

"Hvad skal vi med endnu en komité?"

En analyse af decentraliserede udviklingsråd i lovgivning og praksis i Guatemala.



Stine Paus

Integreret Speciale

Historie og Internationale Udviklingsstudier

Institut for Historie og Samfundsforhold: Vejleder Lennart Berntson

Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier: Vejleder Fiona Wilson

Roskilde Universitetscenter, Danmark, 2006

Indholdsfortegnelse:

1	Indledning	4
1.1	Problemformulering	8
1.1.1	Integration af fagområder	9
1.1.2	Opgavedesign	9
2	Metode	10
2.1	På jagt efter materiale	10
2.1.1	Skriftlige kilder	11
2.1.2	Mundtlige kilder	13
2.1.3	Epistemologiske kvaler	15
2.2	Historiografi	16
2.2.1	Chichicastenangos historie	16
2.2.2	Fra essentialisme til konstruktivisme	18
2.2.3	Decentralisering og SDOCUR	21
2.3	Teori	23
2.3.1	De fattiges handlekraft	23
2.3.2	Deltagelse, demokrati og decentralisering	24
2.3.3	Norman Longs social-aktør-perspektiv	28
2.3.4	Operationalisering af Longs teori.....	31
3	Topstyret deltagelse: SDOCUR 1983-2002	32
3.1.1	Grundloven 1985.....	32
3.1.2	SDOCUR's oprindelse: Mellem militarisme og demokrati	32
3.1.3	SDOCUR udvides	35
3.1.4	Ny lovgivning af 2002.....	39
3.1.5	Opbakning om SDOCUR.....	45
4	De lokale udviklingsråd	47
4.1	“The dangers of localism”	47
4.1.1	Landsbyen - marginaliseret, ikke isoleret	50
4.1.2	”Traditionelle” organisationer.....	53
4.1.3	Katekister og oprørsbevægelser	59

4.1.4	Krigen kommer til højlandet	62
4.1.5	Det sociale bindevæv opløses	63
4.1.6	Militær kontrol	65
4.2	SDOCUR i praksis 2002-2005	69
4.2.1	Hvorledes når loven ud til landsbyerne?	69
5	Konklusion	74
5.1	Forbedrede Institutionelle rammer for deltagelse?	74
5.2	SDOCUR i Chichicastenango.....	76
	English Summary	80
	Forkortelser	82
	Kilder	84
	Interviews	84
	Litteraturliste.....	85

1 Indledning

En gruppe af mænd i forskellige aldre har lånt nogle stole fra landsbyskolen og sidder udenfor og holder møde. De er medlemmer af det nyoprettede udviklingsråd i landsbyen Agua Escondida i kommunen Chichicastenango i Guatemala. En af mændene på mødet bærer den karakteristiske dekorerede stok, "la vara", som viser, at han er Principal, en af landsbyens autoriteter, med oprindelse i tiden før spanierne kom til Mellemamerika. Diskussionen foregår på det lokale sprog, K'iche, og drejer sig om, hvorledes landsbybefolkningen har modtaget det nye udviklingsråd og deres forhold til kommunen og forskellige statslige institutioner. I baggrunden reparerer andre af landsbyens mænd en fællesaula, som er det første projekt, udviklingsrådet har planlagt og nu monitorerer.

Både rådsmedlemmerne og dem, der reparerer aulaen, stiller frivilligt deres tjenester til rådighed for fællesskabet - eller myndighederne, alt efter hvorledes man ser det, således som de har gjort det i århundreder. Op igennem historien har landsbyerne organiseret sig med forskellige sociale, religiøse og økonomiske formål. Nogle gange på eget initiativ, nogle gange påtvunget af staten, militæret eller kirken. Disse organisationer har i alliancer med forskellige statslige og ikke-statslige organisationer sørget for det minimum af infrastruktur, skole og sundhedsudbud, man kan finde i landsbyerne.

Guatemala blev af Verdensbanken i 2004 udpeget til et af Latinamerikas mest ulige lande. Rapporten stadfæster i tal, at de rigeste 5 % af befolkningen har en indtægt, der er 56 gange så høj som de fattigste 5 % i år 2000. Rapporten peger endvidere på, at de marginaliserede hovedsageligt er den oprindelige befolkning, som tjener til livets ophold som subsistensjordbrugere eller landarbejdere. Lønningerne for at lave det samme arbejde er for hvide mænd gennemsnitlig det dobbelte af lønningerne til ikke-hvide mænd, viser den samme rapport (de Ferranti et. al. 2004). Forskellene gælder ikke kun økonomi. Ifølge Gálvez (2000) er store dele af Guatemalas oprindelige befolkning udsat for større eller mindre grad af "social eksklusion", hvilket betyder individers eller grupper manglende muligheder for at deltage i et lands økonomiske, sociale, kulturelle, politiske og institutionelle rum (Gálvez 2000, 13).

Langt de fleste af den oprindelige befolkning er efterkommere af mayaerne, og tilnavnet "Maya" er de sidste 10-15 år relanceret som en samlende betegnelse for de mange

undergrupper. De 22 forskellige sproggrupper, som kommer ind under betegnelsen ”oprindelig befolkning” i Guatemala, har det tilfælles, at spansk ikke er deres modersmål, at de hovedsageligt befolker de rurale områder af landet, at de statistisk set er fattigere, lever kortere, er underrepræsenteret i offentlige institutioner og i høj grad deler en historisk erfaring i at være marginaliseret. Den oprindelige befolkning udgør mellem 40 og 70 % af indbyggerantallet i landet, og antropolog Kay Warrens (1998) beskrivelse af dem som ”Guatemalas indigenously marginalised majority” er dermed meget træffende.

Den næsten fyrre år lange borgerkrig (1960-1996) ramte den oprindelige befolkning klart hårdest, i den grad, at militærets overgreb på enkelte sproggrupper har fået betegnelsen folkedrab af den officielle ”Kommission for Historisk Opklaring” (herefter: CEH 1999). Den oprindelige befolknings forhold til de statslige myndigheder beskrives derfor ofte som et forhold baseret på frygt og mistillid. Dette mistillidsforhold har rødder helt tilbage til den spanske kolonisering, og mange analytikere mener, at den oprindelige befolkning aldrig i praksis er blevet inkluderet i den guatemalanske nationalstat. Borgerrettigheder har i stor udstrækning været afhængig af etnicitet og geografi.

Den økonomiske, sociale og politiske eksklusion, som en stor del af Guatemalas befolkning historisk set har erfaret, og daglig erfarer, blev sat på dagsordenen under fredsforhandlingerne i 1990’erne mellem hær og oprørsbevægelse i Guatemala. Det overordnede mål med fredsftalerne var at demilitarisere den guatemalanske stat og samfund, men de grundlæggende årsager til konflikten blev også taget op. Herunder kom diskrimineringen af den oprindelige befolkning på banen, og flere af de aftaler indeholder derfor løfter om, at den oprindelige befolknings kultur, sprog og organisationsformer skulle anerkendes og inkluderes i statens institutioner og politikker. Samtidig blev decentralisering af staten vægtlagt som en måde at udjævne forskellene mellem land- og bybefolkning.

Den demokratiske transition og fredsforhandlingerne, som Guatemala erfarede i slutningen af det 20. århundrede, har bidraget til optimisme omkring mulighederne for social forandring i landet. Samtidig oplever størstedelen af befolkningen ikke, at deres situation har ændret sig ret meget.

Tre love om decentralisering af 2002 kan ses som en opfølgning af fredsftalerne, som blev indgået i 1996. Den ene af disse love er indførelsen *Systemet af Råd for Urban og Rural*

Udvikling (herefter: SDOCUR), instanser, som efter lovgivningen i 2002 skal findes på fem niveauer, fra landsbyniveau til nationalt niveau. Lovens formål er blandt andet til ”fremme af *deltagende demokrati*, med *lige forudsætninger* for alle etniske grupper og begge køn” (Ley de SDOCUR 11-2002). Denne lov, som for tre år siden blev vedtaget i Guatemalas kongres, er nu ved at nå frem til Guatemalas mange landsbyer. Landsbyerne skal organisere sig i formelt anerkendte råd, under målsætningen om at øge landsbybefolkningernes deltagelse og indflydelse i lokal og national udviklingspolitik. Landsbyernes udviklingsråd skal endvidere være repræsenteret i et kommunalt råd, som igen er repræsenteret på regionalt niveau, og tanken er, at der skabes en kanal for landsbybefolkningens indflydelse, som går helt op til regeringsniveau.

Systemet er ikke nyt i Guatemala, men det har ikke tidligere eksisteret på kommunalt og landsby-niveau i hele landet, og kan derved ses som en intervention eller reform, der fordrer omorganisering af disse to niveauers organisationsstruktur.

Implementeringen af SDOCUR har vist sig som en tidskrævende proces, der endnu ikke er tilendebragt, men lokale og internationale ikke-statslige udviklingsorganisationer har store forventninger til rådene. Det er disse organisationer, som har presset på for at få reformen vedtaget, og som nu faciliterer implementeringsprocessen. SDOCUR opfattes af disse ikke-statslige organisationer som en anerkendelse af landsbyen som en reel aktør og som basen i det sociale, juridiske og politiske system i Guatemala. Blandt andet har Foreningen for Oprindelige Folks Autoriteter (AGAAI) udgivet en analyse, hvor de fastslår, at:

Systemet af Udviklingsråd (SDOCUR) skaber et mødepunkt mellem offentlig sektor, civilsamfundet og den guatemalanske stat. Det kan også blive en afgørende mekanisme for fremmelsen af lokal deltagelse og dermed en drivkraft for et reelt demokrati (Tavico & Velasquez 2003, 1).

Indførelsen af udviklingsrådene på lokalt og kommunalt niveau er omdrejningspunktet for dette speciale. Jeg har længe interesseret mig for forholdet mellem den oprindelige befolkning og staten i Guatemala, og da SDOCUR fremstod som et mødepunkt mellem disse, virkede systemet meget spændende. Gennem et praktikophold i kommunen Chichicastenango i det vestlige højland i Guatemala, og efterfølgende feltarbejde samme sted, fik jeg mulighed for at

studere interventionen på lokalt niveau. Jeg ønskede at se nærmere på, om den nye lovgivning ændrede betingelserne for landsbybefolkningens deltagelse og indflydelse i politiske beslutningsprocesser.

Min interesse vakte også af det, jeg umiddelbart opfattede som et paradoks; medens de lokale udviklingsorganisationer udviste en positiv holdning over for SDOCUR, var der megen modstand mod reformen i landsbyerne og kun lidt vilje til implementering af SDOCUR blandt kommunale og nationale myndigheder. Hertil kommer, at SDOCUR, før sit nye ansigtsløft, har haft forgængere i en tid, hvor statens agenda ikke hed demokratisering, men kontrol og kontrarevolution (Tavico & Velasquez 2003, 4). Systemet har flere elementer, som ligner de institutioner, som militæret i 80'erne indførte i maya-landsbyer for at kontrollere områder, hvor guerillaen nød stor sympati. Jeg blev nysgerrig efter at se, hvorledes denne forbindelse til fortiden både institutionelt, men også i forhold til opfattelsen af SDOCUR, kunne spille ind på udfaldet af reformen.

Decentralisering og deltagelse er blevet modeord i udviklingspolitik. Tilsyneladende hersker der nu en stor enighed blandt flertallet af de aktører, som har med udviklingspolitik at gøre, om at decentraliseringsreformer fremmer en udvikling, som kommer de marginaliserede til gode (Stokke et. al. 2004). "Lige nu er opfattelsen den," skriver Neil Webster, "at hvis den lokale befolkning kan blive knyttet til decentraliseringen af statslige organer gennem valg og konsultationer, vil de lokale myndigheder blive mere ansvarlige, mere gennemsigtige, opnå større folkelig deltagelse og være mere effektive"(2000, 139). De modsatrettede holdninger til SDOCUR tydede imidlertid på, at forholdet mellem decentralisering, deltagelse og udvikling ikke altid er så strømlinjeformet i praksis, som man kan få indtryk af i enkelte teorier.

For at foregribe de teoretiske overvejelser, som senere vil blive uddybet, har jeg fundet frem til nogle forskere, der forholder sig kritisk til den dominerende diskurs. Fælles for disse kritikere er, at de ikke uden videre accepterer den påståede sammenhæng mellem deltagelse og udvikling. De ser nærmere på alle de forskellige institutioner og praksisser, denne diskurs legitimerer. Andrea Cornwall (2004; 2005) undersøger de forskellige organisationer og institutioners karakter, og spørger til, hvor demokratiske mange af disse er. Kristian Stokke (2000; 2004) problematiserer, hvorledes en romantisk forståelse af "det lokale" har slået rod i udviklingspolitik, og hvorledes begreber som magt og konflikt er forsvundet ud af diskursen. Norman Long (1992; 2000) understreger behovet for at kontekstualisere alle aspekter ved en

udviklingsintervention og se på, hvorledes den i praksis formes af de aktører, der har interesse i den. Disse kritikere har hjulpet mig til at lave en strategi for, hvorledes jeg vil analysere SDOCUR, og fungerer som en form for diskussionspartnere undervejs.

For at afgrænse undersøgelsesområdet til et omfang, hvor jeg i løbet af en begrænset tidsperiode gennem kvalitative interview kunne få indblik i det lokale niveau, valgte jeg at koncentrere problemfeltet til et mindre geografisk område. Det naturlige valg var Chichicastenango, en typisk højlandskommune med næsten udelukkende mayabefolkning, hvor jeg efter et længere praktikophold havde lært området at kende og etableret nogle kontakter.

1.1 Problemformulering

Specialet drøfter, hvorvidt Systemet af Rurale og Urbane Udviklingsråd (SDOCUR) er et egnet virkemiddel til at fremme deltagende demokrati i Chichicastenango.

Det overordnede spørgsmål operationaliseres gennem besvarelsen af følgende analysespørgsmål:

- Hvilke muligheder og begrænsninger for demokratisk deltagelse ligger der i SDOCUR's institutionelle design?
- Hvilke autoriteter/aktører skal loven forholde sig til i landsbyerne i Chichicastenango?
- De lokale råd skal, i henhold til lovgivningen, sammensættes ud fra *traditioner, normer og regler* i landsbyerne. Hvilke konsekvenser har dette i praksis?
- Hvorledes kan man forklare de modsatrettede holdninger til SDOCUR i Chichicastenango?
- Hvorledes implementeres og praktiseres lovgivningen på kommunalt og landsbyniveau?

”Deltagende demokrati” i problemformuleringen sigter til en formulering i lovgivningen (Ley de SDOCUR 11-2002, Principios). Den form for ”demokratisk deltagelse”, som SDOCUR-lovgivningen sigter til, gælder decentralisering af både offentlig administration og politik. Lovgivningens princip handler med andre ord om, at politiske beslutninger fattes i demokratiske, lokale organer, og at disse organer forvalter den offentlige administration på

det lokale niveau. ”Demokratisk deltagelse” skal i dette projekt derfor forstås som *tilrettelæggelsen for alle borgeres tilgang til deltagelse i de fora, hvor beslutninger, som har betydning for deres liv, fattes*. I definitioner af demokrati, skelnes der i litteraturen ofte mellem de *formelle* og *substantielle*. I dette projekt vil jeg, som det fremgår af analysespørgsmålene, både se på de formelle sider i lovgivningen, og de substantielle sider, med udgangspunkt i den historiske og sociale kontekst i landsbyerne i Chichicastenango.

1.1.1 Integration af fagområder

Specialet er integreret mellem fagområdet Internationale Udviklingsstudier på den ene side og Historie på den anden. Udviklingsperspektivet ligger i, at det, som drøftes, er en intervention, hvis formål er at øge landsbybefolkningens muligheder for at forfølge deres udviklingsstrategier gennem deltagelse i det politiske system i Guatemala. Det er derfor også et samtidshistorisk projekt. Samtidig fordrer det teoretiske udgangspunkt (Long 1992; 2000) en kontekstualisering af de forskellige elementer af reformen, således at både institutionen og landsbyernes organisationsformers historiske kontekst drøftes. Dette giver projektet en bredere historisk dimension. Begrebet udvikling indebærer i sig selv en forandring over tid, hvilket gør integrationen af de to fag oplagt. Formidlingsovervejelserne er udelukkende et krav fra Historie, og er derfor indsat som et bilag.

1.1.2 Opgavedesign

Jeg har nu skitseret problemfeltet og baggrunden for valg af dette i opgaven. Kapitel 2 præsenterer og vurderer det empiriske og teoretiske grundlag for at kunne besvare problemformuleringen, og gennemgår den forskning, som er relevant for problemstillingen. I den første analysedel vil jeg se på lovgivningen, og spørgsmålene, jeg stiller, er: Hvad er SDOCUR's baggrund, i hvilken kontekst opstod SDOCUR, og i hvor høj grad skiller den nye lovgivning sig ud fra de tidligere udgaver? Hvilke syn på decentralisering og deltagelse er loven baseret på, og hvilke muligheder og begrænsninger ligger der i systemet? I den anden analysedel vil jeg bevæge mig til Chichicastenango. Kapitlet begynder med at drøfte, hvilke antagelser af *det lokale*, lovgivningen er baseret på. Dette opstilles så mod en analyse af landsbyernes organisationsformer de sidste 70 år. Den sidste del af kapitlet drøfter nogle aspekter ved, hvorledes SDOCUR er blevet implementeret og praktiseret siden 2002. Et sidste konkluderende kapitel sammenfatter resultaterne fra de to analysedele i forhold til besvarelsen af den overordnede problemformulering.

