

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Eidg. Departement für auswärtige
Angelegenheiten EDA und
Eidg. Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF
3003 Bern

Bern, 21. August 2019

STELLUNGNAHME ZUR INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT (IZA) 2021 – 2024

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis
Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Amnesty Schweiz bedankt sich für die Einladung, an der Vernehmlassung zur Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021 – 2024 teilzunehmen. In der nachfolgenden Stellungnahme gehen wir insbesondere auf Frage 3 der geografischen Fokussierung ein, da der Rückzug der bilateralen Projekte aus Lateinamerika per 2024 negative Konsequenzen auf den Respekt und die Förderung der Menschenrechte in dieser Region hat.

EINLEITUNG

Als Menschenrechtsorganisation ist Amnesty International besorgt über das Bestreben des Bundesrates, die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt an wirtschaftliche und migrationspolitische Interessen der Schweiz zu knüpfen. Den einleitenden Worten des erläuternden Berichts zur Botschaft («Die IZA ist ein aussenpolitisches Instrument, das verschiedene Elemente der Wirtschaftspolitik, der Migrationspolitik, der Umwelt- und Klimapolitik sowie anderer Politiken kombiniert.»¹) und der auffallend häufigen Erwähnung der Schweizer Interessen im Diskurs des Bundesrates («... sollen vermehrt wirtschaftliche Aspekte im Zentrum stehen, ...»²) ist zu entnehmen, dass der Bundesrat einen Paradigmenwechsel anstrebt, der (kurzfristige) nationale Eigeninteressen über die in Art. 54 BV verankerten globalen Ziele der IZA stellt. Doch die Kernaufgabe der IZA ist nicht primär verankert in Art. 2 BV (der den grundsätzlichen Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschreibt), sondern in Art. 54 BV, der ausdrücklich die Linderung von Not und Armut in der Welt, die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie, das friedliche Zusammenleben der Völker und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zum Ziel setzt. Am-

¹ Erläuternder Bericht zur IZA 2021 - 24 vom 2.5.2019, S. 2.

² Medienmitteilung des Bundesrates zur Definition der strategischen Eckpunkte für die IZA 2021 – 24 vom 30.11.2018

nesty plädiert dafür, sich primär an den in Art. 54 formulierten Zielen zu orientieren, betreffend der Kriterien für die Fokussierung und den Ressourceneinsatz der IZA. Für die Förderung der wirtschaftlichen und migrationspolitischen Interessen der Schweiz stehen der Eidgenossenschaft andere Mittel zur Verfügung.

Des Weiteren ist einleitend anzumerken, dass die Schweiz mit dem provisorischen Budget für die Umsetzung der IZA 2021 – 24 ihren nationalen und internationalen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die zur Debatte stehende Strategie sieht nur 0.4% des BNE vor, was die vom Parlament beschlossene Vorgabe von 0.5% – wie schon im laufenden Zyklus – unterschreitet.³ Die Agenda 2030, zu deren Zielen sich die Schweiz bekennt, hält fest, dass die entwickelten Länder mindestens 0.7% ihres BNE für Entwicklung einsetzen sollten.⁴ Eine 0.5%-Quote ist das Mindestmass, eine 0.7%-Quote sollte der angestrebte Richtwert sein.

Was die geografische Fokussierung und den damit einhergehenden Rückzug aus Lateinamerika betrifft, teilt Amnesty International die Einschätzung des EDA und WBF bezüglich Zentralamerika nicht. Die Bedarfsanalyse im erläuternden Bericht ist unseres Erachtens nicht genügend aussagekräftig, um einen solchen radikalen Beschluss zu begründen. Diese unzureichende Analyse lässt gar den Schluss zu, dass Lateinamerika nur deshalb der Fokussierung zum Opfer fiel, weil die Schweiz kaum tangiert ist von den Flucht- und Migrationsbewegungen auf diesem Kontinent und dort keine migrationspolitischen Interessen verfolgt. Sollte diese Vermutung zutreffen, wäre dies eine besonders zynische Form der Interessenverfolgung, welche die menschliche Not von Millionen von Menschen, die vor Konflikten und endemischer Gewalt in Ländern wie Venezuela, Nicaragua, Honduras, Guatemala und El Salvador auf der Flucht sind, völlig ausser Acht lässt. Falls die Schweizerischen Programme der bilateralen Zusammenarbeit in Lateinamerika per 2024 eingestellt werden, sind negative humanitäre und Menschenrechts relevante Konsequenzen zu befürchten.

