

# Evaluierung des Regionalprogramms Zentralamerika der Heinrich-Böll-Stiftung

Programmphase 2017-19 und  
erster Teil der Programmphase 2020-22



Heike Spohr  
Lützelbergstr. 10  
35457 Lollar  
[heike.spohr@inter-aktionen.de](mailto:heike.spohr@inter-aktionen.de)  
<http://www.inter-aktionen.de>

## **Kurzfassung**

Gegenstand des vorliegenden Evaluierungsberichts ist das vom BMZ finanzierte Regionalprogramm Zentralamerika der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs). Untersucht wurde die Arbeit in der Programmphase 2017-19, sowie der bis zum Zeitpunkt der Evaluierung implementierte Teil der Programmphase 2020-22. Der Schwerpunkt dieser Evaluierung liegt dabei auf der aktuellen Programmphase, die 2020 just in dem Jahr begonnen hat, in dem die Pandemie auch in den Ländern Zentralamerikas zu weitgehenden Ausgangssperren führte und in der sich gerade in den letzten Monaten die politischen Rahmenbedingungen drastisch verändert haben. Die Evaluierung bezieht sich auf die drei Programmkomponenten A. „Ökologie und Klimawandel – die Verteidigung der Territorien vs. Flexibilisierung der Umweltnormen“, B. „Demokratie, Menschenrechte und Inklusion“ und C. „Dialog und neue Herausforderungen“.

Zentralamerika steht am Beginn einer neuen autoritären Ära und dem Rückzug und Verschwinden demokratischer Verfasstheit. Die Pandemie hat nicht nur eine katastrophale Situation im Gesundheitssektor mit sich gebracht, einen Anstieg der Armut und extremen Armut und der Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Sie hat auch der zunehmenden Militarisierung und dem Abbau demokratischer Institutionen und menschenrechtlicher Garantien Vorschub geleistet. Einziger Lichtblick ist Honduras, wo sich mit der Wahl von Xiomara Castro ein Regierungswechsel und eine Trendwende abzeichnen könnte.

Gesetzesreformen und neue Gesetze haben den Ländern der Region ganz gezielt zivilgesellschaftliche Handlungsräume verkleinert bis ganz geschlossen. Die Kriminalisierung von Menschenrechts- und Umweltverteidiger:innen, sowie Anwält:innen, die diese in der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen, und Journalist:innen, die über Menschenrechtsverletzungen, sowie Korruption und Kooptation staatlicher Institutionen berichten, wird über diese neuen Gesetze „pseudo-legalisiert“. Für die Post-Covid-Ära wird in der Region mit einem verstärkten Ausverkauf der Naturressourcen gerechnet, legitimiert mit der Notwendigkeit der Sanierung der Staatshaushalte. Doch dieser Ausverkauf hat insbesondere über langjährige Konzessionen für extraktive sowie Wasserkraftindustrien bereits vor vielen Jahren begonnen.

Genau hier setzt die Arbeit der Komponente „Ökologie“ an, die erst ab Mitte 2018 als eigenständige Komponente im Regionalbüro Zentralamerika der hbs aufgebaut wurde.

Die hbs hat dazu Schritt für Schritt Kooperationen mit sehr spannenden Partnerorganisationen in allen fünf Ländern des Regionalprogramms begonnen. Eine zentrale Säule dieser Arbeit besteht in der Unterstützung von Basisbewegungen, indigenen Gemeinden und Frauenorganisationen, die sich für die Verteidigung ihrer Territorien bzw. für den Schutz von Umweltgütern wie sauberem Wasser einsetzen, die für die Existenzsicherung der betroffenen Familien wichtig sind.