2 Metode

”All forms of external intervention necessarily enter the existing life worlds of the individuals or social groups affected, and in this way are mediated and transformed by these same actors” (Norman Long 1992).

I dette kapitel vil jeg gøre rede for det materiale, jeg baserer min analyse af SDOCUR på. Jeg vil endvidere præsentere og diskutere forskning på de områder, som krydser dette projekts problemstilling og forsøge at placere min egen tilgang i forhold til denne forskning. Det fører mig videre til en præsentation af det teoretiske grundlag, jeg vil basere analysen på.

2.1 På jagt efter materiale

Fra august 2004 til februar 2005 var jeg gennem den danske udviklingsorganisation Ibis udsendt i praktik hos en af Ibis' partnerorganisationer i Guatemala. Nærmere bestemt i ASDECO, hvis forkortelse betyder ”Forening for Fællesudvikling i Chichicastenango”. Organisationen arbejder for blandt andet forbedret uddannelse og øget politisk deltagelse og indflydelse for de 82 Maya-K'iche-landsbyer i kommunen. Et af deres satsningsområder er pt. at facilitere implementeringen af SDOCUR-lovgivningen. Det var således medlemmerne og medarbejderne i ASDECO, som først introducerede mig til SDOCUR. Kontakterne, jeg etablerede igennem ASDECO, blev de vigtigste informanter, da jeg vendte tilbage til Chichicastenango et halvt år senere for at lave feltarbejde.

Det lykkedes mig ikke fra Danmark at opdrive skriftlige kilder eller forskning, omhandlende implementeringen af SDOCUR, hvilket gjorde et feltarbejde nødvendigt, både for at indsamle skriftlige kilder og litteratur og for at udføre interviewe. Kun få guatemalanske biblioteker og arkiver har digitale kataloger, og det er ikke lykkedes mig at finde SDOCUR behandlet andet end meget overfladisk i ikke-guatemalanske udgivelser. Feltarbejdet begyndte derfor med, at jeg forsøgte at skaffe så meget information som muligt om SDOCUR, for at skaffe mig det nødvendige overblik for at gå i gang med interviewene. Det endelige materiale er en blanding af skriftlige og mundtlige kilder.

2.1.1 Skriftlige kilder

Det skriftlige materiale, jeg benytter i opgaven, er en kombination af love, fredsftaler, kommunale udviklingsplaner, en officiel rapport, som dokumenterer borgerkrigen, samt flere andre dokumenter, som her bliver nærmere præsenteret. En liste med dokumenternes fulde og oprindelige navn findes i kildehenvisningerne sidst i opgaven.

De love, jeg benytter i analysen, omfatter "Grundloven af 1985", den første og den anden "SDOCUR-lov" fra henholdsvis 1987 og 2002, "Kommunallov" fra 2002, og "Lov om Decentralisering" fra 2002. Af fredsftalerne ser jeg på "Aftalen vedrørende oprindelige befolkningers identitet og rettigheder", underskrevet den 31. marts 1995, og "Aftalen vedrørende socioøkonomiske forhold i landbruget", underskrevet 6. maj 1996. Lovene og fredsftalerne er det materiale, som benyttes til at besvare den del af problemstillingen, som omhandler muligheder og begrænsninger for demokratisk deltagelse i SDOCUR's institutionelle design.

To "kommunale udviklingsplaner", den første fra 1995 og den sidste fra 2003, udgør også en del af det skriftlige kildemateriale. Især bruger jeg i udviklingsplanen den diagnostik, som planerne giver over de økonomiske og sociale forhold i kommunen. Udviklingsplanerne er udviklet i et samarbejde mellem udviklingsorganisationer i kommunen og kommunestyret. De giver en oversigt over befolkning, religiøsitet og etnicitet, valgresultater fra de seneste valg, som er brugbare til analysen af det historiske forhold mellem landsbybefolkning og myndigheder i Chichicastenango. Talmaterialet i rapporten er dog ikke uproblematisk at benytte til opgaven, fordi det ikke er angivet, hvor de er hentet fra, og hvilke indikatorer, som benyttes til at måle eksempelvis fattigdom. Jeg har dog valgt at bruge enkelte tal, fordi de er de eneste, jeg har kunnet opdrive, og fordi de er gode som illustrationer af den sociale virkelighed i kommunen. I planerne er der også en gennemgang af Chichicastenangos historie, og enkelte detaljer, som forekommer i særlig den første plan, er en nyttig kilde til konkrete oplysninger om navn og årstal, som jeg ikke har fundet andre steder.

Den seneste udviklingsplan kan også bruges til at analysere, hvilken rolle kommunestyret tiltænker, at udviklingsrådene skal spille i tidsrummet 2003-2013. Det er imidlertid usikkert, hvor meget denne rapport kan siges at være repræsentativ for kommunestyret i

Chichicastenango, fordi den er udviklet i samarbejde med lokale, ikke-statslige udviklingsorganisationer. Samtidig har flere informanter under interview antydnet, at udviklingsplanen ikke repræsenterer kommunestyrets reelle politik, men snarere ”kun hives frem, når der er udenlandske organisationer på besøg” (interview Alberto Villar 2005).

”Den Guatemalanske Kommission for Historisk Opklaring” (CEH 1999), populært kaldt ”Sandhedskommissionen”, fra 1999, er en vigtig kilde til forståelse af borgerkrigens indvirkning på landsbyernes organisationer i Chichicastenango. Rapporten indeholder en række gengivelser af førstehåndsbeskrivelser af overgreb, udført i forskellige landsbyer i Chichicastenango, og beskrivelser af, hvorledes landsbyerne blev påvirket af krigen. Det kvantitative materiale i rapporten viser kun en oversigt over departementer, hvilket indebærer, at man kan få et indtryk af krigens kvantificerbare ødelæggelser i departementet El Quiche i forhold til i andre departementer, men giver ikke tal på ødelæggelser i kommunen Chichicastenango. Rapportens materiale er i høj grad baseret på minder, hvilket nødvendigvis indebærer indslag af glemsel og fejlerindring. Ifølge historiker Knut Kjeldstadli kan man dog i højere grad fæste lid til udsagn, tilknyttet konkrete begivenheder i informantens liv, end udsagn knyttet til ens tidligere holdninger (Kjeldstadli 2001, 2003). CEH er i høj grad baseret på erindringer af konkrete begivenheder, og i mangel af samtidige nedskrevne førstehåndskilder, vil jeg mene, at rapporten kan betragtes som en primærkilde. CEH er fra nogle sider i Guatemala blevet kritiseret for at være partisk med guerillaen som følge af, at rapporten fastslår, at staten er ansvarlig for 93 % af alle overgreb i løbet af borgerkrigen, men eftersom flere uafhængige undersøgelser af krigen har givet nogenlunde det samme billede som CEH, er denne kritik stilnet.

Som eksempler på, hvorledes internationale udviklingsorganisationer forholder sig til SDOCUR, har jeg medtaget FN's fredsmision i Guatemala (MINUGUA) slutrapport (2004) og en rapport fra det amerikanske Woodrow Wilson Center, som støtter demokratiseringsprocesser i Latinamerika, med navnet ”A general View of the Institutional State and Decentralization in Guatemala” (Puente & Linares 2004). Disse kilder analyseres som *levninger*, eller som kilder til tænkemåder hos disse institutioner.

2.1.2 Mundtlige kilder

Jeg udførte, som jeg nævnte indledningsvis, et kort feltarbejde i Chichicastenango på 4 uger i juni og juli 2005. Takket være de kontakter, jeg havde etableret et halvt år tidligere, da jeg var i frivillig praktik hos ASDECO, lod det sig gøre at udføre tre dybdeinterviews med repræsentanter for ikke-statslige udviklingsorganisationer med base i Chichicastenango, et interview med Alberto Villar fra organisationen Servicios Juridicos y Sociales (SERJUS) og et interview med en repræsentant for UNDP, Catalina Ventura, som faciliterer implementeringen af SDOCUR i landsbyerne. En komplet oversigt over disse interviews med navne og hvilken organisation, de er tilknyttet, findes i kildehenvisningerne sidst i opgaven. Det lykkedes mig også at udføre strukturerede korte interviews med medlemmer af 11 nye COCODE'er (lokale udviklingsråd) fra 11 forskellige landsbyer i Chichicastenango. Under opholdet noterede jeg også indhold i uformelle samtaler med lokalbefolkningen, hvilket jeg også benytter i analysen.

Ustrukturerede dybdeinterviewer

Da jeg tog på feltarbejde, var jeg nået meget kort i speciale-processen, fordi det var svært at skaffe information om SDOCUR i Danmark. Jeg vidste, at jeg ville arbejde med SDOCUR, da jeg under feltarbejdet havde fået indtryk af, at var det store tema inden for udviklingspolitik i Chichicastenango, men jeg havde ikke udarbejdet en egentlig problemformulering. Baggrunden for udvalget af informanter var at udvælge de personer, som arbejder med implementeringen af SDOCUR og har kendskab til hvad der rører sig, både i kommunen og i landsbyerne. Dybdeinterviewerne blev derfor en måde, hvorpå jeg forsøgte at få det størst mulige overblik over reformen.

Interviewerne var ustrukturerede, og jeg havde kun sat tre hovedtemaer op: *Baggrund for reformen, reformens potentiale og reformen i praksis siden 2002*. Undervejs ville jeg diskutere nogle underspørgsmål, men ellers var jeg åben for, at informanterne selv bragte nye temaer på banen, da jeg ikke vidste, om de temaer, jeg havde opstillet, var de mest relevante. Et af de mest interessante spørgsmål i forhold til SDOCUR dukkede eksempelvis op i en uformel samtale med lederen for ASDECO. Hun foreslog, at jeg burde undersøge forskellene mellem lovgivningen og opfattelsen af den i landsbyerne. At lade informanterne deltage i forskningsprocessen ved at udpege relevante problemstillinger er, ifølge Kjeldstadli, et godt argument for at bruge mundtlige kilder i historieforskning (Kjeldstadli 2001, 200), og

samtidig et af grundprincipperne i Norman Longs Aktørorienterede tilgang til udviklingssociologi (Long 2001, 240), som senere vil blive uddybet.

Svaghederne ved den eksplorerende tilgang er, at jeg, på grund af det kortvarige feltarbejde, ikke fik mulighed for at følge op på alle de nye problemstillinger, som informanterne bragte på banen, og at interviewerne tog mange forskellige retninger og derfor var svære at sammenligne.

I interviewet med informanter fra de organisationer, jeg ikke kendte så godt i Chichicastenango, havde jeg også det problem, at de til en vis grad behandlede mig som en mulig kilde til finansiering, af den grund, at jeg er europæer. Dette bidrog til, at de talte meget om deres egen organisations potentiale i arbejdet med SDOCUR. Disse problemer havde jeg ikke med informanten fra ASDECO, Julian Chumil, som jeg kendte i forvejen. Julian har arbejdet for ASDECO i mange år og bor i landsbyen Sacbichol, hvor han er medlem af COCODE'en. Interviewet med ham er det mest informative og åbenhjertige af de tre. Man kan derfor fristes til at kalde ham en *nøgleinformant*, hvis det giver mening at tale om det i et så kortvarigt feltarbejde.

Interviewer med COCODE-medlemmer

Jeg fik efter en aftale med ASDECO lov til at interviewe COCODE-medlemmer under et informationsmøde, ASDECO holdt for sine medlemslandsbyer (14 af i alt 82) i Chichicastenango. I interviewerne med COCODE'erne havde jeg opstillet nogle konkrete spørgsmål, fordi jeg på forhånd var indstillet på den korte tid, jeg fik til disposition, og at det ville være svært at skabe en fortrolig interviewsituation. Spørgsmålene var eksempelvis: Hvilke grupper og organisationer fra landsbyen er repræsenteret i COCODE'en? Hvad mener de andre i landsbyen om COCODE'en? I sidstnævnte spørgsmål valgte jeg bevidst at spørge om "de andre", fordi jeg antog at det ville være lettere for dem at komme med kritiske bemærkninger på den måde.

Det udvalg af COCODE'er jeg interviewede, har den klare begrænsning, at de alle er medlemmer af ASDECO. I medlemslandsbyerne har ASDECO en betydelig indflydelse over implementeringen af COCODE'erne, og sammensætningen af rådene i disse landsbyer adskiller sig derfor fra de øvrige. Dog antog jeg at information om hvorledes COCODE'erne blev behandlet i kommunen og hvilke tanker resten af landsbyen havde om COCODE'en var informationer som kunne være repræsentative for alle kommunens COCODE'er.

2.1.3 Epistemologiske kvaler

Et centralt tema for kvalitativ metode er diskussionen af forholdet mellem vidensproduktion, studenten (i mit tilfælde) og informanterne. Man kommer aldrig udenom, at den analyse, man sidder tilbage med efter feltarbejdet, er en konstruktion af egenproduceret materiale, præget af det teoretiske paradigme, som i den givne periode dominerer det fagområde man skriver indenfor, langt fra informanternes liv. Uanset hvor meget, man prøver at lade informanterne styre analysen, bliver de derfor i sidste ende marginaliseret (deVries 1992). Man spørger ofte sig selv, på hvilket grundlag, og hvilken hensigt, det har at fortolke informanternes erfaringer i en akademisk rapport. Sociologen Pieter de Vries kæmpede så meget med disse spørgsmål efter et endt feltarbejde i Costa Rica (1992), at han ind imellem kom så meget i tvivl om værdien af sin analyse, at han slukkede for computeren, indtog en drink og førte fiktive samtaler med sine informanter, hvori han drøftede sine kvaler. I løbet af aftenen kunne samtalen, som deVries her beskriver, tage en ny retning:

Yet after a few more drinks, the characters usually started to laugh at me and ask whether I was doubting their existence or the seriousness of the problems and situations we used to discuss in the field. Then after a moment of embarrassment for having doubted the relevance of their struggles in life, I would become relieved and reassured that my field notes did relate to a reality which, though I might not describe and “translate” in all its complexity, was in fact very real when one considered the actors commitments to certain values and involvement in struggles, whose meaning and effects are indeed, very concrete (deVries 1992, 75).

Citatet illustrerer, at selv om ens analyse altid vil være en konstruktion, skal man ikke derfor betvivle, at de problematikker, man drøfter, er virkelige for informanterne, og at det derfor har en vis relevans at studere dem.

2.2 *Historiografi*

Guatemalas historie og befolkning har tiltrukket mange antropologer og historikere gennem århundrederne. Helt fra det første møde mellem den gamle og den nye verden blev mayaernes kultur beskrevet af de udefrakommende. De storslåede mayabyer, som blev udgravet i lavlandet rundt om i Mellemamerika, gav mayaforskningen en opmærksomhed, som kun få andre etniske grupper og civilisationer har været genstand for. Inskriptionerne i sten vidner om en avanceret astronomi og matematik, og de høje templer og pyramider lokkede arkæologer og historikere til. At der specielt i Guatemala fandtes en stor befolkningsgruppe, man kunne sammenkoble med disse civilisationer, øgede interessen for, hvad de nulevende mayaer havde til fælles med deres forfædre. Kunne den nutidige kultur fortælle noget om den prækoloniale mayakultur?

Der findes også helt fra kolonitiden af, en litteratur, der med medfølelse og interesse beskriver de grusomheder, mayaerne under den spanske erobring blev ofre for, og de mange overgreb, de sidenhen blev udsat for af erobrernes efterkommere. Fra midten af det 20. århundrede skabte den amerikanske indblanding i borgerkrigen i den kolde krigs kontekst fornyet interesse for mayabefolkningen. Mens den amerikanske regering støttede militærregimerne i Guatemala City, bevægede en solidaritetsbevægelse af nordamerikanske antropologer og historikere sig rundt i højlandet og dokumenterede regimets overgreb på den oprindelige befolkning (Carmack 1988).

2.2.1 **Chichicastenangos historie**

De vilkår, som op gennem historien har sat grænser for den oprindelige befolknings deltagelse i politik, og hvorledes befolkningen har handlet ud fra disse, er et velbeskrevet emne, hvis man betragter Guatemala som helhed. Provinsen Quiche er også velbeskrevet i forhold til denne problemstilling, men andre kommuner end Chichicastenango har fået større opmærksomhed.