Obwohl die Botschaft einen Rückzug aus ganz Lateinamerika vorsieht, fokussiert die nachfolgende Bedarfsanalyse und Schlussfolgerung auf Zentralamerika, da der DEZA in dieser Region die Federführung der Menschenrechtsprogramme des EDA obliegt, was in Südamerika nicht der Fall ist.

KERNANLIEGEN

Die Schweizer Sektion von Amnesty International ist besorgt, dass sich die Schweiz in der Bedarfsanalyse, der Fokussierung und dem Ressourceneinsatz der IZA primär nicht an den von Art. 54 BV für «auswärtige Angelegenheiten» vorgegebenen Zielen der Linderung von Not und Armut und der Förderung der Menschenrechte orientiert. Amnesty gibt zu bedenken, dass die Schweiz in den letzten Jahren eine erfolgreiche Unterstützung zur Bekämpfung der Korruption und Straflosigkeit sowie für die Stärkung der Menschenrechte in Zentralamerika aufgebaut hat. Diese sollte auch über das Jahr 2024 hinaus fortgesetzt werden, damit die Wirksamkeit des Schweizer Engagements im Bereich der Menschenrechte in Zentralamerika langfristig erhalten bleibt und ein substanzieller Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in dieser Region geleistet werden kann. Dazu müssen entsprechende Finanzmittel sowie eine angemessene personelle Präsenz vor Ort sichergestellt werden. Was das Budget der IZA angeht, gibt Amnesty zu bedenken, dass eine 0.7%-Quote gemäss Agenda 2030 der angemessene Richtwert ist.

³ 2011 beschloss das Parlament, die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (EZA) bis 2015 auf 0.5% des BNE zu erhöhen. Dieses Ziel wurde erreicht. Seither ist die Quote rückläufig, aktuell liegt sie bei 0.4% (abzüglich der Kosten für das Asylwesen, was nicht Teil der EZA ist). 2017 sprach sich der Nationalrat dafür aus, an den 0.5% festzuhalten.

⁴ Ziel 17 «Umsetzungsmittel und globale Partnerschaft», <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-17-umsetzungsmittel-staerken-und-die-globale-partnerschaft.html>

BEGRÜNDUNG

Zur Begründung unserer Kernanliegen verwenden wir die drei im erläuternden Bericht formulierten Kriterien für ein Engagement der IZA sowie die entsprechenden Fragen, die im Einladungsbrief zur Vernehmlassung aufgeführt sind:

3.1. Die Bedürfnisse der Bevölkerung in Zentralamerika

Im Bericht des Bundesrates zur IZA 2021-2024 werden als zentrale Begründung für den Ausstieg aus Lateinamerika die Fortschritte in der Armutsreduktion und die Verbesserung der Grundversorgung aufgeführt. Diese Begründung wird dann allerdings mit dem Hinweis auf das anhaltend hohe Niveau von Ungleichheit und Gewalt in mehreren lateinamerikanischen Ländern gleich wieder relativiert. Im Weiteren habe Lateinamerika eine deutliche Ausweitung der Demokratie erlebt. Diese Sichtweise verkennt die spezifische Situation der beiden bisherigen Schwerpunktländer der DEZA in Zentralamerika, Honduras und Nicaragua und des «Triángulo Norte» (dazu gehören noch El Salvador und Guatemala).