Zentrale Forderungen und juristische Hebel der Zielgruppen der PO der hbs beziehen sich auf die Einhaltung der auf nationaler Ebene erlassenen Umweltgesetze, sowie der Umsetzung von, in der Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO 169) vorgeschriebenen vorherigen, ordnungsgemäßen und freien Konsultationsprozessen in den Fällen, in denen indigene Gemeinden betroffen sind. Zu Umweltrecht und -gerechtigkeit, sowie regionalen und internationalen relevanten Konventionen hat die hbs Fortbildungen und Veröffentlichungen unterstützt, die sich insbesondere an junge Jurist:innen bzw. Jurastudent:innen richten, aber auch an Führungspersonlichkeiten der unterstützten Basisorganisationen. Ziel ist es, sie darin zu stärken, das Umweltrecht voll auszuschöpfen, neue Konzepte im Umweltrecht bekannt zu machen, wie das „Recht zukünftiger Generationen auf eine intakte Umwelt“, und durch fundierte Umweltklagen die Umweltgesetzgebung und entsprechend eingerichtete Instanzen in die Pflicht zu nehmen. Tatsächlich konnten fachlich gut ausgearbeitete Umweltklagen

eingereicht werden, die auch, wie kürzlich im Fall der ökofeministischen Bewegung in El Salvador, dazu geführt haben, dass Verfahren eingeleitet werden. Im Fall El Salvadors wurden jedoch beide Richter:innen der Umweltkammer des Obersten Gerichtshofs durch regierungstreue Richter:innen ausgetauscht und somit die Umweltgerichtbarkeit auf höchster Ebene kooptiert. In diesem Fall hat sich auch die Programmarbeit angepasst. Einer der beiden abgesetzten Richter konnte für die Leitung von Fortbildungen durch eine für Umweltrecht und Umweltgerechtigkeit renommierte PO gewonnen werden. Allerdings ist das Ziel nicht mehr, auch die Umweltrechtsinstanzen, wie z.B. die Umweltkommissionen zu stärken, sondern aufzuzeigen, dass sie nicht mehr funktionieren.

Durch die Kooptation der Justizsysteme auf nationaler Ebene richtet sich die Arbeit zunehmend auch auf die regionale und internationale Ebene (dies in beiden Komponenten A und B). Ein wegweisendes Beispiel ist die Durchsetzung von Menschenrechten der lokalen Bevölkerung gegenüber ausländischen Konzernen, die die PO Centro Humboldt in Nicaragua in Vertretung einer lokalen Basisbewegung im Jahr 2018 erreichen konnte. Verstöße von Umweltauflagen des britischen Bergbauunternehmens Condor Gold wurden unter Nutzung des Beschwerdemechanismus der Ombudsstelle der International Finance Corporation (IFC) der Weltbankgruppe angezeigt und somit ein Kreditentzug für das Unternehmen erwirkt.

Auf regionaler Ebene unterstützt die hbs den strategischen Austausch zwischen den Akteur:innen über die Unterstützung von regionalen Plattformen. Zudem unterstützt sie die Veröffentlichung von Studien, die den Basisbewegungen wichtige Informationen für die Verteidigung ihrer Rechte an die Hand geben. Dabei wird zunehmend und gezielt die Unterstützung der häufig ihrerseits organisierten Frauen in den Basisorganisationen vorangetrieben, um zu erreichen, dass sie zum einen stärker an Entscheidungsprozessen teilnehmen und zum anderen ihre ganz spezifischen Bedarfe und Betroffenheiten zum Thema machen.

Tatsächlich sind es oft Frauen, die den lokalen Widerstandsbewegungen vorangehen und in erster Linie stehen. Dabei sind sie, ebenso wie ihre männlichen Mitstreiter, massiv und zunehmend durch Gewalt und Kriminalisierung bedroht, zugleich aber als Menschenrechts- und Umweltverteidigerinnen zusätzlich durch sexualisierte Gewalt betroffen, die sich in der analogen wie auch in der digitalen Welt konkretisiert.

Darauf hat die hbs reagiert und unterstützt ihre PO in diesem Bereich, gendersensibel Schutzmechanismen zu verbessern. Zu diesem Zweck werden Workshops durchgeführt und externe Beratungsorganisationen beauftragt, die sich auf die Erarbeitung von Sicherheitsprotokollen spezialisiert haben. „*Wir haben uns an ein Leben in Unsicherheit gewöhnt*“ sagte in einem Interview eine Repräsentantin einer PO, die bereits mehrere Ermordungen von Führungspersonen der von ihnen unterstützten Basisbewegungen verzeichnen musste. Es gäbe immer andere Prioritäten und dringendere Handlungsbedarfe, sodass den Sicherheitsprotokollen nicht die ausreichende Aufmerksamkeit gewidmet wird. Genau hier zu schauen, was einen wirklichen Mehrwert bringt, wird Aufgabe der Unterstützung der hbs der nächsten Jahre bleiben.