Langt tilbage er specifikke træk ved Chichicastenangos historie kun kort omtalt i Fuentes y Guzmans krønike fra det 17. århundrede (Fuentes y Guzman 1972). To antropologer beskæftigede sig indgående med Chichicastenango i 1930'erne og -40'erne. Det var Ruth

Bunzel og Sol Tax, som begge var nordamerikanere. Bunzels værk blev udgivet for første gang i 1936.¹ ”Chichicastenango – A guatemalan village” er baseret på hendes feltarbejde i 1930-32 og fortæller om alle aspekter ved Chichicastekernes levevis, med det formål at studere udviklingen i kicheernes kultur. Tax’ (1937) komparative studium af forskellige kommuner i det midt-vestlige højland baserer sig også på længerevarende feltarbejde i Chichicastenango. Bunzel og Tax’ antropologiske univers adskiller sig meget fra det nutidige, særlig hvad gælder forståelse af begreber som kultur og etnicitet. Bunzel skriver rigtignok i sit forord, at hun ikke opfatter kulturer som statiske, men det, hun betragter som kicheernes ”rigtige kultur” er de former, som har overlevet siden før spanierne kom til Guatemala. Hun skildrer mayaernes kultur som moralsk set overlegen ladinoernes i den grad, at hendes fremstilling en gang imellem karakteriserer kichebefolkningen som noget i nærheden af ”de ædle vilde”. Tax’ studium benytter en nærmest naturvidenskabelig, skematisk kortlægning af kulturen i de forskellige samfund, han undersøger, for at finde essensen i hvert enkelt samfund. Både Bunzel og Tax benyttede spansktalende mænd med mayabaggrund (en meget lille gruppe var spansktalende på det tidspunkt) som informanter, hvilket giver dem et metodisk problem i forhold til repræsentativitet. Samtidig var Bunzels feltarbejde meget langvarigt og grundigt, og mange senere historikere har benyttet hendes materiale som kilde til 1930’ernes Guatemala. Både Sol Tax og Ruth Bunzel var antropologiske pionerer, som fik mange efterfølgere, men af disse var der ingen, som koncentrerede sig i lige så høj grad om Chichicastenango. Andre kommuner med høj mayabefolkning er blevet grundigere behandlet. I 1969 udgav antropologen Ruth Gruhn ”An introduction to Chichicastenango”, men udgivelsen er næsten fuldstændig baseret på Bunzels forskning, og kommer derfor ikke med mange nye oplysninger.

I Lina Barrios (1998) udgivelse om ”maya-borgmestre” (Alcaldes Indígenas) i Guatemala fra 1944 til udgivelsestidspunktet, er et af casestudierne Chichicastenango. Dette casestudie giver en god indføring i de forskellige autoritetsformer i Chichicastenango og disses historie.

Af nyere udgivelser beskæftiger Richard Adams og Santiago Bastos (2004) sig med Chichicastenango og mange andre kommuner i ”De etniske relationer i Guatemala 1944-2000”.² De forsøger at kortlægge borgerkrigens påvirkning på etniske relationer i udvalgte kommuner og landsbyer i Guatemala, hvori der udpeges både lokale forskelle og ligheder.

¹ I dette speciale benyttes en spansk udgave med titlen ”Chichicastenango” udgivet i Guatemala i 1981. Derfor har jeg også oversat Bunzels citater til dansk i opgaven.

² ”Las relaciones Étnicas en Guatemala 1944-2000”

Studiet er baseret på casestudier udført i landsbyer over hele Guatemala, og et af studierne er hentet fra landsbyen Chupol i Chichicastenango, udført af Carlotta McAllister.

Nordamerikanske Angelina Snodgrass Godoy har delvis baseret sin artikel "Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala: Implications for Human Rights" (2002) i tidsskriftet *Human Rights Quarterly* på materiale fra Chichicastenango. Artiklen er meget interessant, fordi den bekræfter, at der eksisterer lyssky alliancer og organisationer, med oprindelse i militære organisationer, som efter borgerkrigen officielt er nedlagte i Chichicastenango. Disse organisationer hentydede mine informanter kun til, men deres eksistens kan ikke desto mindre komme til at præge indførelsen af SDOCUR, og er derfor vigtige at have med i en beskrivelse af de sociale aktører i Chichicastenango. Også historikeren Robert Carmack (1988) har baseret noget af sin forskning på information fra Chichicastenango. Hans arbejde bliver præsenteret i næste afsnit.

Det ovennævnte er, hvad jeg har kunnet opdrive om den historiske udvikling i Chichicastenango. Til gengæld er der en fyldig litteratur, der beskriver den historiske udvikling i provinsen Quiche og i det vestlige højland i Guatemala som helhed.

2.2.2 Fra essentialisme til konstruktivisme

Et af de tidligste bud på, hvorledes man skal forstå mayasamfundene, som al senere forskning har placeret sig i forhold til, var Eric Wolfs beskrivelse af mayasamfundene i Mexico og Guatemala som "Closed corporate Communities". Dette begreb introducerede han for første gang i en artikel i *Southwestern Journal of Anthropology* i 1957. Wolf argumenterer for, at den oprindelige befolknings samfund præges af en sociokulturel lukkethed, konservatisme og en negativ holdning til udefrakommende og til økonomisk vækst i et selvforstærkende system. Lukketheden kan betragtes som en mekanisme til at hindre kolonimagts indflydelse på den oprindelige befolknings levevis. Wolfs tese implicerer, at forholdet mellem staten og den oprindelige befolknings landsbyer ikke udvikler sig over tid (Wolf 1957).

Denne tilgang blev senere kritiseret af blandt andet Carol Smith, redaktøren til det første socialhistoriske værk om Guatemala, "Guatemalan Indians and the State" udgivet i 1992. Carol Smith ønsker med sit værk at undersøge forholdet mellem kultur og magt i Guatemala i tidsrummet 1540-1988, idet hun mener, at tidligere forskning mangler dette magtaspekt.

Medens Wolfs tilgang til mayasamfundene ofte nu beskrives som *essentialistisk*³, omtales Smiths tilgang ofte som *historicistisk*⁴, fordi tilgangen i større grad lægger vægt på specifikke historiske begivenheder, som den guatemalanske stats og verdensøkonomiens rolle, i mayalandsbyernes udvikling (Ekern 2002).

”Harvest of Violence”, redigeret af Robert Carmack (1988), er et andet vigtigt værk i Guatemalas nyere historie, hvor mange af bidragsyderne er de samme, som optræder i Smiths værk. ”Harvest of Violence” beskæftiger sig med borgerkrigens indvirkning på mayasamfundene i højlandet. Smith og Carmack bidrager til begge værker, og det samme gør Richard Adams. Disse to uvurderlige bidrag til forståelsen af Guatemalas historie har visse fællestræk. Der er en grundlæggende solidaritet med mayabefolkningen, som gennemgående betragtes som ofre for den ladinske befolkning og statens handlinger. Der er en tendens til at fokusere på konflikt mellem mayasamfund og ikke-mayasamfund⁵, eller mellem mayaerne og staten, og ikke lige så meget plads til interne konflikter. Smiths værk bærer også især præg af et materialistisk historiesyn, hvilket specielt gælder for de afsnit, hun selv skriver. Forholdet mellem Guatemalas oprindelige befolkning og staten, fortolkes af Smith som forholdet mellem oligarkiet og den landløse jordbrugerbefolkning og videre ind i en klassekonflikt. Leslie Bethels (1990, 211-251) udmærkede afsnit om Guatemala, i Cambridges værk om Latinamerikas historie, er præget af de samme tendenser, men vægtlægger i højere grad internationale forhold.

Bidragsyderne til Smiths værk er ikke essentialister i den forstand, som Bunzel og Wolf er det, men i den forstand, at de ser en historisk epoke og de materielle forhold under denne epoke som det determinerende for mayaernes samfund og levevis.

Efter borgerkrigen har Guatemala, i lighed med Sydafrika efter Apartheid, ligefrem blevet et laboratorium for testning af samfundsvidenskabelige metoder og teorier, ifølge Finn Stepputat (2001, 307). Der er mange bud på, hvorledes borgerkrigen skal forstås, og

³ Essentialisme skal her forstås som den måde hvormed historikere eller antropologer tillegger et folk eller samfund nogle essentielle uforanderlige træk.

⁴ Historicisme skal her forstås som troen på, at ethvert samfund og al menneskelig aktivitet er defineret af sin historie, og at man kun kan forstå samfundet ved at analysere historien.

⁵ David Stoll er en undtagelse. Han peger på hvorledes mayabefolkningen benytter guerilla- og paramilitære organisationer i interne konflikter (1999).

forskningsdiskussionerne drøfter i særdeleshed ”hvad der skete”, ”hvorfor det skete” og ”hvad konsekvenserne er for dagens Guatemala, og især for den oprindelige befolkning” (Stepputat 2001, 308). Den ophedede debat omkring ”hvad der skete” under borgerkrigen, illustrerer hvor politiseret forskningsfeltet er. Da den amerikanske antropolog David Stoll i 1999 udgav bogen, med den ironiske titel ”Rigoberta Menchu and the story of all poor Guatemalans” og stillede spørgsmålstejn ved den forståelse af borgerkrigen, som vinder af Nobels fredspris, Menchu, havde etableret og haft stor indflydelse med, blev han beskyldt for at stå i ledtog med den guatemalanske hær. Stoll mente, at 80’ernes krigshandlinger ikke kunne beskrives som den oprindelige befolknings oprør, men at denne befolkning snarere var fanget mellem to hære, guerillaen og kontramilitsen (Stoll 1993; 1999) Denne kontrovers foregik nogle få år efter, at en guatemalansk antropolog, Myrna Mack, i 1990 blev myrdet pga. sine undersøgelser af borgerkrigen.

I løbet af de sidste 15 år er forskere som Carmack og Smith blevet sat under kritisk søgelys af en ny generation antropologer og historikere. Den mest indflydelsesrige er antropologen Kay Warren, som betegner sig selv som ”constructionist”. I ”Indigenous movements and their critics: Pan-Maya activism in Guatemala”, udgivet i 1998, giver hun følgende opsummering af sin kritik af nordamerikansk antropologi og historieskrivning om mayabefolkningen, under overskriften ”The four fallacies of Indianness” (1998, 70 ff.):

- 1) En tendens til at se på Indiansk identitet som produkt af en bestemt historisk periode, værende prækolonial, kolonial eller liberal.
- 2) En antagelse af, at *kultur* er det, som afviger fra den nationale identitet, således at det nationale opfattes som en modsætning til det kulturelle.
- 3) Antagelsen af, at etnicitet vil forsvinde, når individualismen vinder terræn og landbrugsbefolkningen integreres i det kapitalistiske system.
- 4) Substansen i etnisk identitet er modstanden mod den dominerende kultur.

Det, som først og fremmest adskiller Warren fra Smith er, at der, hvor Smith altid spørger ’hvorfor’, hvad er de strukturelle årsager (why) til en bestemt situation, er Warren mere interesseret i at nuancere og problematisere billedet af ’hvorledes’ (how) vi skal forstå eksempelvis etnicitet og kultur i Guatemala, og ikke mindst hvorledes aktørerne selv forstår det (Warren 1998, 72).

Et andet, i mine øjne, vigtigt bidrag til forståelsen af forholdet mellem stat og oprindelig befolkning i Guatemala, er danske Finn Stepputat's bidrag til forståelsen af, hvorledes institutioner og rettigheder opfattes i lokalsamfund. Stepputat beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvorledes staten som ide og som et sæt af institutioner opfattes forskelligt, afhængigt af, hvor i Guatemala man lever. Hans tese er, at staten i Guatemala først og fremmest befinder sig i byerne, medens resten af befolkningen befinder sig i yderkanterne af staten og lever under andre forudsætninger (Stepputat 2001, 284). Eksempelvis beskriver hans artikel "Rettigheder og lokale hegemonier" i *Den Ny Verden* (1998), hvorledes man som international observatør hurtig kan komme til at dekontekstualisere lokale handlinger og hændelser, og skelne skarpt for eksempel mellem ofre og bøddel og stat og ikke-stat, ikke opfange de relationer, som ikke passer ind i disse kategorier og herved fejltolke den situation, man står overfor (Stepputat 1998, 50). Stepputat's tilgang ligger tæt op ad Warrens, på den måde, at aktørernes opfattelse anses som vigtigere end begivenhederne per se for udviklingen. I den samme gruppe som Warren og Stepputat kan man måske også placere guatemalaneren Victor Gálvez Borrell (2000), hvis seneste forskning også er aktør-fokuseret. I samarbejde med FN's udviklingsprogram har han studeret social eksklusion og de strategier, befolkningen har taget i brug for at takle den i Guatemala.

En nyere udgivelse, som udover at beskæftige sig med, hvorledes man skal fortolke udviklingen i Guatemala, diskuterer hvilke virkemidler, der skal til for at skabe menneskelig udvikling, er artikelsamlingen "Globalization on the ground. Postbellum Guatemalan Democracy and Development" (2001), redigeret af Amaro, Jonas og Chase Dunn. I dette værk sættes udviklingen i Guatemala i sammenhæng med globaliseringen og udbredelsen af neoliberalisme verden over.

2.2.3 Decentralisering og SDOCUR

SDOCUR er som omtalt i indledningen et forholdsvis ubeskrevet kapitel. De, der har beskæftiget sig med det, er først og fremmest guatemalanere. De fleste studier af SDOCUR beskæftiger sig med designet af rådene, og hvorledes det institutionelle design giver rum for deltagelse og demokrati. De to, der først og fremmest har beskæftiget sig med dette, er Nelson Amaro, som var Viceminister for Rural og Urban udvikling i Guatemala fra 1987-1989, og Victor Galvez Borrell. Amaro (2001) er mere interesseret i resultater end intentioner og ser på, om decentraliseringen har forbedret effektiviteten i de offentlige tjenester, medens Galvez Borrell (1997; 2000; 2002) beskæftiger sig med systemets oprindelse. Et studie af samme art

er udført af Tavico og Vealsquez (2003) for Foreningen for Oprindelige Folks Autoriteter. Fælles for disse tre er, at de beskæftiger sig med systemet som helhed, og at de i højere grad ser på det demokratiske underskud i de øverste niveauer af systemet, og ser ikke specielt meget på lokalniveauet. Jeg har ikke fundet forskning, som beskæftiger sig med SDOCUR med udgangspunkt i det lokale niveau, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at implementeringsprocessen ikke er overstået.

Som det burde fremgå af denne forskningsdiskussion, er det ikke lykkedes mig at finde studier, som beskæftiger sig med SDOCUR på den måde, som jeg selv ønsker at gøre det, nemlig med hovedvægt på, at analysere reformen i forhold til den kontekst den er opstået indenfor, og det sociale og politiske landskab den skal implementeres i. Lignende tilgange er dog blevet brugt af blandt andre Stepputat i analysen af rettighedsarbejde og migration, af Snodgrass Godoy i analysen af lynchninger og af Warren i analysen af mayabevægelsen. Fællesnævneren i denne forskning er, at man i stedet for at forsøge at opstille nogle almengyldige principper for udviklingen, går i modsat retning og bevidst forsøger at undgå en dekontekstualisering.

2.3 Teori

I dette afsnit vil jeg drøfte en tendens inden for udviklingsstudier, som hævder, at forskellige former for ”lokal deltagelse” i udviklingsplanlægning og -projekter bidrager til en udvikling, der kommer fattige og marginaliserede grupper til gode. Jeg vil endvidere introducere nogle forskere, som forholder sig kritiske til den dominerende diskurs. Disse forskere stiller kritiske spørgsmål til de påståede sammenhænge mellem deltagelse og udvikling. Deres spørgsmål har hjulpet mig til at udvikle den tilgang og de arbejdsspørgsmål, jeg benytter i analysen af SDOCUR. Norman Long, som præsenteres til sidst i kapitlet, har udviklet nogle metodiske principper til kritisk analyse af udviklingsinterventioner. Hans perspektiv introduceres, og det drøftes også, hvorledes det kan bruges i dette projekt.

2.3.1 De fattiges handlekraft

Dette speciale bygger på den grundlæggende antagelse, at lokale aktører er centrale drivkræfter i sociale ændringsprocesser. Denne antagelse er i tråd med den rådende retorik om udviklingsproblematik, hvor begreber som ”hjælp til selvhjælp”, ”deltagende processer” ”decentralisering” og ”empowerment” er blevet modeord. Dette er sket i forlængelsen af, at ensidigt strukturelle forklaringer på udvikling og hertil udtænkte løsninger i løbet af 1980’erne og 90’erne blev forkastet som forklaringer og midler til udvikling. I løbet af det seneste årti har udviklingsdiskursen således været domineret af kritik af paternalistiske forsøg på at overføre den vestlige udviklingslogik til udviklingslande. Samtidig er en anerkendelse af lokale aktører som centrale drivkræfter for sociale ændringsprocesser vokset frem. Dette gør, at der er kommet større fokus på de fattige eller undertryktes *handlekraft*.