Von den im Bericht (S. 44) genannten Kriterien für die Schweizer IZA aus Sicht der betroffenen Bevölkerung (Bedarf) spricht deshalb der dritte Punkt der Aufzählung unbedingt für eine längerfristige Fortsetzung des Engagements der Schweiz in Zentralamerika: «Das Land weist Defizite auf in Bezug auf die Regierungsführung, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Achtung der Grundrechte». Es ist bedenklich, dass sich die Schweiz nach über 40-jährigem Engagement von ihren beiden Schwerpunktländern Honduras und Nicaragua und von der gesamten Region Zentralamerika zu einem Zeitpunkt zurückzieht, in dem die Menschen angesichts des eklatanten Versagens ihrer Regierungen, ihre Grundrechte sicherzustellen, auf internationale Unterstützung angewiesen sind.

Sicherheit: Die Sicherheit der Menschen in den Ländern Zentralamerikas ist nicht nur durch Armut gefährdet.⁵ Honduras und El Salvador gehören zu den Ländern mit der höchsten Mordrate der Welt⁶. Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die extrem gewaltbereiten Jugendbanden, die Maras, zurückzuführen. Auch politisch motivierte Morde sind nach wie vor an der Tagesordnung.

Klimakrise: Bedroht wird die Region auch von Hurrikanen, unregelmässigen Regenfällen und langen Trockenperioden – Erscheinungen, die sich im Zuge der Klimakrise verstärkt haben.⁷ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Folgen von Klimaveränderungen eng mit Menschenrechtsverletzungen verknüpft sind. So beeinträchtigen Klimaveränderungen das Recht des Individuums auf Nahrung, Obdach, Gesundheitsversorgung, Bildung wie auch das Recht auf Leben. Menschen, die unter Armut, Diskriminierung und Unterdrückung leiden, sind bereits heute ungleich stärker von all diesen verheerenden Veränderungen betroffen.⁸ In Regionen, die wie Zentralamerika von der Klimakrise besonders betroffen sind, drohen sich diese Tendenzen noch zu verstärken.

Menschenrechte: Ein Jahr nach der Krise in **Nicaragua** stellt Amnesty International in einem Recherchebericht systematische Menschenrechtsverletzungen fest. Der Raum für ziviles Engagement ist stark eingeschränkt, wichtige Menschenrechtsinstitutionen wurden des Landes verwiesen. MenschenrechtsverteidigerInnen (MRV) werden bedroht und von der Regierung stigmatisiert, es kommt fast täglich zu willkürlichen Verhaftungen und Folter von Menschen in Haft. Auch die Pressefreiheit ist weiterhin stark bedroht.⁹ Ein rascher Ausweg aus der Krise ist nicht absehbar, zumal die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf

⁵ Nicaragua und Honduras gehören nach wie vor zu den ärmsten Ländern Lateinamerikas. In Honduras sind zwei Drittel der Bevölkerung arm, 20% leben in extremer Armut (weniger als US\$ 1.90 pro Tag)

⁶ https://data.worldbank.org/indicator/vc.ihr.psrc.p5?most_recent_value_desc=true&view=map

⁷ <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/laender/zentralamerika.html>

⁸ Philip Alston, *Climate change and poverty - Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/HRC/41/39)*, 25 June 2019, www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A_HRC_41_39.pdf

⁹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/04/nicaragua-repression-es-forma-de-gobernar-crisis/>

die gravierenden Menschenrechtsverletzungen bis anhin schwach ist und in keiner Weise dem Ausmass der Krise gerecht wird.¹⁰ Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge hält fest, dass innert eines Jahres (April 2018 – März 2019) über 60'000 Menschen aus Nicaragua geflohen sind¹¹ – während die Migrationsrate in den Vorjahren sehr tief war.

