Opladen: Leske+Budrich, 1994.
- **Rustow**, Dankwart: „Transitions to Democracy; Toward a Dynamic Model“, S. 337-363, in: *Comparative Politics*, (2) Nr. 3, 1970.
- **Sandschneider**, Eberhard: „Stabilität und Transformation politischer Systeme“, Opladen: Leske+Budrich, 1995.
- **Sandschneider**, Eberhard: „Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transitionsforschung“, S. 23-45, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.), Systemwechsel 1 – Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen: Leske+Budrich, 1994.
- **Seligson**, Mitchell A/ **Booth**, John A: „Introduction. Elections and Democracy in Central America: A Framework for Analysis“, S. 1-21, in: Seligson, Mitchell A/ Booth, John A. (Hrsg): Elections and Democracy in Central America, Revisited, Gainesville, Florida: University Press of Florida, 1995.
- **Schirmer**, Jennifer: „The Guatemalan Military Project; A Violence called Democracy“, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998.
- **Schirmer**, Jennifer: „Prospects for Compliance: The Guatemalan Military and the Peace Accords“, S. 21-32, in: Sieder, Rachel (Hrsg.): Guatemala after the Peace Accords, London: Institute of Latin American Studies, 1998.
- **Schmitter**, Philippe C.: „Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe“, in: Gunther Richard/Diamandouros, Nikiforos P/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore (u. a.): The Johns Hopkins University Press, 1995.
- **Schmitter**, Philippe C.: „Von der Autokratie zur Demokratie, Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation“, S. 47-52, in: *Internationale Politik* Nr. 6, 1995.

- **Schmitter**, Philippe C.: „The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups“, S. 57-74, in: *American Behavioral Scientist*, 35, Nr. 4/5, 1994.
- **Schmitter**, Philippe C/**Karl**, Terry Lynn: “What Democracy is...and What is Not”, S. 75- 88, in: *Journal of Democracy*”, Nr. 3, 1991.
- **Solórzano** Martínez, Mario: „Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zu Ende des Jahrhunderts in Guatemala“, in: *Ibero-Analysen*, Heft 1, Oktober 1999, Berlin: Iberoamerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz.
- **Sterr**, Albert: „Transformation auf zentralamerikanisch - jenseits von Bürgerkrieg und Intervention“, S. 331-341, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 42, Nr. 3, 1997.
- **Thesing**, Josef: „Frieden in Guatemala“, S. 20-41, *KAS-Auslandsinformationen*, Nr. 1, 1997.
- **Torres-Rivas**, Edelberto: „Los demonios del pasado y la consolidación democrática“, S. 12-36, in: *Nueva Sociedad*, Nr. 164, November-Dezember 1999.
- **Torres-Rivas**, Edelberto: „Los Desafíos del Desarrollo Democrático en Centroamérica“, S. 7-40, in: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Costa Rica, 22 (1), 1996.
- **Torres-Rivas**, Edelberto: „Quien destapó la caja de Pandora?“, S. 217- 236, in: *Sistema*, 1984.
- **Valenzuela**, J. Samuel: „Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions“, S. 57-104, in: Mainwaring, Scott/O’Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.
- **Vickers**, George R.: „Renegotiating Internal Security: The Lessons of Central America“, S. 389-414, in: Arnson, Cynthia J. (Hrsg.): *Comparative Peace Process in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Press Center, 1999.
- **Vinegrad**, Anna: „From Guerillas to Politicians: The Transition of the Guatemalan Revolutionary Movement in Historical and Comparative Perspective“, S. 207-227, in: Sieder, Rachel (Hrsg.): *Guatemala after the Peace Accords*, London: Institute of Latin American Studies, 1998.
- **Waldrauch**, Harald: „Theoretische Erklärungsansätze der Transitionsprozesse der kommunistischen Länder Osteuropas (1988-1990)“, S. 433-445, in: *ÖPZ*, 23, Nr. 4, 1994.
- **Waschkuhn**, Arno: „Demokratiethorien: politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge“, München (u. a.): Oldenbourg, 1998.
- **Whitfield**, Teresa: „The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison“, S. 257-290, in: Arnson, Cynthia J. (Hrsg.) *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington D. C.: Woodrow Wilson Press Center, 1999.
- **Whitehead**, Laurence: „The Imposition of Democracy“, S. 234-260, in: Lowenthal, Abraham F. (Hrsg.): *Exporting Democracy: the United States and Latin America. Case Studies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- **Whitehead**, Laurence: „The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations“, in: Pastor, Robert A. (Hrsg.): *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, New York: Holms and Meier, 1989.
- **Whitehead**, Laurence: „International Aspects of Democratization“, S. 3-46, in: O’Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C /Whitehead, Laurence (Hrsg.): *Transitions from Authoritarian Rule, Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Band II, 1986.

- **Zagorsky**, Paul W.: „Democracy versus National Security: Civil-military relations in Latin America“, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.