Når man bevæger sig ind i denne diskurs, er det nødvendigt at træde varsomt, for ”deltagelsesdoktrinen” er blevet et minefelt, fyldt med svampede begreber og påståede indre sammenhænge mellem disse. Når der er tale om deltagelse i forhold til udvikling, har vi at gøre med en flerdimensional diskussion. Diskussionen kan for det første ses som en del af en debat om, hvordan man fortolker forandringsprocesser i samfundet. Det er diskussionen om, hvor determinerende, man mener samfundsstrukturer er, og hvor meget man vægter aktørernes handlekraft. ”Deltagelsesdoktrinen” berører samtidig diskussionen om, hvilke midler, der er mest effektive for at skabe udvikling, og diskussionen om, hvilke forandringsprocesser der er ønskelige. Disse diskussioner bliver ikke mindre komplekse af, at

demokrati, deltagelse, decentralisering og udvikling⁶ som udgangspunkt er meget åbne begreber.

2.3.2 Deltagelse, demokrati og decentralisering

Diskussionen af forholdet mellem deltagelse og udvikling kan ses som en udvidelse af diskussionen om forholdet mellem demokrati og udvikling. Hvor man tidligere forbandt begrebet deltagelse snævert med retten til at afgive stemme ved nationale og lokale valg, omfatter begrebet deltagelse nu i udviklingsdiskursen mere direkte former for demokratisk deltagelse (Sano 1998). Andre former for deltagelse end den, man kan finde inden for det liberale demokrati, for eksempel gennem decentraliserede statslige organer og styrkelse af civilsamfunds-organisationer, er derfor blevet fremhævet som virkemidler til at opnå bedre resultater i forhold til gennemførelsen af politikker, som tilstræber begrænsning af fattigdom. Nelson Amaro, som har fulgt den guatemalanske decentraliseringsproces, forbinder decentralisering med udvikling på følgende måde:

The triad of decentralization, local government, and citizen participation is intimately connected to democracy and the development process. [...] Decentralization involves the transmission of a set of rights and responsibilities, legal norms, authority, functions, and resources – from higher levels of command toward lower, disaggregated levels of command. It is, in effect, the operationalization of democratic structure of power (Amaro 2001).

Denne tilgang, som er blevet så populær blandt internationale udviklingsorganisationer, er også smittet af på udviklingspolitik internt i udviklingslandene (Mohan & Stokke 2000), således at der mange steder promoveres decentralisering med ovenstående begrundelse. Hvor decentralisering indtil for nylig var knyttet til *dekoncentration* af administration og *privatisering* af statslige tjenester, er der gennem den nye interesse for deltagelse kommet

⁶ I dette projekt tager jeg udgangspunkt i en bred definition af udvikling, som er i tråd med det dominerende *humane udviklingsparadigme*. Gode bud på definitioner er ”en proces, hvorigennem menneskers valgmuligheder forøges” (Engberg Pedersen & Martinussen 1999) eller ”at skabe rammerne for udfoldelsen af menneskets muligheder i al kulturel og historisk mangfoldighed” (Sano 1998). Her er der tale om valgmuligheder inden for flere områder, hvor både den økonomiske, sociale, politiske og kulturelle dimension medtages.

mere fokus på ”politisk decentralisering”, hvilket Kristian Stokke, geograf ved Oslo Universitet (2004), betegner som ”devolution”. Baggrunden for dette er, ifølge Stokke:

The common assumption is that mutually enabling relations between decentralised state institutions, local businesses and civil associations will generate economic growth, poverty alleviation and good governance (Stokke et. al. 2004, 3).

Andrea Cornwall, antropolog ved Sussex Universitet, mener, at den tilsyneladende enighed omkring ”deltagelsesdoktrinen” har sin baggrund i, at deltagelsesdoktrinen giver et optimistisk billede af verden og udviklingsbistandens potentiale:

Today’s development policies capture this sense of purposefulness and resound with a decisive ring of optimism. They evoke a world where everyone gets a chance to take part in making the decisions that affect their lives, where no one goes hungry or is discriminated against, and where opportunities exist for all to thrive: a governable, regulable, controllable world in which policies neatly map out a route-map for implementation (Brock & Cornwall 2005).

Cornwall hævder, at den dominerende brug af begreberne legitimerer et stort antal forskellige institutioner og udviklingsstrategier. Den tilsyneladende enighed dækker med andre ord over et vidt spekter af politikker. Denne opfattelse deles af Stokke, som i lighed med Cornwall følger ”deltagelsesdoktrinen” med et kritisk blik. Stokke påpeger, at alt fra ”neo-liberalister” til ”post-marxister” nu samles om denne tilgang (Stokke et. al. 2004, 1) Trods ulige forståelser af samfundet er der i den dominerende diskurs vokset et fælles fokus frem på *lokale aktører, lokal kundskab og decentraliserende interventioner* (Mohan & Stokke 2000).

Demokrati uden magtkamp og konflikt

Brock og Cornwall (2005) viser i et studie af forskellige udviklingsprojekter, som blandt andet inkluderer UNDP og Verdensbankens strategier, hvorledes den nuværende forbindelse mellem begreberne deltagelse, decentralisering, ejerskab og partnerskab, ekskluderer andre konstellationer, hvor *magt, social retfærdighed, og omfordeling* er eksempler på begreber, som er udeladt. Ved at fokusere på de begreber, som ikke er med i den dominerende diskurs, tydeliggør de, at udviklingspolitik baseret på principper om deltagelse, som den bliver fremmet af mange aktører, kan problematiseres.

Stokke fokuserer ikke så meget på selve diskursen, som på de politikker, som bliver fremmet med baggrund i den, og han mener, at der er en fare for, at den form for deltagelse, som promoveres, er en form for demokratisk deltagelse, ribbet for politik og magtkamp. De marginaliserede kan deltage i udformning af udviklingsprojekter i specialdesignede fora, medens den overordnede politiske kurs er fastlagt på forhånd. Dette fænomen beskriver Stokke som "a very particular construction of an increasingly unconstitutional, de-institutionalised and de-politicised democracy" eller det, man kan kalde et "choiceless democracy" (Stokke et. al. 2004, 6).

"The dangers of localism"

Den ovenfor beskrevne tendens i udviklingsdiskursen har ifølge Stokke ført til, at "det lokale" i de seneste år har fået hovedrollen som et "site of empowerment" og "a locus of knowledge generation and development intervention" (Mohan & Stokke 2000).

Stokke (2000) problematiserer denne "localism" og peger især på to problemer. Det ene er en tendens til at essentialisere og romantisere "det lokale", og det andre er en tendens til at se "det lokale" som isoleret fra overordnede økonomiske og politiske strukturer. Paradokset er, at man til trods for en tilgang, som lægger vægt på lokalkendskab, giver det lokale en essentiel karakter. Det lokale bliver ofte opstillet som en modsætning til staten eller markedet, og det tages for givet, at lokale organisationer er progressive kræfter, som bidrager til at nedbryde marginaliserende strukturer.

Local civil society is conceptualised as a relatively autonomous site of resistance, while broader material and political processes are analytically marginalised (Stokke et. al. 2004).

Denne tendens inden for udviklingspolitik undervurderer, ifølge Stokke, hvorledes det lokale niveau påvirkes af politik og økonomi i samfundet i øvrigt, og at lokale organisationer lige så vel kan bidrage til marginaliserende praksisser, som de kan være progressive (Mohan & Stokke 2000; Stokke et. al 2004). Stokke påpeger derfor nødvendigheden af at analysere det lokale som forankret i en kontekst af større politiske og økonomiske processer. Cornwall understreger i lighed med Stokke "the historical, cultural and political embeddedness of the institutions and actors that constitute spaces for participation" (Cornwall 2004).

Institutioner

Cornwall beskæftiger sig ikke kun med diskurser. I artiklen "New Democratic Spaces?" (2004) ser hun nærmere på alle de forskellige institutioner, som i forskellige kontekster lover fornyelse og fordybelse af demokratiet. Som spørgsmålstegnet i titlen vidner om, er disse institutioner ofte hverken nye eller specielt demokratiske, ifølge Cornwall. I den sammenhæng mener hun, at det institutionelle design er en af flere faktorer af betydning:

Much is expected of arenas for participation. Yet, as with other participatory institutions, the preconditions for equitable participation and voice are often lacking within them (Cornwall 2004).

Til at analysere institutioner og organisationer foreslår Cornwall begrebet "Space". Dette begreb ilægger hun følgende kvaliteter:

[...]a concept rich with metaphors, as well as literal descriptor of arenas where people gather, which are bounded in time as well as dimension. A space can be emptied or filled, permeable or sealed; it can be an opening, an invitation to speak or act. Spaces can also be clamped shut, voided of meaning, or depopulated as people turn their attention elsewhere (Cornwall 2004).

Cornwall bruger begrebet "space" til at kaste lys over, hvorledes deltagelse er knyttet til bestemte kontekster og magtforhold. Begrebet bruges også til at adskille forskellige typer af "spaces", hvor der kan skelnes mellem "invited spaces" og "popular spaces", som refererer til henholdsvis institutioner, som indføres af myndigheder og donorer, og arenaer, hvor folk samles på eget initiativ. I forhold til dette projekt er begrebet "invited spaces" særlig interessant, fordi SDOCUR kan betragtes som et sådant. Endvidere kan et "invited space" være både et "provided space" og et "conquered space", afhængigt af den legitimitet, det har hos deltagerne (Cornwall 2004). At bruge "space-terminologien" til at beskrive forskellige nuværende og forhenværende institutioner og organisationsformer er et enkelt hjælpemiddel til at komme udenom de på forhånd opstillede dikotomier som eksempelvis traditionel vs. moderne, statslig vs. civilsamfund, oprindelig vs. europæisk, som stiller sig i vejen for et nuanceret billede af hver enkelt kontekst.

2.3.3 Norman Longs social-aktør-perspektiv

Til sidst i dette teorigennemgang vil jeg vende tilbage til udgangspunktet, hvor jeg skrev, at ”lokale aktører er centrale drivkræfter i sociale ændringsprocesser”. En af de personer, som gennem længst tid har stået for dette grundprincip i udviklingsteori, er Norman Long, som er tilknyttet Wageningen Agriculture University i Holland. Han kan betegnes som poststrukturalist inden for udviklingssociologi, idet han tager afstand fra de rent strukturelle forklaringer på udvikling og underudvikling. Inspireret af blandt andet sociologerne Giddens og Bourdieu, har Long siden 1970’erne udviklet analyseredskaber, som sætter de *social aktører* i centrum for analysen. Longs projekt er ikke at opstille nogen almenlydige principper for sammenhængen mellem lokale aktører, deltagelse og udvikling. Hans hovedpointe er, at hvert nyt tilfælde må studeres ud fra dette tilfældets specifikke kontekst. Til dette har Long udviklet et kritisk perspektiv, som kan være til hjælp, når man analyserer det, Long betegner som en ”development intervention”, hvilket for eksempel kan være et udviklingsprojekt, en organisation indfører, eller en statslig reform, som SDOCUR.

Centralt i social-aktør-perspektivet står begreberne *social aktør* og *agency*. En social aktør defineres af Norman Long som en person eller et netværk af personer, der går sammen om et fælles ”projekt”, som de er i stand til at *handle strategisk* efter. Strategisk handlekraft er netop indholdet i *agency* (1992, 23). Enhver social aktør er ifølge Long både ”capable” og ”knowledgeable” (Long 1992: 22), selv under ekstreme undertrykkelsesformer. Social ændring kan således opstå ”nedenfra” såvel som ”ovenfra” (Long 2001). Long går langt i at acceptere handlekraft som en vigtig drivkraft i sociale forandringsprocesser, og man kan indvende, at marginaliserende strukturer og praksisser ikke overvejes tilstrækkeligt som hindringer i marginaliserede folks liv.⁷ Long afviser dog ikke, at der eksisterer strukturer, og at de har megen indflydelse, men han mener, at det kun giver mening at tale om strukturer, sådan som de optræder i de sociale aktørers ”livsverdener”⁸. Ifølge Long kan man ikke se på

⁷ I denne diskussion vil jeg slutte mig til Neil Websters overvejelser om handlekraft, hvor han påpeger at ”de fattige er vigtige aktører, når det drejer sig om at modstå forskellige aspekter af deres fattigdom, men at de ikke alene kan bekæmpe fattigdommen.” (2001, 6). Ifølge Webster er økonomiske strukturer, statens udformning, lokale og internationale aktørers praksis, eksempler på forhold, som de marginaliserede ikke altid selv har indflydelse på (2001, 7).

⁸ ”Lifeworlds are ”lived in” and largely ”taken for granted” sociale worlds centring on particular individuals“ (Long 2001, 241).

samfundsmæssige strukturer som kendte og ukomplicerede størrelser. Det interessante er, hvorledes de opfattes og bruges af de lokale aktører.

At analysere en udviklingsintervention

Long har især udviklet social-aktør-perspektivet og de metodiske redskaber med tanke på at komme med et alternativ til de traditionelle analyser af "udviklings-interventioner". En intervention er for Long samlebetegnelsen på alle udefrakommende, udviklingsfremmende indgreb i et lokalsamfund. En intervention kan være materiel, i form af for eksempel en ny type såkorn eller teknologi, eller der kan være tale om en organisatorisk intervention, som SDOCUR, hvor enten staten eller en udviklingsorganisation indfører nye elementer i målgruppens organiseringsformer.

Long hævder at, trods mange forsøg på kritiske analyser, bliver udviklingsinterventioner fortsat ofte set på som "a discrete set of activities that takes place within a defined time-space setting, involving the interaction between so-called 'intervening' parties and 'target' or 'recipient' groups" (Long 2002, 4). Problemet med denne afgrænsning i tid og rum er, at den ikke tager højde for, at en intervention som regel kommer i rækken af mange interventioner, og at de erfaringer, målgruppen har med denne type interventioner, spiller en vigtig rolle i, hvorledes den nye intervention modtages og bruges. Samtidig er der ofte flere sociale aktører end dem, som umiddelbart er defineret inden for projektets rammer, som kan have indflydelse på og blive påvirket af interventionen:

Development interventions are always part of a chain or flow of events located within the broader framework of the activities of the state, international bodies and the actions of the different interest groups operative in civil society. They are also linked to previous interventions, have consequences for future ones, and more often than not are a focus for intra- and inter-institutional struggles over perceived goals, administrative competencies, resource allocation, and institutional boundaries. (Long 2002, 4).

Der er flere problemer knyttet til den konventionelle forståelse af intervention i udviklingsdiskursen. Der er en fare for, at man ikke tager målgruppens erfaringer, stillingtagen og strategier alvorligt. Long peger på flere eksempler på, at afvigende opførsel fra målgruppen i forhold til interventionen stemples som tilbagestående, ulovlig eller korrupt,

fordi den ikke er i tråd med de retningslinjer, som er opstillet på forhånd. For eksempel kan modtagernes konstruktive udviklingsstrategier nogle gange blive stemplet som ulovlige:

In this respect it is interesting to recall that farmers who divert credit earmarked for specific purposes into alternative investment channels (even if into sound income-generating activities) are usually designated 'delinquents' (Long 2001, 35).

Som det ovennævnte eksempel viser, har de, som implementerer en intervention, en normativ og ideologisk magt i mødet med målgruppen, fordi de kan bruge deres ideologi til at bestemme, hvad udviklingen skal indebære, og hvilken adfærd, der fremmer denne udvikling. Anden adfærd kan da stemples som tilbagestående, korrump eller ulovlig. Derfor påpeger Long, at aktører som udviklingsarbejdere og forskere bør være sig meget bevidste om, hvorledes de udøver magt gennem deres fortolkninger og handlinger i feltet.

”Interface-analyse”

Longs alternativ til ”input-output-analysen” af udviklingsinterventioner er det, han kalder en ”interface-analyse”. Et ”social interface” kan ifølge Long betegnes som:

*a critical point of intersection between lifeworlds, social fields or levels of social organisation where **social discontinuities**, based upon discrepancies in values, interests, knowledge and power, are most likely to be located. (Long 2001, 243)*

Interventionen bliver, i ”interface”-analysen set på som et ”forhandlingsgrundlag” for de sociale aktører, som har interesse i den, og det, som i andre analyser forekommer som ”forstyrrende kontekst” bliver til centrum for analysen. Dette indebærer, at man ikke kan afgrænse analysen snævert til implementeringsperioden, den umiddelbare målgruppe og de forventede resultater. Den historiske dimension bliver en central del af analysen, fordi aktørerne i mødet med en ny intervention baserer deres handlinger på erfaringer med blandt andet tidligere interventioner og hændelser:

These experiences constitute a kind of historical imprint and template which is both 'collective', in the sense that it shared as a legacy by a particular group of people, and 'individual', in that the biographies of particular persons contain within them a kind of memory bank of various 'intervention' experiences. And the same holds for those

groups and institutions depicted as the 'intervening' parties, such as government development agencies or individual bureaucrats. Intervention processes are thus shaped by both collective and personal memories of state-civic society relations, local initiatives and inter-institutional struggles (Long 2002).

Long fremhæver således i lighed med Stokke og Cornwall nødvendigheden af at kontekstualisere alle sider ved en udviklingsintervention.