Auch in **Honduras** ist nach einem längeren Abwärtstrend nun wieder eine Zunahme der Homizide zu beobachten, was sich u.a. in einer überdurchschnittlich hohen Anzahl Menschen, die aus Honduras Richtung Mexiko und USA flüchten, niederschlägt (s. Statistik unten). Für MRV ist Honduras eines der gefährlichsten Länder der Welt: In der Statistik der Tötungen von MRV stand Honduras 2018 an 7. Stelle¹² – gemessen an der Bevölkerung sogar an 3. Stelle (nach Kolumbien und Guatemala).

In **Guatemala** wurden 2018 26 MRV ermordet, was einer Zunahme von 138% entspricht. Das ist ein deutlicher Indikator für die Verschlechterung der Menschenrechtssituation in diesem Land.

Menschen, die sich für die Verteidigung der traditionellen Landrechte der (häufig indigenen) Dorfgemeinschaften einsetzen, stellen die grösste Gruppe der verfolgten und kriminalisierten MRV dar. Ebenfalls verfolgt werden JournalistInnen, RechtsanwältInnen, Mitarbeitende von Menschenrechtsorganisationen und politische Oppositionelle.

Menschen auf der Flucht: Die Zahlen der Menschen aus Zentralamerika, die in anderen Ländern um Asyl ersucht haben, sind innert fünf Jahren um das Zehnfache gestiegen, was ein Indikator dafür ist, dass sich die Lebenssituation in Honduras, Guatemala, El Salvador und Nicaragua kontinuierlich und massiv verschlechtert hat:

Asylum Seekers (number of claims lodged per year worldwide)¹³

From	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (January – August)
Honduras	3344	7022	14.519	20.036	30.229	10.109
Guatemala	4930	9131	16.451	25.780	35.582	12.497
El Salvador	5872	10478	19.550	35.732	53.138	16.126
Nicaragua						516 ¹⁴
TOTAL	14.146	26.631	50.520	81.548	118.949	

Die tatsächlichen Zahlen dürften ein Vielfaches höher sein, da all jene Menschen nicht erfasst werden, die zwar auf der Flucht, aber nicht registriert sind.

Rechtsstaatlichkeit: «*The fragility of institutions, the irruption of drug trafficking, the high rate of impunity, the political corruption, the expansion of youth gangs and the proliferation of weapons are key causes*

¹⁰ http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/101.asp

¹¹ <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/4/5cb5eb1c4/nicaragua-un-ano-despues-del-inicio-de-la-crisis-mas-de-60000-personas.html>

¹² 1. Kolumbien (126); 2. Mexiko (48); 3. Philippinen (39); 4. Guatemala (26); 5. Brasilien (23); 6. Indien (19), 7. Honduras (8), Quelle : Global Analysis von Frontline Defenders: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf

¹³ Zusammenstellung vom November 2018, Datenquelle: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>

¹⁴ Im März 2019 stieg die Zahl auf 60'000: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/4/5cb5eb1c4/nicaragua-un-ano-despues-del-inicio-de-la-crisis-mas-de-60000-personas.html>

of violence. A fragile socio-economic environment aggravates the situation: the disarticulated and dysfunctional families, the rapid and the uncontrolled urbanization, the social exclusion of large segments of the population and lack of employment have a destabilizing effect. The sum of these factors weakens the social fabric and lowers the confidence of citizens in the capacity of the State to improve the situation in a sustainable manner. In order to recover the confidence of the citizens and build inclusive societies, the Central American States are challenged to reform their institutions and strengthen governance. They have to build justice and security systems that are more independent, effective and immune to corruption. At the same time, they have to boost an inclusive economic model to offer decent and better paid jobs: 70% of the employed population works in the informal sector and does not have access to social security.»