Ein zentrales Ziel der Komponente B ist es, der Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit und Kooptation rechtsstaatlicher Institutionen in den Staaten Zentralamerikas (Costa Rica bleibt hier eine Ausnahme), sowie Korruption und Straflosigkeit wirksames zivilgesellschaftliches Handeln entgegenzusetzen bzw. dieses zu unterstützen. Ein aktuelles Beispiel aus Honduras macht das Ausmaß deutlich: Nur fünf Tage nach Veröffentlichung der Pandora Papers hat der Nationalkongress Honduras in einer in Unterbesetzung abgehaltenen Versammlung verschiedene Gesetzesreformen verabschiedet, u.a. eine Reform des Gesetzes zur Geldwäsche. Damit werden Mandate der Staatsanwaltschaft in diesbezüglichen Ermittlungen deutlich beschnitten und die in den Pandora Papers auftauchenden Akteur:innen, einer davon der derzeitige Präsidentschaftskandidat der nun abgewählten Regierungspartei, vor

Strafverfolgung geschützt. Gleichzeitig sollten rechtzeitig vor den Wahlen im November zivilgesellschaftliche Proteste durch Demonstrationsverbote und gesetzlich legitimierte staatliches Durchgreifen eingedämmt werden. In allen Ländern gab es demokratische Kippunkte: in Nicaragua war dies in 2018 die blutige Niederschlagung der Student:innenproteste mit ca. 350 gezielt getöteten v.a. jungen Menschen. In Guatemala war es die Beendigung des Mandats der Internationalen Kommission gegen Korruption und Straflosigkeit CICIG im September 2019, sowie das Einsetzen einer Generalstaatsanwältin Consuelo Porras, die u.a. nicht davor zurückschreckte, den Leiter der Sonderstaatsanwaltschaft gegen Korruption und Straflosigkeit, Juan Francisco Sandoval in 2021 zu entlassen und einen Strafbefehl gegen ihn zu erlassen. In El Salvador hat Präsident Bukele im Februar 2020 mit der Besetzung der gesetzgebenden Versammlung durch das Militär zur Durchsetzung seiner Interessen einen Wendepunkt eingeläutet, den viele Interviewte als den Punkt des Zerbrechens der Demokratie in El Salvador beschreiben.

Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass eines der wichtigsten Ziele der Arbeit der unterstützten PO das Analysieren und Veröffentlichen von Korruption und Machtverflechtungen zwischen Politik, Wirtschaft und mächtigen Familien, sowie das Dokumentieren und Publizieren von Rechtsbrüchen durch Vertreter:innen von Regierungsinstitutionen ist. Es geht inzwischen, anders noch als zu Beginn der ersten analysierten Programmphase 2017-19 nicht mehr darum, rechtsstaatliche Institutionen zu stärken, sondern darum, Rechtsbrüche, Korruption, Machtmissbrauch und Kooptation der rechtsstaatlichen Institutionen zu analysieren, zu dokumentieren und auch zu publizieren. Viele der Interviewten im Rahmen dieser Evaluierung haben von einem Dokumentieren „für die Zeit danach“, für eine Übergangsjustiz in der Zeit gesprochen, die auf diese autoritären Jahre folgen wird. Zentral wichtige PO waren und sind Menschenrechtsorganisationen, sowie investigative, alternative i.d.R. junge Medien. Letztere publizieren v.a. digital und erreichen auch leichter als die etablierten junge Menschen.