Long mener, at det, som bør være det primære undersøgelsesobjekt i en analyse af en udviklingsintervention, er *praksis*, eller "organising processes", som beskrives som "a wide spectrum of practises that involve cooperation and competition between individuals and groups in and across different social domains" (Long 2001, 241). Ved at på den ene side studere praksis, og samtidig søge at placere denne praksis i et udvidet perspektiv i tid og rum, kan man komme tættere på forståelsen af, hvad en udviklingsintervention betyder for de lokale aktører (Long 2001).

2.3.4 Operationalisering af Longs teori

For at leve op til de ovennævnte krav til en analyse, som Long opstiller, foreslår han et omfattende etnografisk studie, hvor forskeren hele tiden reflekterer over sin egen position i feltet. Long fremhæver, at man bør observere alle de *praksisser*, der udgør aktørernes udviklingsstrategier. Dette kan mit materiale ingenlunde leve op til, og her vil jeg stille et lille spørgsmålstejn ved Longs metode, som han mener, at også udviklingsorganisationer bør overveje, i stedet for de traditionelle evalueringer. For hvor mange er det egentlig forundt at lave så omfattende feltarbejder?

I dette projekt må jeg nøjes med at bruge elementer af Longs metodologi. Jeg har kun lavet små, korte interview med "målgruppen" for reformen, og jeg har i en begrænset periode observeret praksisser knyttet til implementeringen af reformen. Longs teori bliver derfor brugt som en overordnet tilgang. Dette kommer til udtryk ved, at spørgsmål stillet af lokale aktører er blevet centrale analyse spørgsmål, at forklare paradokser ved at se på aktørernes erfaringer med tidligere organisationer, at placere interventionen i et større historisk perspektiv og til sidst i analysen at fokusere på praksis.

3 Topstyret deltagelse: SDOCUR 1983-2002

3.1.1 Grundloven 1985

Systemet af Rurale og Urbane Udviklingsråd (SDOCUR) blev for første gang introduceret i Guatemala under denne betegnelse, gennem grundloven af 1985, hvor der oprettedes råd, med repræsentanter fra statslige og ikke-statslige organisationer, på nationalt, regionalt og departementalt niveau. Der er ikke beskrevet et samlet formål med rådene, men det nationale råds formål er beskrevet som følgende:

Til koordinering og planlægning af den offentlige administration, opdrættes Det Nationale Råd for Rural og Urban Udvikling koordineret af Præsidenten. Dette råd har som sin opgave at formulere rural og urban udviklingspolitik samt den territoriale orden. (Constitución Política de la República de Guatemala 1985, artikel 225)

Det departementale råd har ifølge grundloven til formål at planlægge den departementale udvikling, og det regionale til formål at planlægge den regionale udvikling (smst. artikel 228). Samarbejdet mellem niveauerne skabes ved, at præsidenterne på departementalt og regionalt niveau er repræsenteret i det nationale råd (smst. artikel 226 og 228). Den samme grundlov stadfæster, at både præsidenterne for de regionale og de departementale råd er direkte udpeget af Guatemalas Præsident (smst. artikel 226 og 227).

Om sammensætningen af rådene slår grundloven fast, at borgmestre fra alle departementets kommuner samt repræsentanter fra offentlige og private organisationer indgår i det departementale råd. Også i det regionale råd skal der indgå repræsentanter fra offentlige og private organisationer. Den knappe præsentation af udviklingsrådene i grundloven hentyder til, at rådene har en rådgivende og planlæggende funktion til den udøvende myndighed.

3.1.2 SDOCUR's oprindelse: Mellem militarisme og demokrati

Ifølge Gálvez Borrell skal SDOCUR's tilblivelse ses i forhold til den forståelse af decentralisering, som havde slået rod i Guatemalansk politik i perioden 1960-1980. Decentraliseringen blev fremmet under målsætning om at effektivisere statsadministrationen og udvide kontrollen over det nationale territorium, hvilket var ønskeligt for den autoritære statsmagt i en borgerkrigssituation (Gálvez Borrell 1997, 249). Militæret forsøgte med magt, særlig fra 1970'erne, at erstatte mange organisationer i de rurale områder, der var opstået

lokalt eller promoveret af katolske katekister eller guerillagrupper, for bedre at kunne kontrollere alle dele af det guatemalanske territorium. Landbrugskooperativer, som var stiftet med hjælp fra katekistgrupper i 1970'erne, blev eksempelvis set på som revolutionære og forsøgt udskiftet med de USAID-støttede "Empresas Campesinas Asociativas", som havde en lignende opbygning (Tavico & Velasquez 2003, 16).

Til at koordinere aktiviteterne i distrikterne oprettede militærregimet i 1976, i forbindelse med et stort jordskælv, et permanent Nationalt Råd for reduktion af Naturkatastrofer⁹. Rådet havde en lignende sammensætning som det Nationale Udviklingsråd kom til at få gennem grundloven i 1985, og ses derfor som en forløber (Tavico & Velasquez 2003, 15).

Nogle år efter jordskælvet, under en intensiv fase af borgerkrigen, opstod den nærmeste forgænger til SDOCUR. Under navnet "Interinstitutionelle Koordinatorer"¹⁰ begyndte militæret i slutningen af 1970'erne at indføre komiteer i landsbyer og kommuner, som skulle udføre udviklingsprojekter i de rurale områder, hvor man antog, at guerillaen havde stor indflydelse. Systemet blev institutionaliseret i 1983¹¹, og sammen med indførelsen af "Civilpatruljer for Selvforsvar"¹², en forordning, hvor alle voksne mænd nu blev pålagt at patruljere i landsbyen, var komiteerne et led i "bønner og våben"-strategien¹³, som havde til formål at mindske guerillabevægelsernes støtte i lokalbefolkningen. (Bethel 1990, 247; Tavico & Velasquez 2003, 15).

Ifølge Leslie Bethel havde militæret hermed udviklet en omfattende strategi for "rural udvikling" med militær kontrol som formål (1990, 247). I komiteerne var lederen af det lokale militær overhoved, og disse dikterede rådernes opgaver. (Jonas 2000, 24; Tavico & Velasquez 2003, 6; Gálvez Borrell 1997). Lokalbefolkningen var deltagende i rådene, men kun i den forstand, at de blev sat til at udføre projekterne, hvilket traditionen tro var ulønnet arbejde. Formålet var, ifølge Tavico og Velasquez, at opnå militær kontrol over hele det nationale territorium. Graden af udførelse af sociale projekter var derfor kun afhængig af, om militærets

⁹ Comité Nacional de Reconstrucción y Comité Nacional de Emergencia.

¹⁰ Coordinadores Interinstitucionales

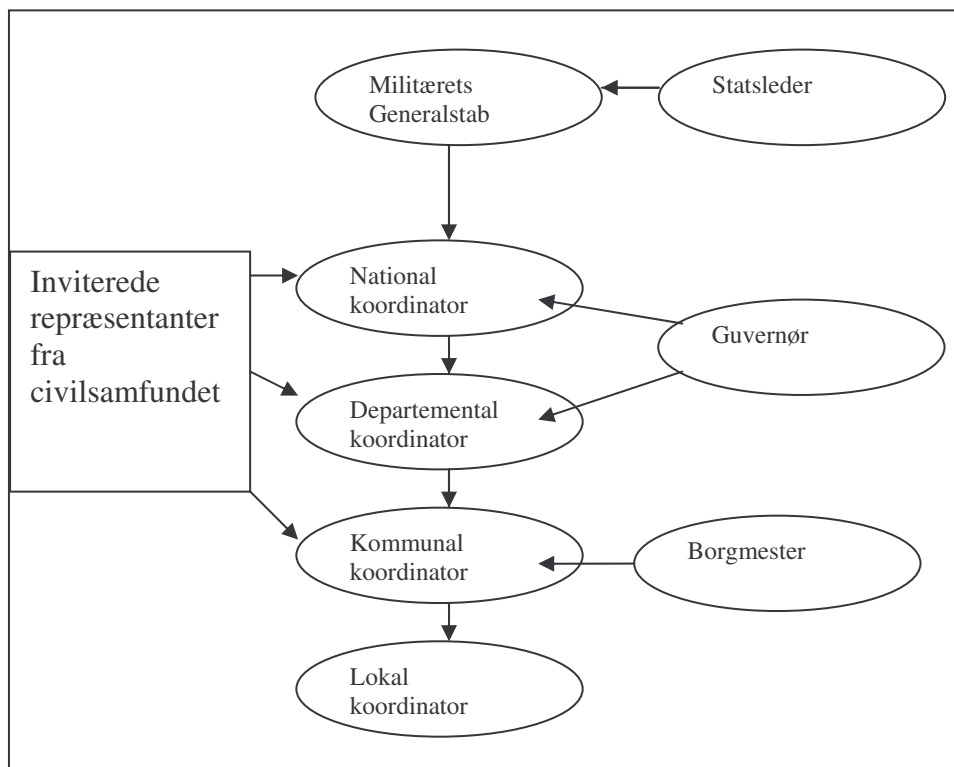
¹¹ Tavico & Velasquez skriver at de "interinstitutionelle koordinatorerne" blev lovfæstet gennem Acuerdo Gubernativo 771-83. Det er ikke lykkedes mig at opdrive denne lov.

¹² Patrullas de Autodefensa Civil, populært kaldet PAC.

¹³ Det spanske navn på strategien var "Fusiles y Frijoles".

ledere anså det for nødvendigt i krigens logistik (Tavico & Velasquez 2003, 17). Også enkelte repræsentanter for civilsamfundet blev inviteret med i rådene, men ingen af de grupper, som opfattedes som en trussel mod militærregimet. Systemet var et rent korporativistisk¹⁴ system, i den forstand, at repræsentanterne i de decentraliserede enheder var udpeget fra oven, og direkte underlagt statslederen. Figur 1 viser opbygningen af systemet.

Figur 1: Opbygning af systemet ”Interinstitutionelle Koordinatorer”.



De militære ledere på hvert niveau var de øverste myndigheder (Tavico & Velasquez 2003).

Betydningen af decentralisering, sådan som den guatemalanske stat promoverede den, gennem blandt andet ”de interinstitutionelle koordinatore” havde frem til grundloven af 1985 ikke befolkningens deltagelse og medbestemmelse som mål. Befolkningen deltog rigtignok,

¹⁴ Korporativisme (af latin *corpus*: legeme, krop) betegner her en fast organiseret og ensartet samfundsform med nært samarbejde mellem erhvervsliv, organisationsvæsen og statsmagt. Staten kontrollerer de ikke-statslige organisationer, blandt andet med det formål at undertrykke konflikt og promovere national enhed (Jary & Jary 2000, 114).

for det var dem, der frivilligt eller under tvang udførte udviklingsprojekterne, som var dikteret ovenfra.

3.1.3 SDOCUR udvides

Udviklingsprojekter i form af blandt andet vejbygning blev udført i stort omfang under det ovennævnte system. Da Guatemala genindførte valg og civilt styre i 1984-1986 gik det sejrende parti, Kristelige Demokraterne (PDCG), ind for ”udviklings-delen” af systemet, og det er antagelig på denne baggrund, at SDOCUR opstod. PDCG ønskede en omlægelse af de militære komiteer til civile institutioner (Tavico & Velasquez 2003).

Mange havde store forhåbninger til den første civile præsident i lang tid, kristeligdemokraten Vinicio Cerezo (1986-90). Man gik ud fra, at regeringen ville tilfredsstille nationale og internationale krav om øget politisk deltagelse til befolkningen og større frihed for civilsamfundet. Militærets stærke position og modstand i den private sektor ødelagde ifølge Tavico og Velasquez (2003) denne åbning. Regeringen blev i stedet en ren administration af disse magters vilje (Jonas 2000). Den dualitet mellem demokratisering og autoritarisme, som prægede Guatemalas stat i denne periode, kan genfindes i det udvidede System for Urbane og Rurale Udviklingsråd (SDOCUR) som under Cerezo blev indført med dekret 52-87 (Decreto legislativo 52-87). Her bliver systemet udvidet til også at omfatte kommunalt og lokalt/ landsby- niveau.

Formålet med det færdige system bliver ifølge dekret 52-87 at sørge for et system, hvor medborgerne kan deltage og få indflydelse på prioriteringer, politiske strategier, programmer og projektformuleringer, implementering, ressourceallokering og evaluering af alle offentlige anliggender. Systemet havde et bestemt antal deltagere fra ikke-statslige organisationer på hvert niveau (se figur 2) og disse skulle ifølge loven udpeges af de organisationer, de repræsenterede. Ideerne fra rådene på lokalt niveau forventedes at bevæge sig opad i systemet og således præge den nationale udviklingspolitik, som den endelig udformedes i det nationale udviklingsråd. De politikker, som blev planlagt i rådene, skulle gennem Finansministeriet godkendes og finansieres af statslige midler.

Til trods for det nye systems udvidede fokus på demokratisk deltagelse, hang de korporativistiske tendenser fra SDOCUR's militære forgænger ved og prægede også den nye struktur. Præsidenten i de tre øverste råd i systemet var enten præsidenten eller direkte

udpeget af denne. Præsidenten og dennes partifæller, i form af regionale koordinatore og guvernører i departementerne, havde derfor en stor del af magten til at bestemme over den nationale udviklingspolitik. Flere kritikere har påpeget, at ressourcer i højere grad nåede de kommuner, hvis borgmester var fra samme parti som regeringspartiet. Herved stod kommunernes suverænitet i fare for at undermineres, og mange kritikere har indvendt, at systemet derfor snarere virkede centraliserende end egentlig decentraliserende (Puentes & Linares 2000, 248). Figur 2 viser en oversigt over repræsentanter i de forskellige niveauer af SDOCUR i henhold til lovgivningen i 1987.

Figur 2: Opbygning af SDOCUR ifølge lovgivning af 1987

	Offentlig sektor:	Økonomi:	Øvrigt civilsamfund:
Nationalt Udviklingsråd CONADUR:	<ul style="list-style-type: none"> • Præsidenten • 2 ministre • 1 statssekretær • Koordinatorerne for de regionale udviklingsråd (udpeget af præsidenten) (8). • En borgmester fra hver region (8) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 repræsentant for kooperativer • 1 repræsentant fra industri og næringslivssektoren • 1 repræsentant fra fagforeninger 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 repræsentanter fra universiteter • 1 repræsentant for guatemalanske udviklings-NGO'er
Regionalt Udviklingsråd COREDE:	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinator (udpeget af præsidenten). • En borgmester fra hvert departement. • Guvernøren i hvert departement. • Et udefineret antal repræsentanter fra offentlige instanser (udnævnt af regeringen) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 repræsentanter for kooperativer • 2 repræsentanter fra industri- og næringslivssektoren i regionen. • 1 repræsentant fra fagforeninger i regionen. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 repræsentanter for guatemalanske udviklings-NGO'er i regionen.

Departementalt udviklingsråd CODEDE:	<ul style="list-style-type: none"> • Guvernøren som præsiderer (udpeget af præsidenten). • Borgmestrene i departementet. • Et udefineret antal repræsentanter fra offentlige instanser (udnævnt af regeringen). 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 repræsentant for kooperativer i departementet. • 2 repræsentanter fra industri- og næringslivssektoren i departementet. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 repræsentant for NGO'er i departementet. • Repræsentanter for politiske partier i departementet som sidder i den lovgivende forsamling (med taleret, ikke stemmeret)
Kommunalt Udviklingsråd (COMUDE)	<ul style="list-style-type: none"> • Borgmester • Øvrige medlemmer af byrådet (Corporacion municipal) 		
* Lokalt Udviklingsråd (COCODE)	<p>Nabo-forsamling (asamblea):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hele landsbybefolkningen <p>Minimum 100 personer må være til stede for at træffe en beslutning</p> <ul style="list-style-type: none"> • De lokale råd blev erklæret grundlovsstridige i 1988, og hermed suspenderet. 		<p>Udøvende Komite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Præsident • Vicepræsident • Sekretær • Kasserer • 6 medlemmer • Hjelpeborgmester (med taleret, ikke stemmeret)

Ifølge Nelson Amaro var der megen juridisk og politisk strid om Systemet af Rurale og Urbane Udviklingsråd lige fra begyndelsen, hvilket førte til, at rådene ikke blev implementeret på lokalt og kommunalt niveau. Oppositionen i parlamentet mente, at rådene på lokalt og kommunalt niveau var i strid med princippet om kommunal selvstændighed som vedtaget i grundloven (Amaro 2001).

Modstanden mod rådene vandt frem, og de lokale råd blev dømt som grundlovsstridige i 1988 og herved suspenderet. Modstanden førte også til, at de kommunale udviklingsråd aldrig blev implementeret (Amaro 2001). I 1988, da de lokale udviklingsråd blev erklæret

grundlovsstridige, var 1582 lokale råd, ifølge ministeriet for urban og rural udvikling, organiseret eller i gang med denne proces (Amaro 2001).