Dieser Auszug aus der Schweizer Kooperationsstrategie für Zentralamerika (2018 - 2021) beschreibt die Problematik des Staatsversagens in den Ländern des sog. Triángulo Norte (Honduras, Guatemala, El Salvador) und seit 2018 zunehmend auch in Nicaragua, und lieferte 2017 die Begründung für den Auf- und Ausbau des Bereichs «Gouvernanz und Rechtsstaatlichkeit» als eine der strategischen Prioritäten des Schweizer Engagements in der Region¹⁵. Da sich die Herausforderungen in der Region seither verschärft haben, lässt sich ein Ausstieg der Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt nicht begründen.

Die Eindämmung der Korruption und der Straflosigkeit sind unabdingbare Voraussetzungen für eine Verbesserung der menschlichen Sicherheit und Entwicklung sowie für inklusives Wirtschaftswachstum. Angesichts des Unvermögens der lokalen Regierungen, ihre Bevölkerung vor gravierenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen, leisten internationale und regionale Mechanismen wie das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte und das Interamerikanische Menschenrechtssystem – die von der Schweiz mit einem finanziellen Beitrag unterstützt werden – einen unerlässlichen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte in der Region. Als besonders wirksam für die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit erwiesen sich die ebenfalls von der Schweiz mitfinanzierten internationalen Missionen zur Unterstützung der notorisch schwachen und korruptionsanfälligen Untersuchungsbehörden, die CICIG in Guatemala (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) und die MACCIH in Honduras (Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras).

3.2. Die Interessen der Schweiz in Zentralamerika

Es ist legitim, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit auch an den Interessen der Schweiz orientiert, sie muss aber in erster Linie ein Instrument zur Bekämpfung der Armut und zur Förderung der Entwicklung sein. Diese Sichtweise entspricht unserer Meinung nach auch den gesetzlichen Grundlagen der Schweizer IZA¹⁶. Für die Förderung der wirtschaftlichen und migrationspolitischen Interessen der Schweiz stehen andere Mittel und Organe zur Verfügung, die überdies mit eigenen umfangreichen Ressourcen ausgestattet sind.

Der Wegfall des Schweizer Gouvernanz-Programms in Zentralamerika als Folge des Rückzugs aus Lateinamerika stellt in unseren Augen einen erheblichen Reputationsverlust für die Schweiz dar. Die bilaterale Zusammenarbeit der Schweiz in Zentralamerika, kombiniert mit den Programmen der Schweizer NGOs, hat im Verlaufe der letzten 40 Jahre zu einem hohen Vertrauenskapital geführt. Die Schweizer IZA steht für Verlässlichkeit, Kontinuität, ein hohes Qualitätsbewusstsein und Transparenz. Der Ausstieg aus diesem Programm vermag das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Schweiz nachhaltig beschädigen.

Dank ihrem Engagement in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte bestätigt die Schweiz in den Augen ihrer zentralamerikanischen Partner ihren Ruf als Land, dass sich weltweit für Demokratie,

¹⁵ https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/laender/cooperation-strategy-central-america-2018-2021_EN.pdf

¹⁶ BV Art. 54; Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Art. 2; Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, Art. 2.

Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte einsetzt. Viele MenschenrechtsaktivistInnen aus Zentralamerika und UNO-AmtsträgerInnen kennen Genf als «internationale Hauptstadt der Menschenrechte» und haben Vertrauen in die Schweiz und ihre Menschenrechtspolitik. Auch aus dieser Sicht stellt der Rückzug aus Zentralamerika einen Vertrauensbruch dar, der dem Ansehen der Schweiz schadet.

Im Weiteren verfügt die Schweiz dank ihrer langjährigen Präsenz in Zentralamerika über ein dichtes Beziehungsnetz mit einheimischen Fachleuten und EntscheidungsträgerInnen in allen Bereichen der Gesellschaft, sowie über eigene Fachkompetenzen innerhalb der Bundesverwaltung und bei NROs, Beratungsfirmen und Hochschulen. Dieses Beziehungsnetz und dieses Fachwissen werden grösstenteils unwiederbringlich verloren gehen.