2. Dokumente

- **CEH** (Comisión para el Esclarecimiento Histórico): „Guatemala, Memoria del Silencio“, Guatemala, Band 1 und Band 2, 1999.

- **Misereor**: „Guatemala: Nie wieder –Nunca más“, Aachen, 1998.

- **Vereinte Nationen**: Alle abgeschlossenen zehn Teilabkommen, das Friedensabkommen, sowie regelmäßige Berichte finden sich auf der Internetseite der MINUGA: <http://www.minugua.guate.net/default2.htm>, ausgedruckt am 14. Januar 2004.

- **EU**: The EU's relation with Guatemala, in: External Relations, www.europa.eu.int/comm/external_relations/guatemala/intro/, ausgedruckt am 7. November 2003.

3. Nachrichtendienste / Zeitungsartikel

Cerigua, Guatemala und Mexiko-Stadt

- 12. März 1992, Auflösung der Zivilpatrouillen – Eine Notwendigkeit für den Frieden in Guatemala.
- 26. März 1992, Junge Offiziere drohen mit Staatsstreich.
- 23. Juni 1992, Unternehmer warnen vor einem Kompromiss mit der Guerilla.
- 1. August 1992, Die Verhandlungen in Guatemala: Erwartungen und Realität.
- 20. April 1994, Erste Sitzung der Versammlung der zivilen Gesellschaftsgruppen.
- 9. Februar 1995, Guerilla strebt breites Wahlbündnis an.
- 7. Oktober 1995, Massaker des Militärs weckt schlimmste Erinnerungen.
- 4. November 1996, Entführung gefährdet Fortgang der Friedensverhandlungen.
- 16. Februar 1997, EGP will sich auflösen.
- 28. Februar 1997, Kommandant Monsanto hat keine sozialistischen Träume mehr.
- 24. März 1997, OPRA löst sich auf.
- 27. März 1997, Erste Phase der Demobilisierung beendet.
- 14. September 1998, Regierung tut sich schwer mit Friedensabkommen.

Infopress Centroamericana, Guatemala

- 17. März 2000, Guatemala, Sociedad civil: más institucional y menos cohesiva.
- 19. Mai 2000, Guatemala, Cambios en el Ejército con fondo conspirativo.
- 26. Mai 2000, Guatemala, Fuerzas armadas: sobre arenas movedizas.
- 21. Juni 2000, Guatemala, 180 días de gobierno: entre el bien y el mal, está regular.
- 17. November 2000, Guatemala, 300 días de gobierno: más desaciertos que aciertos.
- 19. Januar 2001, Guatemala, Primer año de gobierno: acatando los límites impuestos.

- 16. November 2001, Guatemala, En medio de crisis gobierno propone diálogo.
- 29. November 2002, Guatemala, Ocho anos de paz con alto presupuesto militar.
- 24. Januar 2003, Guatemala, 2002: ano de estabilidad económica, recuerdos de paz y turbulencia política.
- 30. Januar 2004, Guatemala, Estrechan cerco en torno a ex presidente Alfonso Portillo.

Neue Züricher Zeitung, 6. November 1999, Harsche Kritik an Guatemalas Friedensprozess.

Pulsar, Guatemala-Stadt, 25. Juli 2000, Friedensabkommen: Guerilla zuverlässiger als die Regierung.

Poonal, Mexiko-Stadt, im Juni 1996, „Die Armee ist gereift“, Interview mit General Pérez Molina.

Prensa Libre, Guatemala-Stadt,

- 11. März 1999, Clinton visita Centroamérica para alentar reconstrucción
- 12. Februar 2000, Se reactiva discusión por nombramiento de civil como ministro de la Defensa
- 13. Dezember 2000, Nuevo calendario para Acuerdos de Paz.
- 3. Februar 2000, CACIF plantea a Portillo Plan den 100 días.
- 7. Januar 2000, El nuevo camino del Ejército.

Excélsior, Mexiko-Stadt,

- 6. Juni 1992
- 18. Dezember 1999, Respeto a Derechos Humanos, Nueva Doctrina del Ejército Guatemalteco.

Weekly Report, London, 6. März 2001, Coup rumours add to Portillo's woes.

Financial Times, London, 28. Februar 2001, Guatemala's democracy fears.

El Nuevo Herald, Miami, 11. November 1999, La violencia ensombrece elecciones en Guatemala.

Abkürzungsverzeichnis

ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales
CAEM	Cámara Empresarial de Guatemala
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CIA	Central Intelligence Agency
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGP	Ejército Guerrillero de los Pobres
FAR	Fuerzas Armadas Rebeldes
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
INC	Instancia Nacional de Consenso
MINUGA	Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MPL	Movimiento Popular de Liberación
MR-12	Movimiento Revolucionario 12 de Octubre
MR-13	Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre
MR-20	Movimiento Revolucionario 20 de Octubre
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
OAS	Organization of American States
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
OPRA	Organización del Pueblo en Armas
PAC	Patrulla de Autodefensa Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VN	Vereinte Nationen