I 1988 var situationen tilbage til den samme som efter grundloven i 1985. Der eksisterede kun råd på nationalt, regionalt og departementalt niveau. Nelson Amaro skriver, at det tredelte system efterhånden fik mindre og mindre betydning. Det nationale råd blev ikke prioriteret og nød ingen politisk opbakning. For hvert år blev der afholdt færre møder. På regionalt niveau var der ingen ressourcer. Mødevirksomhed uden resultater førte til et stadig dårligere fremmøde. Departementalt niveau har traditionelt ikke spillet en vigtig rolle i Guatemalansk politik og fik i denne sammenhæng heller ikke den store indflydelse (Amaro, 2001).

Amaro skriver endvidere, at da præsident Jorge Serrano (1991-1993) kom til magten, var systemet blevet et centraliseret projekt uden folkelig opbakning og eksisterede alene af den grund, at det stadig figurerede som en post på nationalbudgettet (Amaro 2001):

It was quite clear at this time that SDOCUR was unable to motivate or sustain the voluntary participation of institutions and sectors of civil society. All project and programme decisions were made at central posts. These in turn felt no pressure to initiate or complete projects since they were totally disconnected from the local communities and their needs and concerns (Amaro 2001, 86).

Under Serrano og den efterfølgende præsident, Carpio (1993-96), opsplittede regeringerne nationalbudgettet i mange øremærkede ”sociale fonde”¹⁵. De vigtigste var Fondet for Social Investering (FIS) og Fondet for Solidaritet og Lokaludvikling (FSDC), sidstnævnte med størst budget. FSDC var tænkt som finansieringskilde til SDOCUR. Fragmenteringen af statsbudgettet kulminerede med nedlæggelsen af Ministeriet for Rural og Urban Udvikling. FSDC, som overtog mange af funktionerne fra det nedlagte ministerium, var direkte underlagt Præsidentens Sekretariat.

¹⁵ Opdelingen af statsbudgettet i øremærkede fonde blev anbefalet af Verdensbanken til mange låntagere, som en strategi til at mindske konsekvenserne af 1980’ernes strukturtilpasningsprogrammer for de fattigste. Verdensbanken satte som betingelse for lån, at udviklingslandene skulle skære ned på udgifterne i den offentlige sektor (Mohan & Stokke 2000).

Ressourceallokeringen til de forskellige fonde er blevet kritiseret for at bidrage til en yderligere centralisering af SDOCUR, idet finansieringen nu blev underlagt præsidentens sekretariat. Faren for, at disse midler nu kunne bruges i det politiske spil, voksede, og kritikerne indvendte igen, at tendensen var, at flest penge blev kanaliseret til de kommuner, som havde samme partifarve som præsidentens. Systemet kunne derfor misbruges til et effektivt politisk middel i kampen om vælgerne og et middel til at øge præsidentens magt (Tavico & Velasquez 2003).

Det var denne tendens, som fik Amaro til at udtale, at SDOCUR var et system, som på grund af sin kompleksitet var svært at operationalisere, og selv om det prætenderede at være decentraliserende, skabte det snarere centraliserende dynamikker (Amaro 1998). Susanne Jonas har brugt betegnelsen ”Kentaur” om Guatemalas blanding af militære og civile stat i 1980’erne og -90’erne, fordi der foregik en demokratiseringsproces samtidig med, at militæret holdt sit jerngreb om systemet (2000). Denne sammensætning af ”half beast, half human” (Jonas 2000, 11) er også velegnet til at beskrive SDOCUR, fordi systemet netop er et produkt af denne dualitet, idet systemet åbner for en større deltagelse, men samtidig er præget af centraliserende tendenser.

3.1.4 Ny lovgivning af 2002

På trods af den hårde kritik af den første udgave af SDOCUR, var det mange ivrige forkæmpere for den oprindelige befolknings rettigheder, som så et potentiale i SDOCUR og kæmpede for en udvidelse af systemet under fredsprocessen i første halvdel af 1990’erne. Specielt blev det lokale niveau anset som en god mulighed for at inkludere den oprindelige befolkning og andre udsatte grupper i politik og hermed forøge deres indflydelse.

Med fredsftalerne blev betydningen af decentralisering og folkelig deltagelse, i guatemalansk sammenhæng, radikalt ændret i forhold til den tidligere fokus på effektivisering og kontrol. Aftalen vedrørende landbrug og socio-økonomiske forhold fastslår dette:

I tillæg til at være en del af demokratiseringen, er medborgernes deltagelse i den økonomiske og sociale udvikling uundværlig for at øge produktiviteten og den økonomiske vækst, for at skabe en jævnere fordeling af rigdom og for at forbedre mulighederne for menneskets udfoldelse. Deltagelsen sikrer gennemsigtighed i offentlig politik, dennes orientering mod almenvellet, beskyttelsen af de svagestes

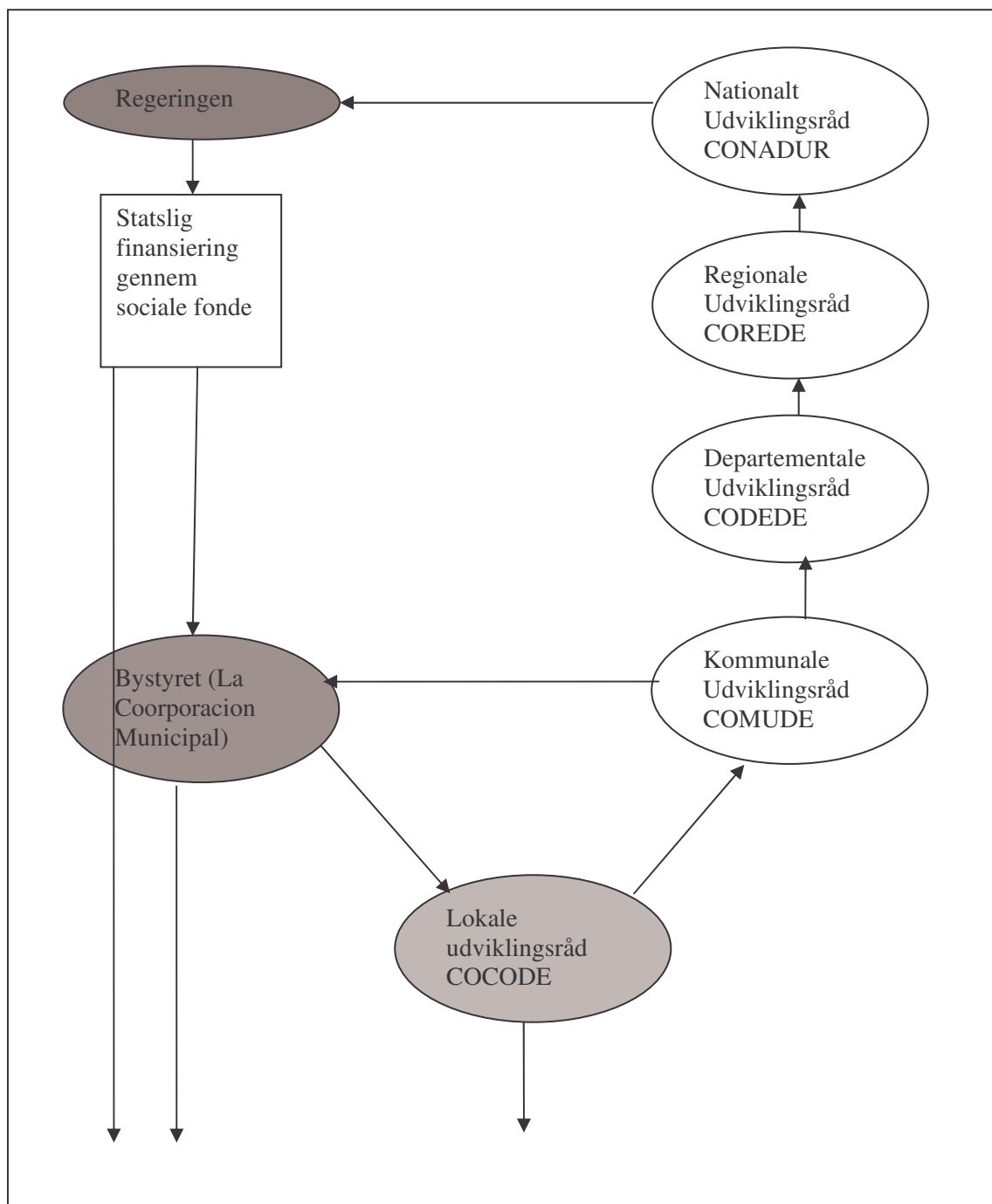
interesser, effektiviteten i de offentlige tjenester og til sidst helheden i den menneskelige udvikling” (ASA¹⁶ 1996).

SDOCUR spiller ifølge aftalen ”en fundamental rolle i at fremme og sikre den folkelige deltagelse i udviklingsplanlægningen”. På denne baggrund skitseres reformer af systemet: De lokale råd skal genindføres, en bredere deltagelse på alle niveauer skal sikres, og den nødvendige finansiering sikres (ASA 1996).

Først i 2002 lykkedes det at vedtage en ny lov om SDOCUR. Den nye lov lægger op til et system, som har meget til fælles med det foregående, dog med flere repræsentanter fra civilsamfundet og øremærkede pladser til kvindeorganisationer og oprindelige folks organisationer i de øverste fire niveauer. De lokale råd genindføres, og det er i udformningen af disse, åbenhed for kulturel variation og traditionelle styreformer kan indpasses i systemet. Der er dog enkelte retningslinjer, og en af disse er, at den af borgmesteren udnævnte ”hjelpeborgmester” i hver landsby præsiderer i de lokale råd. Nedenstående figur skitserer opbygningen af SDOCUR og forholdet til de udøvende organer.

¹⁶ Fredsaftalen vedrørende landbrug og socioøkonomiske forhold.

Figur 3: Skematisk tegning over SDOCUR ifølge lovgivning af 2002.



Forklaring: Opadrettede og vandrette pile markerer en planlæggende og kontrollerende funktion, nedadrettede pile markerer en udøvende / forvaltende funktion. COCODE'en har både en planlæggende og en udøvende funktion (Ley de SDOCUR, 11-2002).

Nedenstående tabel viser fordelingen af repræsentanter i de forskellige niveauer af SDOCUR.

Figur 4: Opbygning af SDOCUR ifølge lovgivning af 2002.

	Offentlig sektor:	Økonomi:	Øvrigt civilsamfund:
Nationalt Udviklingsråd: CONADUR	<ul style="list-style-type: none"> • Præsidenten • Ministrene • 2 statssekretærer • Koordinatorerne for de regionale udviklingsråd (8) • En borgmester fra hver region (8) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 repræsentant for kooperativer • 2 repræsentanter for bondeorganisationer • 2 repræsentanter fra industri og næringslivssektoren • 1 repræsentant fra fagforeninger 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 repræsentanter fra Maya-samfund • 1 repræsentant fra Xinca-samfund • 1 repræsentant fra Garifuna-samfund • 2 repræsentanter fra universiteter • 3 repræsentanter fra kvindeorganisationer • 1 repræsentant for guatemalanske udviklings-NGO'er
Regionalt Udviklingsråd COREDE	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinator (udpeget af præsidenten). • En borgmester fra hvert departement. • Guvernøren i hvert departement. • Repræsentanter fra offentlige instanser (udnævnt af regeringen) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 repræsentant for kooperativer • 2 repræsentanter fra industri og næringslivssektoren i regionen. • 1 repræsentant fra fagforeninger i regionen. • 1 repræsentant for bondeorganisationer i regionen. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 repræsentant fra hver etnisk gruppe i regionen. • 2 repræsentanter fra universiteterne. • 3 repræsentanter fra kvindeorganisationer i regionen. • 1 repræsentant for guatemalanske udviklings-NGO'er i regionen.
Departementalt udviklingsråd CODEDE	<ul style="list-style-type: none"> • Guvernøren (som præsiderer). • Borgmestrene i departementet. • Repræsentanter fra offentlige instanser (udnævnt af regeringen). 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 repræsentant for kooperativer i departementet. • 2 repræsentanter fra industri og næringslivssektoren i departementet. • 2 repræsentanter for bondeorganisationer i departementet. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 repræsentant fra hver etnisk gruppe i departementet. • 2 repræsentanter fra universiteter • 1 repræsentant fra kvindeorganisationer i departementet. • 1 repræsentant for guatemalanske udviklings-NGO'er i

			<p>departementet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Repræsentanter for politiske partier i departementet som sidder i den lovgivende forsamling (med taleret, ikke stemmeret)
Kommunalt Udviklingsråd (COMUDE)	<ul style="list-style-type: none"> • Borgmester • Øvrige medlemmer af byrådet (Corporacion municipal) • Op til 20 repræsentanter for de lokale udviklingsråd, (udpeget af koordinatorene for de lokale udviklingsråd). • Repræsentanter for offentlige instanser som er til stede i kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • Repræsentanter fra civilsamfundsorganisationer i kommunen 	
Lokalt udviklingsråd 2. niveau (i kommuner med flere end 20 landsbyer)	<p>Nabo-forsamling (Asamblea):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle de udøvende komiteer i mikroregionen 		<p>Udøvende komite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (vælges af Nabo-forsamlingen)
Lokalt Udviklingsråd (COCODE)	<p>Nabo-forsamling (asamblea):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hele landsbybefolkningen <p>Sammensættes i henhold til traditioner, normer og regler i landsbyerne.</p>		<p>Udøvende Komite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hjelpe-borgmester (koordinator). Op til 12 medlemmer totalt <p>Sammensættes i henhold til traditioner, normer og regler i landsbyerne.</p>

I forhold til de andre niveauer af SDOCUR, adskiller det lokale niveau sig fra de øvrige. Her er der ikke stillet krav til, hvilke grupper, der skal have plads i rådet, og bemærkningen om, at rådene skal sammensættes ”i henhold til traditioner, normer og regler i landsbyerne”, findes heller ikke på de andre niveauer. Heraf må vi antage, at det lokale niveau har nogle særlige traditioner, normer og regler, i forhold til resten af samfundet. Dette er i SDOCUR medtaget, fordi fredsftalerne indeholder underaftaler om, at den oprindelige befolknings traditioner og sædvaner skal anerkendes af staten. Jeg vil i næste kapitel se nærmere på, om det er hensigtsmæssigt at skabe et sådant skel.

Som en udbedring af den centraliserende tendens i den tidligere udgave af SDOCUR fastslår loven, at de departementale råd nu skal indstille kandidater til guvernørposten, og at landsbybefolkningen skal indstille kandidater til hjælpeborgmester-posten, men i sidste instans bliver disse stadig udpeget af henholdsvis præsidenten og borgmesteren. Herved skabes igen den dualistiske struktur, et system, som har til formål at decentralisere, men hvor myndighederne har svært ved at delegere magten. Strukturen i de øverste niveauer, hvor der er en forbindelse mellem præsidenten og guvernøren, kan genfindes i det lokale niveau, hvor borgmesteren udpeger præsidenten i de lokale råd. Denne forbindelse gør, at der er en fare for, at rådene fortsat vil være topstyrede og åbne for politisk manipulation. Lovgivning dæmper således ikke op for, at systemet kan blive misbrugt i partipolitisk øjemed. Dette har fået kritikere til at betegne systemet som ”centraliseret dekoncentration” snarere end decentralisering (Amaro 2001; Galves Borell 1997). SDOCUR’s dobbelthed er dermed et eksempel på det, Cornwall beskriver som: ”Arenas that may be neither new, nor democratic, but at the same time hold promise for renewing and deepening democracy” (Cornwall, 2004).

Et andet tema, som er værd at vende i forhold til SDOCUR-lovgivningen af 2002 er, at der ikke er opstillet nogen klare regler for, hvorledes den udviklingspolitik, rådene vedtager, skal finansieres. SDOCUR-systemet kan ikke lave om på den overordnede økonomiske kurs i landet, som holder fast ved, at udgifterne til den offentlige sektor skal være lave (interview Alberto Villar, 2005). Udviklingsrådene har dermed et meget begrænset politisk spillerum, da ressourcerne er begrænsede

og rådene ikke har mulighed for at påvirke størrelsen af det budget, som skal bruges til udviklingspolitik. Den overordnede omfordelingspolitik besluttet af regeringen, uafhængigt af SDOCUR, og har med partipolitik at gøre. SDOCUR-systemets beslutninger er derfor harmløse for regeringens politik, idet alle de konfliktfyldte temaer, som har med omfordeling af ressourcer at gøre, holdes uden for systemet. Der er med andre ord tale om en form for "Choiceless Democracy", hvis man skal låne et begreb fra Stokke et. al.(2004, 6).