Es ist unverständlich, dass die Schweiz ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in Ländern und Regionen mit schwachem Menschenrechtsschutz ausbaut, und gleichzeitig die Entwicklungszusammenarbeit und Bemühungen zur Stärkung der Menschenrechte in diesen Regionen reduziert oder ganz abbaut.

3.3. Der Mehrwert der Schweizer IZA in Zentralamerika

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in Zentralamerika umfasst nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung, sie leistet mit verschiedenen Projekten im Rahmen des Programmschwerpunkts «Gouvernanz und Rechtsstaatlichkeit» (Kooperationsstrategie Zentralamerika 2018 - 2021) einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Demokratie und der Menschenrechte. Bevor nachfolgend verschiedene Beispiele erläutert werden, die diesen Mehrwert illustrieren, sei vorausgeschickt, dass der komparative Vorteil der Schweizer IZA in Zentralamerika auch deshalb so hoch und wichtig ist, weil sich in den letzten Jahren vermehrt europäische Geldgeber zurückgezogen haben, was die Rolle und die Einflussmöglichkeiten der noch präsenten internationalen Partner wie die Schweiz gestärkt hat. In Nicaragua ist die Schweiz der drittgrösste «Donor» (nach den USA und der EU) und in Honduras der fünftgrösste. Entsprechend gross sind die Möglichkeiten der Schweiz, positiven Einfluss zu nehmen.

Unterstützung der Zivilgesellschaft: In Ländern, wo die Zivilgesellschaft von der Regierung nicht ausreichend geschützt oder gar unterdrückt wird, unterstützt die Schweiz Initiativen von zivilgesellschaftlichen Organisationen. In Nicaragua, das seit April 2018 in einer schweren soziopolitischen Krise steckt, engagiert sich die DEZA stark im Bereich Menschenrechte und versucht mittels Dialogförderungs- und Kulturprojekten Akzente zur Überwindung der politischen Polarisierung zu setzen. In Honduras unterstützt die Schweiz fünf zivilgesellschaftliche Organisationen die in der Konfliktprävention und –bearbeitung tätig sind.¹⁷ Mit dem gleichen Ziel unterstützt die DEZA in beiden Ländern auch nationale und internationale Institutionen, welche die Menschenrechte und die Zivilgesellschaft stärken.

Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen: Mit den Leitlinien zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen (MRV), welche die Schweiz 2013 verabschiedet hat und welche von allen Botschaften umgesetzt werden sollen, leistet die Schweiz einen wichtigen Beitrag zum Schutz von MRV. Zentralamerika ist eine der gefährlichsten Regionen weltweit für MRV. Namentlich in Honduras sind MRV stark bedroht, und das nationale Schutzprogramm für MRV erweist sich als wenig wirkungsvoll. In diesem Kontext sind bedrohte MRV umso mehr auf internationalen Schutz angewiesen. Gemäss dem ExpertInnen-Team von Amnesty International vor Ort stellt der direkte Kontakt des Koordinationsbüros der DEZA in Tegucigalpa mit den AkteurInnen der Menschenrechtsorganisationen einen unbezahlbaren Mehrwert für die lokale Zivilgesellschaft dar. Dieser enge Kontakt kann von der Botschaft in Guatemala aufgrund der Distanz nicht gewährleistet

¹⁷ <https://www.eda.admin.ch/countries/honduras/de/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2015/7F09394/phase1?oldPagePath=/content/countries/honduras/de/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html>

werden.¹⁸ Die Schweizer Botschaft in Guatemala ihrerseits leistet vergleichbare Dienste zum Schutze von MRV in Guatemala.