Wichtige Methoden zur Analyse von Machtverflechtungen wurden mit Unterstützung der hbs weiterentwickelt. In Guatemala wurde eine breite, tiefgehende Datenbasis angelegt und die dazugehörige Software weiterentwickelt. In Honduras wurde ein Leitfaden zum Aufdecken und Beschreiben von Korruptionsfällen erarbeitet, der von vielen Organisationen nachgefragt wird. Studien zu Machtverflechtungen innerhalb der Länder der Region, aber auch transnational wurden erarbeitet und in öffentlichen Foren einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt. Diese finden insbesondere durch die Zeit der Pandemie zunehmend virtuell statt. Das „Netzwerk der Zivilgesellschaftlichen Organisationen im Nördlichen Dreieck“, kurz "Red Civil" stellt einen wichtigen von der hbs maßgeblich koordinierten geschützten Raum zum Austausch und für gemeinsame Strategieüberlegungen relevanter Akteur:innen der Region dar.

Eine weitere Säule der Arbeit dieser Komponente besteht aus der Unterstützung von Organisationen, die sich für den Schutz von sexuellen und reproduktiven Rechten, sowie gegen Gewalt gegen Frauen und LSBTI+<sup>1</sup> einsetzen. Ein Schwerpunkt bildet die Unterstützung von Organisationen, wie dem feministischen Kollektiv in El Salvador oder dem Zentrum für Frauenrechte in Honduras, die sich für die Entkriminalisierung von Schwangerschaftsabbruch einsetzen, sowie die Freilassung von deswegen inhaftierten Frauen und für eine Entstigmatisierung von Abtreibung in der Bevölkerung. Während in der Programmphase 2017–2019 in neun Fällen noch Freisprüche erwirkt werden konnten, war dies nach 2019 nicht mehr möglich. Vorgelegte Reformvorschläge sind in El Salvador archiviert und damit aus dem Bearbeitungsprozess herausgelöst worden, in Honduras bleibt abzuwarten, wie es weitergeht. Einzelne paradigmatische Fälle (in einem Fall geht es um die Kriminalisierung von Abtreibung, im anderen um Gewalt gegen LSBTI+) konnten vor den

---

<sup>1</sup> Lesbische, schwule, bisexuelle, Trans-, und intersexuelle Menschen, sowie weitere, die weder in diese noch in heteronormative Kategorien fallen.

Interamerikanischen Gerichtshof gebracht und dort zwei wegweisende Urteile erzielt werden. Auch hier wird deutlich, dass der Weg über regionale oder internationale Rechtssysteme und Instanzen zunehmend an Gewicht gewinnen wird.

Unter der Komponente „Dialog und neue Herausforderungen“ wurden in einer Vielzahl spannender Publikationen das Thema Diskriminierung in seiner Vielschichtigkeit und aktuellen Relevanz beleuchtet, ebenso die Auswirkungen der Pandemie und das Thema Migration. Bei allen Themen wird darauf geachtet, diese mit Genderperspektive zu beleuchten.

Die Zusammenarbeit zwischen der hbs Zentralamerika und den Partnerorganisationen basiert auf einer gemeinsamen Grundlage großen Vertrauens und großer Wertschätzung. Dies ist im oben beschriebenen politischen Kontext nicht hoch genug zu bewerten und trägt zu einem nicht zu unterschätzenden Teil zu den Wirkungen bei, die erzielt werden konnten. Das Team der hbs zeichnet sich durch große Fach- inkl. Genderexpertise aus, sowie sehr großes Engagement.

Angesichts der begrenzten finanziellen Mittel, die der hbs dabei zur Verfügung stehen, sind die Ergebnisse ihrer Arbeit und die ihrer PO beeindruckend.

Zusammenfassende Empfehlungen: Aufgrund der außerordentlich angespannten Sicherheitslage in der Region ist es enorm wichtig, ein konsequentes Follow-up der bereits unternommenen Schritte zur Sicherheit des Personals sicherzustellen und entsprechende Verantwortlichkeiten zu definieren. Ein regelmäßiger Austausch mit anderen Organisationen zum Thema findet statt und ist auch weiterhin unerlässlich.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Regionalbüros kann über eine Optimierung der Homepage, sowie der Reichweite der Social-Media-Kanäle weiter verbessert werden. Unmittelbar wichtig erscheint die Erarbeitung einer im gesamten Team des Regionalbüros der hbs gut abgestimmten Kommunikationsstrategie, die handlungsorientiert und den aktuellen politischen Kontextbedingungen angepasst sein sollte.