3.1.5 Opbakning om SDOCUR

Efter den kritiske gennemgang af SDOCUR-lovgivningen kan det virke som et paradoks, at så mange guatemalanske og internationale ikke-statslige udviklingsorganisationer er positivt indstillede til SDOCUR. Som nævnt i indledningen er Foreningen for Oprindelige Folks Autoriteter (AGAI) positivt indstillede. Det samme gælder de repræsentanter for lokale organisationer i Chichicastenango, som jeg har interviewet, og internationale organisationer støtter også op om systemet. Et eksempel er det amerikanske Woodrow Wilson-Center, som med sit "Latin American Program" forsker i demokratisering og decentralisering i Latin America. De støtter SDOCUR med begrundelsen:

Given the fundamental role that the development councils play in guaranteeing the participation of the population in the identification of priorities, the definition of public programs and the integration of public policy in development (Puentes & Linares 2002).

Puentes og Linares kritiserer rigtignok også systemet for at være top-tungt og underfinansieret, men det er ikke til hinder for, at de ser systemet som godt. Ser man på de principper, der står opstillet i indledningen til SDOCUR-loven, er deltagelse selve fundamentet. Principperne, som opstilles i loven, er respekt og harmoni i interkulturelle relationer, effektivisering af det offentlige system, fremmelsen af deltagende demokrati, med lige forudsætninger for alle etniske grupper og begge køn, bevaringen af ligevægten i miljøet og fremmelsen af den menneskelige udvikling (Ley de SDOCUR 2002). Decentralisering og deltagelse sammenstilles med harmoni og effektivisering, hvilket er i overensstemmelse med de dominerende tendenser i internationale udviklingsorganisationers politik. De giver endvidere, i henhold til Brock og Cornwalls diskursanalyse (2005), en positiv klang. Disse principper er i overensstemmelse med Woodrow Wilson Centerets idealer. Også FN's

fredsmission i Guatemala (MINUGUA), som har udplaceret en udviklingsarbejder i hver kommune til at følge op og undervise om SDOCUR, skriver i sin afsluttende rapport (2004) at SDOCUR er et af de mest lovende tiltag efter fredsslutningen til at styrke marginaliserede grupper:

The most important advance in this area of decentralization was the passage in 2002 of a trio of laws designed to increase citizen participation in local decision making, particularly by previously excluded groups, such as women and the indigenous population. The changes included a reform of the Municipal Code and a revitalization of a multi-tiered structure of Development Councils (MINUGUA 2004).

I forhold til de principper, som SDOCUR-loven er baseret på, er det interessant at spørge til, hvorfor andre begreber, som eksempelvis social beskyttelse og omfordeling, ikke nævnes. Brock og Cornwall (2005) og Mohan og Stokke (2000) har påpeget, hvorledes modeord i udviklingsdiskursen kan dække over vidt forskellige ideologier og praksisser. I tilfældet SDOCUR-lovgivningen i Guatemala er der grund til at frygte, at inddragelsen af begreber som deltagelse og harmoni mellem etniske grupper bidrager til legitimeringen af et system, hvis egnethed til at skabe indflydelse for marginaliserede grupper burde være genstand for mere kritisk debat.

Som vi har set, er SDOCUR-systemet ikke specielt demokratisk, og det har ingen påvirkningsmulighed på Guatemalas overordnede økonomiske politik, som bevilger få midler til offentlige tjenester. Dette indfanges præcist af Cornwall, i en kritisk beskrivelse af decentralisering i mange udviklingslande:

The arenas with which we're concerned may appear as innovations, but are often fashioned out of existing forms through a process of institutional bricolage, using whatever is at hand and reinscribing existing relationships, hierarchies and rules of the game (Cornwall 2004).

4 De lokale udviklingsråd

4.1 “The dangers of localism”

Mange af de små og store ikke-statslige udviklingsorganisationer i Guatemala er særligt positive over for SDOCUR, fordi de mener, at traditionelle styreformer på landsbyniveau anerkendes i lovgivningen. De personer, jeg interviewede, fremhævede, at den nye lovgivning vil styrke den sociale organisering i landsbyen, fordi lovgivningen på lokalt niveau åbner for, at rådene sammensættes i henhold til traditioner, normer og regler i landsbyerne (Interview Alberto Villar, 2005; interview Julian Chumil, 2005). En af interviewpersonerne, Julian Chumil, som arbejder for den lokale udviklingsorganisation ASDECO i Chichicastenango, påpegede, at denne type råd, som COCODE'en kan blive, er en videreførelse af en traditionel styreform, som har eksisteret siden før spanierne kom til Guatemala. Denne styreform har nogle andre kvaliteter end den moderne, politiske organisering:

Ordet ”råd” oversættes til ”Pixab” på det lokale sprog Quiche, og betyder samtidig at rådgive, orientere, styre, fremsætte forslag, forene, og at foregå med et godt eksempel (Interview Julian Chumil, 2005).

Alberto Villar fra organisationen SERJUS argumenterer også for det unikke ved landsbyernes oprindelige organisationsformer, som han håber, vil komme til at blomstre op inden for SDOCUR:

I Mayalandsbyerne har der ikke været tradition for den ”vestlige”¹⁷ form for lederskab med en autoritet. I landsbyerne har der været mange autoriteter, både religiøse og civile, som har skullet komme til enighed om beslutninger, snarere end at en har siddet og bestemt over de andre. Denne konsensus-proces har forekommet gennem jævnlige forsamlingsmøder (asambleas) i landsbyerne, hvor blandt andet principales, maya-præster og traditionelle jordmødre har deltaget (Interview Alberto Villar 2005).

¹⁷ ”Vestlig” er oversættelsen af det, Villar på spansk kalder: ”formas occidentales y blancas”.

I lovgivningen af 2002 stilles der, som vi har set, ikke på samme måde krav til sammensætningen af de lokale råd (COCODE'en), som der gøres til de øvrige niveauer. Der stilles ingen krav til, hvilke grupper, der skal være repræsenteret i COCODE'en, medens der stilles krav til, at forskellige organisationer og minoriteter skal være repræsenteret i de øvrige niveauer. Landsbyen fremstilles derved som væsensforskellig fra resten af samfundet. Denne opfattelse deles af Villar og Chumil. Deres udtalelser peger i retning af, at der i landsbyen eksisterer eller kan genoplives en harmonisk, konsensuspræget styreform, som adskiller sig fra resten af samfundet, og at COCODE'en kan blive en sådan institution. Denne opfattelse findes også i den del-fredsftale, som omhandler den oprindelige befolknings rettigheder. Her beskrives maya-samfundenes traditionelle organisering som baseret på en "Cosmovision Maya", en vision, som er baseret på "harmoni mellem alle universets elementer" (AIDIPI 1995). Dette udtryk bruges ofte af medlemmer af de ikke-statslige udviklingsorganisationer i Chichicastenango (Feltnoter 2005).

Gennem samtaler med landsbybefolkningen kan man få et andet indtryk af COCODE'ens funktion. På spørgsmål om, hvorledes landsbyen opfatter den nyindstiftede COCODE i landsbyen Semeja, svarer et af medlemmerne i rådet:

Det er altid nogle, som er for os, og andre, som er imod. Det er det samme i alle niveauer, det gælder for borgmesteren og præsidenten også
(Gruppeinterview Semeja 2. 2005).

For informanten er det ikke bekymringsværdigt, at dele af landsbybefolkningen ikke er positive til COCODE'en. Informanten udtrykker tværtimod, at politik i landsbyen er sammenlignelig med al anden politik, hvor uenighed er en del af normaltilstanden. Vender vi tilbage til Chumil og Villars udtalelser, er disse i modstrid med informanten fra landsbyen Semeja, fordi de mener, i lighed med lovgivningen, at COCODE'en ikke skal være en politisk institution, men et traditionelt råd, som præges af konsensus og harmoni.

Det ovenstående paradoks nødvendiggør efter min mening en nærmere analyse af de organisationsformer, alliancer og konflikter, som præger Chichicastenangos landsbyer. Dette vil kunne belyse, om det er hensigtsmæssigt, at det lokale niveau i lovgivning behandles som væsensforskelligt fra resten af samfundet. Jeg vil derfor i dette kapitel analysere autoritetsformer og alliancer i landsbyerne i Chichicastenango, med udgangspunkt i blandt andet Mohan og Stokkes (2000) kritik af ”romantiseringen af det lokale” i udviklingspolitik.

Carol Smith (1990) udpegede for nogle år siden hoveddrivkræfterne i Guatemalas historie til at være Guatemalas stat og den oprindelige befolkning og pegede på, hvorledes dette dynamiske forhold har skabt nutidens skæve Guatemala. Ser man på et afgrænset område, som Chichicastenango er, viser det sig, at det er svært at afgrænse aktørerne til disse to kategorier. Der er snarere tale om et mylder af forskellige aktører og disses repræsentanter, som har præget udviklingen af de sociale og politiske forhold i Chichicastenango.

Inddelingen af aktører i sådanne dikotomier som ”stat vs. indianere”, ”stat vs. civilsamfund”, ”indianer vs. ladino” og ”traditionel vs. moderne organisering” bidrager efter min mening til at ”essentialisere” det lokale niveau. For at undgå disse dikotomier, har jeg opstillet nogle antagelser, som analysen af landsbyernes organisering baseres på:

1. De sociale aktører kan ikke nødvendigvis placeres inden for dikotomien stat - oprindelig befolkning.
2. Landsbyerne er ikke isoleret fra politiske og økonomiske tendenser i samfundet.
3. Begrebet *traditionel autoritet* bør problematiseres.
4. Lokale organisationer er ikke nødvendigvis progressive, de kan også bidrage til marginaliserende praksisser.

Efter en introduktion til de sociale og økonomiske forhold i Chichicastenangos landsbyer, vil jeg analysere de organisationer, som informanterne har udpeget som værende ”traditionelle” eller ”nye”, som de nye landsbyråd (COCODE’erne) skal forholde sig til, og placere disse i en historisk kontekst. Til dette bruges udover skriftlig og mundtlig kildemateriale, historiske gengivelser.

4.1.1 Landsbyen - marginaliseret, ikke isoleret

”Du ved intet om Guatemala, før du har set forholdene i vores landsbyer” forsikrede lederen for ASDECO, Josefa Xiloj, mig om, en af de første dage, jeg befandt mig i Chichicastenango. Selve Chichicastenango, det administrative centrum for kommunen, er kendt blandt turister for sine farvestrålende markeder og religiøse ceremonier. At de omliggende 81 landsbyer, med en størrelse på 300 familier, er præget af ekstrem fattigdom, er skjult for de besøgendes blikke. Landsbyerne kan, baseret på denne beskrivelse, betegnes som marginale steder, men de er samtidig, ifølge sandhedskommissionens rapport efter borgerkrigen, ”det bærende skelet” i befolkningens religiøse, kulturelle og økonomiske forhold, aktiviteter og samhørighed” (CEH 1999).

Social eksklusion

Utallige besøg i landsbyerne, samt læsning af den kommunale udviklingsplan, bekræfter, at forskellene, som eksisterer på nationalt plan, kan genfindes i forholdet mellem byen Chichicastenango og de omliggende landsbyer. Hvis Chichicastenango som kommune, og departementet El Quiche, som Chichicastenango tilhører, kan betragtes som beliggende langt væk fra Guatemala City, hvad gælder levestandard og tilgang til offentlige ydelser, kan forholdet mellem Chichicastenangos landsbyer og kommunehovedstaden betragtes som tilsvarende dette, i mindre skala. Nogle af de 81 landsbyer ligger relativt nær ved kommunens lille hovedstad, andre er isolerede, og transport til byen Chichicastenango til fods eller med bus kan tage flere timer, fordi vejnettet er i dårlig stand. Hvor det i byen er almindeligt med indlagt vand, kloaksystem, elektricitet, sundhedsstationer og skoletilbud til de forskellige aldersgrupper, har landsbyerne det til fælles, at de er prægede af begrænset tilgang til disse goder. Den sociale eksklusion, som de fleste Kichemayaer til daglig konfronteres med, er flerdimensional. Det gælder blandt andet adgang til dyrkbar jord, offentlige tjenester, politisk indflydelse og retssikkerhed.

Landsbyernes centrum er ofte en lille grundskole og nogle vandhaner til fælles afbenyttelse, omgivet af majsmarker og spredte boliger. Skolerne er generelt i dårlig stand og mangler i mange tilfælde lærere, materiel og sanitære systemer. Rigtignok har 90 % af landsbyerne en egen grundskole, hvilket gør, at en del børn kommer i skole, men skolegangen bliver ofte afbrudt af arbejde og arbejdsmigration. At migrere til lavlandet under kaffeindhøstningen nogle måneder om efteråret er en vanlig strategi for at supplere indtjeningen, som mange kichemayaer benytter sig af i Chichicastenango og i hele departementet El Quiche (Gálvez,

2000). I snit har befolkningen i de rurale områder af Guatemala kun 1,6 års skolegang (de Ferranti et. al. 2004).

Efter grundskolen findes der meget begrænsede uddannelsesmuligheder for landsbybefolkningen. Kommunens faciliteter for ungdomsuddannelse og gymnasial uddannelse dækker henholdsvis 6 % og 2 % af behovet, hvis man medregner alle de unge (PDM 2003). Ifølge kommunens udviklingsplan er 62,4 % af befolkningen mellem 15 og 62 år, analfabeter, og tallet er væsentligt højere for kvinder end for mænd (PDM 2003). Til sammenligning er den gennemsnitlige analfabetisme i Guatemala på 35 %.

Ifølge kommunens udviklingsplan lever 85 % af den totale befolkning i Chichicastenango i fattigdom og 43 % i ekstrem fattigdom. Mange lider af underernæring og mangelsygdomme, samt mangler ressourcer til at kunne investere i adækvat bolig. De dårlige boligforhold skaber igen sundhedsmæssige problemer, den forventede levealder er lavere end landsgennemsnittet, og dødeligheden for børn og spædbørn er høj.

Den sociale eksklusion indebærer også, at landsbybefolkningen ikke får den behandling, de har krav på fra offentlige institutioner, hvor de ofte møder racisme og sprogbarrierer. Blandt landsbybefolkningen er der også stor mistillid til offentlige institutioner. Flere af mine informanter udtrykker eksempelvis, at de er lige så bange for at blive stoppet af politi som af landevejsrøvere (feltnoter 2005). Det grimme udtryk for den manglende retssikkerhed og den lave tiltro til det offentlige, er lynchninger. Der har siden midten af 1990'erne været en del tilfælde, hvor landsbybefolkninger har taget loven i egne hænder og afstraffet kriminelle meget barskt ved eksempelvis at brænde dem til døde (Snodgrass Godoy 2002).

At mayakiche-landsbyerne i Chichicastenango er marginaliserede, kan der ikke være så meget tvivl om. Det er også en kendsgerning, at historien har bidraget til denne marginalisering. Mayaerne er kommet uheldigt fra mange historiske begivenheder i Guatemalas historie, og måske har dette bidraget til, at mayaerne ofte er blevet betragtet som ofre, og at konflikter indad i de oprindelige folks samfund er blevet overset, til fordel for de store linjer. Dette har, som tidligere nævnt, bidraget til, at nogle bestemte forståelser af Guatemalas samfund, som først er blevet fremført af ikke-guatemalanske historikere, nu findes i blandt andet fredsftalerne og i reformer som SDOCUR. For at kunne besvare dette projekts problemstilling, tvinges vi til at problematisere dette og se nærmere på de autoriteter, alliancer

og konfliktlinjer, som præger landsbyerne i Chichicasteango i dag, og hvorledes de er opstået.

Maya vs. Ladino

I landsbyerne i Chichicasteango består befolkningen af 100 % k'iche'talende mayaer, som lever af at dyrke majs og bønner og andre grønsager på deres små jordstykker, suppleret med forskellige former for handel og håndværk. I byen Chichicasteango bor der i tillæg til kichemayaerne, en gruppe spansktalende "ladinoer". Ladinoerne ejer de fleste forretninger og hoteller i centrum, men billedet er ikke entydigt. Der er også nogle velstående kichemayaer, som har tilsvarende position. Forholdet mellem ladinoer og kichemayaer er konfliktfyldt, og gennem historien er dette forhold blevet fremført som en væsentlig årsag til mayaernes marginale position, idet ladinoerne har haft en langt bedre tilgang til politisk indflydelse.

Antropologen Ruth Gruhn beskrev forholdet mellem de etniske grupper på følgende måde i 1971, "An introduction to Chichicasteango" fra 1971:

The visitor should be aware of the social distinction between Indian and ladino. The differences are principally cultural. The ladino: Spanish speaking adheres to modern european-style occupation, housing, dress, food, customs and most importantly, values. Astute visitors will observe that most ladinos consider the indian as inferior and may degrade the indian culture as uncivilized and primitive. After centuries of oppression and abuse, Indians for their part regard most ladinos with suspicion and mistrust (Gruhn 1971).