Polizeireform: In Honduras, das eine der weltweit höchsten Homizidraten aufweist (s. oben), was die Entwicklung des Landes stark unterhöhlt, engagiert sich die DEZA seit 2013 bei der Reform der Polizei (ohne Direktzahlungen an die Polizei oder an das Sicherheitsministerium zu leisten) und unterstützt Massnahmen zum Schutz der Zivilgesellschaft vor Gewalt, fokussiert auf Prävention, namentlich das Sicherstellen von sicheren Räumen (espacios seguros para ciudadanos).

Internationale Organisationen: Die Schweiz unterstützt unabhängige Institutionen, welche die Menschenrechte in der Region stärken, namentlich das Büro des UNO-Hochkommissariat in Honduras¹⁹ und zwei internationale Mechanismen zur Bekämpfung der Korruption und der Straflosigkeit: die UNO-Kommission gegen die Straflosigkeit CICIG in Guatemala (deren Mandat 2019 ausläuft) und die Anti-Korruptionsmission MACCIH in Honduras, die beide wichtige Erfolge in der Aufdeckung von kriminellen Netzwerken innerhalb des Staatsapparates erzielten. Die Schweizer Unterstützung ist nicht nur vital für das Funktionieren dieser Mechanismen, sie trägt auch massgeblich zu deren Glaubwürdigkeit und Legitimität bei. Dies ist deshalb so wichtig, weil diese Mechanismen von den Regierungen entweder nicht gestärkt oder, wie in Guatemala, offen angegriffen werden. Die Fortführung der Schweizer Unterstützung für die MACCIH kann möglicherweise entscheidend sein für die längerfristige Fortführung dieses Mechanismus. In Guatemala geht es nach Beendigung des Mandats der CICIG darum, die Bemühungen der Zivilgesellschaft und der Staatsanwaltschaft um die Weiterführung der von der CICIG angestossenen Dynamik mit den nötigen finanziellen und ev. auch personellen Ressourcen zu unterstützen. Als bisherige Finanzgeberin der CICIG steht auch die Schweiz in der Verantwortung.²⁰

Vergangenheitsbewältigung: Guatemala, Nicaragua und El Salvador haben in jüngerer Vergangenheit interne Konflikte mit aussergewöhnlich hohen Zahlen von zivilen Opfern erlitten, die in allen drei Ländern traumatisierte Gesellschaften hinterlassen haben. Die DEZA startet 2019 das Projekt «Society, Culture and

¹⁸ Auszug aus einer Mail der Amnesty-Expertin für Menschenrechtsverteidiger, vom 17.5.2019: «*I think it would be worth mentioning that Switzerland has played a key role on the protection of HRDs in the region. HRDs, in particular territorial, land and environmental rights defenders, are one of the most vulnerable groups in the region (cases in Guatemala, Honduras, etc.) and Switzerland published its guidelines to protect HRDs in 2013. However, to implement them more efforts are needed, I think. I had the opportunity to meet the head of the Swiss aid agency in Honduras as I was working there and she (since the Embassy is in Guatemala) was very committed to this kind of issues, even participating in the regular meetings with HRDs organized by the European Union among other actions.*»

¹⁹ <https://www.eda.admin.ch/countries/honduras/de/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2014/7F09225/phase2?oldPagePath=/content/countries/honduras/de/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html>

²⁰ Auszug aus einer Mail der Amnesty-Researcherin für Guatemala und Honduras vom 21.5.2019: «*The international community, including Switzerland, has been a key donor to CICIG (<https://www.cicig.org/cicig/donantes/>) and after putting this amount of money it is clear that their role for what is being designed for transition and next stage is crucial. For instance strategies are being discussed to create projects for funding civil society for them to continue litigating some cases (instead of CICIG) but it is also important to understand that this represents a huge burden for the Guatemalan civil society to absorb these cases (in term of energies, money, risks) and they will need other types of support and back up. Discussions with the prosecutor's office is also important, proposals to help consolidate capacities within the prosecutors's office might be needed too as CICIG will need to transfer an important workload of cases, capacities, information, etc. Instead of funding the CICIG, additional financial support for the only two remaining relevant actors for HR in the country (OHCHR and ombudsperson) might be a way to consolidate what has been achieved and to help preventing setbacks in human rights. There is fear that criminalization against HRD will increase. We are concerned about a potential effect in the region and in particular on the MACCIH's continuation in Honduras.*»