Eine gute Visualisierung der Wirkungshypothesen, wie sie für den Bereich Ökologie erarbeitet wurde, könnte für das Gesamtprogramm erarbeitet und mit einem Monitoring auf allen dort dargestellten Wirkungsebenen verknüpft werden, z.B. indem durch Farben Fortschritte oder Handlungs- und Anpassungsbedarfe dargestellt werden. Während des GOPP-Prozesses könnte in einer solchen Visualisierung auch die Bezugsebene der Indikatoren deutlich gemacht werden.

Das eingangs angesprochene Thema Sicherheit ist auch in einem der Programmziele verankert, über das Schutzmechanismen bei den Partnerorganisationen gestärkt werden. Es sind bereits viele Reflexionen zum Thema angestellt und Beziehungen z.B. zu *Frontline Defenders* oder *Shelter City* eingerichtet worden, die in dringlichen Fällen direkt genutzt werden können und Teile von Schutzmechanismen darstellen. Klare Schutzstrategien für die verschiedenen Ebenen sind weiterhin nötig. Gemeinsam mit der zuständigen Hub „*Global Support for Democracy*“ der hbs in Brüssel sollen diese entwickelt werden. Hinsichtlich der Unterstützung der Partnerorganisationen zur Verbesserung von lokal greifenden Schutzmechanismen sollte die hbs sondieren, welche Art von Unterstützung tatsächlich benötigt, realistisch umgesetzt und nachgehalten werden kann. Die Einrichtung eines Notfallfonds oder das Erschließen von Zugriffsmöglichkeiten auf externe Ressourcen für eine Unterstützung in Notfällen, sowie die Aufnahme des Themas „mentale Gesundheit“ in die Arbeit der hbs sollten geprüft werden.

Mit der zunehmenden Schwerpunktverschiebung in Richtung des Schutzes von Menschenrechtsverteidiger:innen, u.a. Umweltaktivist:innen und indigenen Gemeinschaften im Kampf um ihre Territorien unter der Ökologie-Komponente und das Einfordern der Anwendung rechtsstaatlicher Mechanismen zum Schutz von Menschenrechten und Menschenrechtsverteidiger:innen gibt es einen bedeutenden Überlappungsbereich der

Komponenten Ökologie und Demokratie. Es erscheint daher sinnvoll, die Konzeption der Komponenten zu überdenken.

Die Herausforderung der Überbrückung der „digitalen Kluft“ wurde in der Pandemie deutlich und wird auch zukünftig Relevanz behalten. Geprüft werden könnte u.a. die Möglichkeit der Unterstützung von Netzwerkstrukturen kommunaler Radiostationen.

Vor dem anstehenden Planungsprozess erscheint es wichtig, eine Genderanalyse in Auftrag zu geben, die die aktuellen politischen Veränderungen berücksichtigt, im Programm gemachte Erfahrungen unter Nutzung der hohen Genderkompetenz im Team auswertet, Lücken identifiziert und realistische Schritte zur weiteren Stärkung der Einbeziehung der Genderperspektive und Möglichkeiten der Stärkung von Geschlechtergerechtigkeit vorschlägt. In der Analyse sollte die Tatsache eingeordnet und hinsichtlich der neuen Planung berücksichtigt werden, dass autoritäre Regime Ideologien im Schlepptau haben, die ausgesprochen antifeministisch, homo- und transphob, sowie rassistisch sind. Möglichkeiten einer Stärkung der Integration indigener Perspektiven im Programm sollten gezielt eruiert werden.

Räume für zivilgesellschaftliches Handeln werden zunehmend eng oder verschwinden ganz. Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Antworten. Jetzt sind mehr denn je wirklich neue strategische Überlegungen anzustellen. Dazu wäre es wichtig, den GOPP-Prozess zumindest in Teilen konzeptionell neu aufzustellen und methodisch „Gedankenräume“ zu öffnen, um über neue Mechanismen, neue Dynamiken und neue Beziehungen nachdenken zu können.