Memory» zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in den drei oben genannten Ländern und Honduras als Beitrag zur Vergangenheitsbewältigung und Erarbeitung von Zukunftsperspektiven ohne Gewalt.²¹

Stärkung des regionalen Menschenrechtssystems: Im Rahmen des Regionalprogrammes Zentralamerika setzt die DEZA auch eine regionale Komponente mit dem Fokus «Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit» um. Dort liegt der Schwerpunkt nebst der oben erwähnten Unterstützung der Anti-Korruptions-Arbeit und dem Kampf gegen die Straflosigkeit (CICIG, MACCHI) auch auf der Stärkung des regionalen Menschenrechtssystems (Interamerikanische Kommission für Menschenrechte, interamerikanischer MR-Gerichtshof, regional tätige Menschenrechtsorganisationen der Zivilgesellschaft). Da die Legitimität dieser regionalen Institutionen jüngst von verschiedenen Ländern des Kontinents unter Berufung des Nicht-Einmischungsprinzips in nationale Angelegenheiten in Frage gestellt wurde (z.B. Brasilien, Chile, Argentinien, Paraguay, Kolumbien, Venezuela), ist die internationale Unterstützung umso wichtiger.

Der komparative Vorteil und einer der Wirksamkeitsfaktoren dieser Schweizer Programme im Menschenrechtsbereich liegt am hohen Ansehen und Vertrauen gegenüber der Schweiz als politisch neutrales und kompetentes Geberland. Die Schweiz hat über Jahrzehnte ein dichtes Beziehungsnetz mit den verschiedensten Sektoren der Zivilgesellschaft, mit den internationalen Gebern und NGOs sowie mit den Regierungen aufgebaut und verfügt dank ihrer Verlässlichkeit und Transparenz und im Vergleich mit anderen bi- und multilateralen Gebern über ein aussergewöhnliches Vertrauenskapital. Dies erlaubt der Schweiz die enge Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und ermöglicht es ihr, innerhalb der Gebergruppen eine herausragende Rolle in Bezug auf die Thematik der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu spielen.

SCHLUSSFOLGERUNG

Vor diesem Hintergrund scheint uns ein Ausstieg der DEZA aus Latein- resp. Zentralamerika nicht nur ein herber Verlust von dringend benötigter fachlicher Kompetenz und Unterstützung, sondern auch ein politisch falsches Signal der Schweiz. Zurzeit stellen viele Staaten ihre nationalen Interessen vermehrt in den Vordergrund und ziehen sich aus internationalen Gremien und Abkommen zurück. Der Rückzug der DEZA aus einem ganzen Kontinent, begründet mit wirtschafts- und migrationspolitischen Interessen der Schweiz, reiht sich in diese beunruhigenden Tendenzen auf globaler Ebene ein. Das über Jahrzehnte aufgebaute Vertrauen in die Schweiz als international glaubwürdige Akteurin kann nur gehalten werden, wenn sich die Schweiz in der IZA weiterhin in erster Linie an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung orientiert. Die Verfolgung von Eigeninteressen sollte dieses Vertrauen nicht aufs Spiel setzen.

Wir hoffen, dass unsere Überlegungen und Anliegen als Menschenrechtsorganisation in der Botschaft IZA 2021-2024 berücksichtigt werden können.

Mit freundlichen Grüssen



Manon Schick
Geschäftsleiterin, Amnesty International Schweizer Sektion

²¹ <https://www.eda.admin.ch/countries/nicaragua/de/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2017/7F09912/phase99?oldPagePath=/content/countries/nicaragua/de/home/internationale-zusammenarbeit/projekte.html>