I 2005 er der stadig nogle kulturelle forskelle mellem de to etniske grupper, hvad gælder klædedragt, sprog og religion, men det lader til, at den stadige eksistens af de to etniske grupper ikke er afhængig af en bestemt livsførelse eller specifikke kulturelle træk. De fleste mayakvinder bærer stadig den traditionelle klædedragt, men samtidig er der nu en del af dem, der identificerer sig selv som den oprindelige befolkning, som er blevet protestanter eller rendyrkede katolikker¹⁸, klæder sig i europæisk tøj (det gælder næsten alle mænd) og taler

¹⁸ Der er i dag stor variation i religiøst tilhørsforhold i Chichicasteango. Ifølge kommunens udviklingsplan bekender 45 % sig til protestantiske menigheder, 39 % til katolicismen og 11 % til maya-spiritualitet (PDM 2003). Mange af dem, der betragter sig som katolikker, deltager også i mayaspirituelle ceremonier, da der siden

spansk. Kichemayaernes eksistens afhænger med andre ord ikke af visse uforanderlige kulturelle træk, men fortsætter med at eksistere, selv om kulturen er i konstant forandring. Det gensidigt ekskluderende forhold mellem grupperne er dog stadig nogenlunde som Gruhn beskrev det. Befolkningen i Chichicastenango bruger betegnelserne ”Indigena” (oprindelig) eller ”ladino” om sig selv og hinanden, og der er en stadig en del mistillid mellem grupperne. En gymnasieelev fortalte mig, at der eksempelvis meget sjældent forekommer venskaber og kæresteforhold på tværs af skellet indigena-ladina blandt de unge (feltnoter 2005).

Maya-ladino-konfliktlinjen er dog ingenlunde dækkende til at karakterisere tilhørsforhold, alliancer og konflikter i Chichicastenango. Siden Gruhn skrev sin analyse, har blandt andet krig, fremvæksten af nye menigheder, partipolitik samt uddannelse og økonomisk vækst for begge grupper skabt alliancer og konflikter på tværs af etnicitet. I det følgende vil jeg se nærmere på de forskellige aktører og netværk, som præger Chichicastenango.

4.1.2 ”Traditionelle” organisationer

På spørgsmål om, hvilke autoriteter i landsbyerne i Chichicastenango, som er de traditionelle, nævner interviewpersonerne fra de ikke-statslige udviklingsorganisationer mange forskellige aktører. Nogle af dem, som nævnes, er Principales (de ældre), Maya-præster, Religiøst Broderskab (Cofrades), Maya-borgmestrene (Alcaldía Indigena) og hjælpe-borgmesteren (Alcalde Auxiliar) (interview Julian Chumil 2005; interview Miguel Morales 2005). Af nyere autoriteter nævnes mange forskellige typer komiteer, protestantiske menigheder og foreninger. Gennem blandt andet Ruth Bunzels feltarbejde i Chichicastenango i 1930’erne kan vi blive klogere på de autoriteter, interviewpersonerne betragter som oprindelige, og forholdet mellem landsbybefolkningen og statslige institutioner. Der er gode grunde til at kaste et blik på 1930’ernes Chichicastenango, fordi tiåret ligger før de store omvæltninger nåede kichemayaernes landsbyer. I løbet af den sidste halvdel af det 20. århundrede ændrede kichemayaernes forhold til staten sig ret meget (se for eksempel Carmack 1988).

kolonitiden er sket en sammenblanding af de to religioner. Den katolske kirke i centrum af Chichicastenango er også et helligt sted for mayaspiritualitet, og offerceremonier foregår både udenfor og inde i kirken. De protestantiske menigheder er et relativt nyt fænomen i Chichicastenango (siden 1970’erne), men har i løbet af kort tid fået mange tilhængere.

De to borgmestre

Den øverste officielle myndighed i dag i kommunen Chichicastenango er borgmesteren, ”el Alcalde Municipal”. Borgmesteren er overhovedet i kommuneforsamlingen, og til denne forsamling og borgmesterposten afholdes der valg hvert fjerde år, hvor de nationale partier stiller med kandidater. Siden 1974 har alle borgmestre været kichemayaer, hvor det tidligere udelukkende var ladinske kandidater, der var opstillet til postene (Barrios 1998).

Tidligere blev borgmesteren omtalt som *ladino-borgmesteren* (Alcalde Ladino), fordi der i Chichicastenango også var en ulønnet *maya-borgmester* (Alcalde Indígena). Maya-borgmesteren og den tilhørende forsamling, som den øverste officielle autoritet i kommunen, var en forordning, som spanierne indførte i kolonitiden. Det var først i midten af det 19. århundrede, da ladinoer begyndte at flytte til kommunen, at ladino-borgmesterposten blev indført i tillæg (Barrios 1998).¹⁹

De to borgmestre skulle dengang tage sig af anliggender, som angik deres respektive undersåtter, kichemayaer eller ladinoer. Dog havde ladino-borgmesteren altid den øverste myndighed i de sager, der angik begge befolkningsgrupper. Ladino-borgmesteren var den ansvarlige for at udskrive tvangsarbejde, militærtjeneste, indsamle skatter og indføre nye love (Barrios 1998, 123). I 1937 blev denne ordning fjernet, og maya-borgmesteren blev frataget sin officielle status. Det parallelle system fortsatte dog at eksistere uofficielt, og havde i en lang periode fortsat stor betydning for kichemayaerne (Barrios 1998).

Maya-borgmesterens hyppigste opgaver var i den officielle periode, ifølge Lina Barrios, at ”mægle i tvistemål om jord, utroskab, efterladte kvinder, skilsmisseaftaler, spørgsmål om

¹⁹ Årsagen til, at der så sent flyttede ladinoer til Chichicastenango er antagelig, at beliggenheden hverken egnede sig til produktion af kakao, sukker, eller farvemiddelet indigo, som var de mest indkomstbringende afgrøder under kolonitiden, eller til kaffe, som fra 1870'erne overtog denne position (Lutz & Lovell 1992, 37). De religiøst motiverede spaniere bosatte sig til gengæld i det 16. århundrede i området og samarbejdede med den politiske ledelse om at organisere den spredte befolkning i ca 300 ”Congregaciones” (forced native resettlements). Motivet var, at dette ville lette missionsopgaven og samtidig gøre skatteopkrævningen nemmere (Lutz & Lovell 1992, 41). Byen Chichicastenango var en af disse ”Congregaciones”, og byen blev bygget op efter mønster af en spansk by, med en central markedsplads omgivet af kirke og rådhus.

gæld og, på forældrenes forespørgsel, straffe ungdom, der havde opført sig respektløst” (1998 124).

Maya-borgmesteren og den omfattende tilhørende administration havde og har stadigvæk et specielt nært forhold til den katolske kirke. Ruth Bunzel fik i sine samtaler med kichemayaer i Chichicastenango i 1930’erne indtryk af, at befolkningen i Chichicastenango nærmest opfattede kirken som en del af staten, og religiøse og civile anliggender var derfor meget tæt sammenvævet (Bunzel 1981, 209). Udpegelsen af titlen Mayaborgmester og andre titler i mayaernes civile styre var tæt knyttet til frivilligt arbejde i et religiøst hierarki, som den katolske kirke indførte i Chichicastenango i kolonitiden. Det religiøse hierarki består af forskellige helgenbroderskaber, hvor Santo Tomas-broderskabet, Chichicastenangos beskyttelseshelgen, altid har været det vigtigste. Broderskabernes opgave er at beskytte en helgenfigur og at sørge for, at der bliver afholdt parader og ceremonier til ære for denne helgen. Det var tjeneste i disse broderskaber, som gjorde og gør en person kvalificeret til mayaborgmesterposten. Bunzel bemærkede, at helgenbroderskab oversat til kiche er ”chaq patan” hvilket betyder *tvangsarbejde* (Bunzel 1981, 210). Denne oversættelse er måske ikke så bemærkelsesværdig, hvis man tager i betragtning, at alle poster, både i det civile og det religiøse hierarki, var og er fremdeles, i den udstrækning de stadig eksisterer, ulønnede stillinger. For de højeste titler var arbejdet nærmest på fuld tid, så det medbragte store omkostninger at have en sådan post. Ingen familier undslap det frivillige arbejde. Hvis man var mindre velstående, og ikke fik en højtstående post inden for kirken eller det civile styre, blev man jævnlig tvunget til at arbejde med vejbyggeri, renovation eller i marken hos ladino-borgmesteren. Det er på denne baggrund, at Bunzel konkluderede følgende om mayakicheernes forhold til kirken i 1930’erne:

I Chichicastenango er kirke og stat det samme. Problemer i forhold til sjæl, liv og død og frelse afgøres andre steder. Kirken er først og fremmest politisk – et statsligt tempel, hvor overmagten og dennes undersåtter uddeler arbejdsopgaver og forpligtelser til befolkningen (Bunzel 1981, 209).

Der er dog noget, der tyder på, at forholdet ikke var så ensidigt, som Bunzel her beskriver det. Det religiøse og civile hierarki var rigtignok påtvunget befolkningen, men autoritetsformer, som havde oprindelse i tiden før spanierne kom til Mellemamerika, var blevet integreret i dette system, og meget taler for, at det efterhånden fik stor legitimitet i befolkningen. Det

faktum, at systemerne blev opretholdt i hele sit omfang frem til 1970'erne, og stadig delvis eksisterer i dag, 70 år efter, at det officielt blev nedlagt, taler for, at det civile og religiøse hierarki, som kolonimagten indførte, var blevet kichemayaernes egen styreform. Broderskabet og Maya-borgmesteren benævnes også af mine informanter som *traditionelle autoriteter*. Kolonimagtens institutioner blev påtvunget kichemayaerne, men de havde fyldt dem med deres egne autoriteter og betydninger, Således havde eksempelvis de katolske helgener en anden betydning for kichemayaerne end for de spanske præster.

Trods omkostningerne ved det påtvungne arbejde, gjorde kichemayaerne ikke meget for at blive af med det (Bunzel 1981). Ruth Bunzel skriver om 1930'ernes Chichicastenango, at befolkningen accepterede det og skatterne som en pris for sin selvstændighed. Når de engang imellem følte, at Ladinoborgmesteren trampede over grænserne for, hvad de mente, var et acceptabelt skatteniveau, benyttede de sig af deres gode forhold til kirken, når de protesterede. Bunzel giver et eksempel på dette:

En dag blev præsten omringet af en gruppe ophidsede kichemayaer, som protesterede. Den nyindsatte ladino-borgmester, en ung mand uden erfaring, havde krævet, at familierne til klokkere og kirketjenere skulle betale skatter. I lighed med de offentligt ansatte havde de altid været fritaget i kraft af de tjenester, de udførte i kirken. Men borgmesteren, som forsøgte at smigre det politiske overhoved (el jefe politico) i Quiche, var antiklerikal. Mayaborgmesteren, principalerne og lederne i helgenbroderskaberne protesterede til præsten, som naturligvis så skatteopkrævningen som et angreb på kirkens privilegier. I ægte latinamerikansk stil inviterede præsten borgmesteren til aftensmad. Borgmesteren blev da venligt forklaret, at det "for hans eget bedste" var bedre ikke at blande sig i kichemayaernes traditioner, for de var parate til at klage til præsidenten, som ikke så med blide øjne på folk, der ophidsede den oprindelige befolkning. Kichemayaernes magt er måske ikke så stor, som præsten fremstillede den; men borgmesteren blev forskrækket, og skattekravet frafaldt med det samme (Bunzel 1981, 47).

Dette eksempel viser, udover Bunzels sans for intriger, hvorledes præsten og kichemayaerne kunne bruge hinanden til deres formål, og hvorledes de sociale aktører ikke kunne opstilles i

to grupper, nemlig ”stat” og ”oprindelig befolkning”. Denne dikotomi eksisterede ikke andre steder end måske i præsidentens bevidsthed, som altid frygtede ”indianeroprør”²⁰.

Af Bunzels tekst kan man også se, at de interesser og mål, kichemaya-befolkningen har haft i forhold til myndighederne, har forandret sig over tid. Nogle af de borgerrettigheder, som vi i dag betragter som fundamentale, opfattede de snarere som tvangspålagt. Bunzel skriver, at under Ubicos styre (1931-1944) blev befolkningen med magt hentet fra landsbyerne for at afgive stemme ved valg²¹. Kichemayaerne betalte også ekstra ”skatter” for at slippe for den almene skolepligt (Bunzel 1981). Ligesom autoritetsformerne i landsbyerne hele tiden omdannes af de sociale aktører, ændrer også opfattelserne af rettigheder og pligter sig.

Autoriteter i landsbyerne

At det påførte civile og religiøse hierarki fik stor betydning for Chichicastenangos oprindelige befolkning, kan have sammenhæng med, at en gammel autoritetsform, som havde overlevet koloniseringen i landsbyerne, blev integreret i systemet. Det drejer sig om *Principales*, udvalgte ældre mænd, som fungerede som vejvisere og mæglere i religiøse og civile anliggender og konflikter i landsbyerne (interview Julian Chumil 2005; Barrios 1998). Principal var og er ikke en stilling, man bliver født til, men udpegningen er for livstid (Barrios 1998). Principalerne udførte mange af de samme opgaver, som maya-borgmesteren udførte på kommunalt plan, i landsbyerne. Kun problemer på tværs af landsbytilhørsforhold eller de alvorligste interne konflikter blev ført frem for maya-borgmesteren. Disse Principales spillede en vigtig rolle i den traditionelle udpegning af maya-borgmesteren. Alle landsbyernes Principaler blev inddelt i 8 mindre grupper, hvor hver af disse 8 stillede med kandidater til borgmesterposten og den tilhørende forsamling, som også har 8 titler. Disse titler gik herefter på rundgang mellem regionernes kandidater (Barrios 1998). Med andre ord kan man sige, at maya-borgmestersystemet har haft en form for repræsentativitet på den måde, at alle landsbyerne har haft sin mand i det øvrige hierarki.

Det kan være opklarende at beskrive disse organisationsformer og autoriteter ud fra Cornwalls ”space”-terminologi. Det er ikke hensigtsmæssigt at opstille dem inden for dikotomien

²⁰ For en nærmere diskussion af frygt for indianeroprør, i de øvre sociale lag, i denne periode af Guatemalas historie, se Richard Adams afsnit i ”Guatemalan Indians and the State” (Smith, 1990, 141 ff.).

²¹ For en ordens skyld skal det understreges, at der kun var en kandidat opstillet til disse præsidentvalg, navnlig General Ubico (Bunzel 1981).

”oprindeligt” i modsætning til ”vestligt” påført styre, idet organisationen både havde elementer af kolonial organisering og tidligere former, og på baggrund af disse havde udviklet et nyt autoritetssystem. I stedet for kunne man sige, at et ”provided space” fra kolonimagts side samtidig var blevet et ”conquered space” for befolkningen, fordi principalerne spillede en central rolle, og herved forøgedes systemets legitimitet.

Belastende titler

I landsbyerne i Chichicastenango er der i tillæg til Principales flere autoriteter, som opfattes som traditionelle. Der er blandt andre såkaldte ”Asambleas”, og ”Alcaldes Auxiliares”. ”La Asamblea” er en forsamling, som alle landsbyens beboere har ret til at deltage i. Her afgøres traditionelle anliggender, som vedrører hele landsbyens befolkning²². Traditionelt er Principal, som sagt, en ærefuld titel, hvorimod den officielle titel ”Alcalde Auxiliar” (Siden den første grundlov efter Guatemalas selvstændighed i 1825), som kan oversættes til ”hjelpeborgmester”, bliver udpeget blandt de ”dovne og drukkenbolter” i landsbyen (Interview Chumil, 2005). Denne titel har op gennem historien været en af de mest belastende af de arbejdsopgaver, myndighederne har påført befolkningen, fordi hjelpe-borgmesteren skulle fungere som et mellemlid mellem de officielle myndigheder og landsbyen, for eksempel ved at distribuere post og indkræve skatter og bøder. Det har nærmest været en straf at blive udnævnt til denne titel, ifølge mange Chichicastekere (feltnoter 2005)²³. I SDOCUR-lovgivningen af 2002 slås det fast, at hjelpeborgmesteren skal præsidere i COCODE’en. Titlen ”Alcalde Auxiliar” (hjelpe-borgmester) er udskiftet med titlen ”Alcalde Comunal” (landsby-borgmester), øjensynligt for at fjerne det noget nedladende ved navnet ”auxiliar”, som kan oversættes til ”hjælper” eller ”assistent”. Dette navneskift er imidlertid foreløbig kun synligt i lovgivningen, medens ”Alcalde Auxiliar” fortsat bliver brugt af alle de forskellige aktører i Chichicastenango, inkluderet myndigheder og medlemmer af ikke-statslige udviklingsorganisationer. Lovgivningen er baseret på den overbevisning, at el Alcalde Auxiliar - eller Comunal, som det nu officielt hedder, er en traditionel autoritet i landsbyen, og ved at indføre denne som præsident i rådene, antager man, at rådene vil opnå legitimitet. I

²² Det lykkedes mig ikke under feltarbejdet at få overblik over, hvilken rolle ”Asamblea” tidligere har spillet, og hvilken betydning, det har i dag, hvor ofte det sammenkaldes, og hvem der er repræsenteret (Interview Julian Chumil 2005).

²³ Jeg er blevet fortalt, at status tilknyttet ”hjelpe-borgmester”-titlen varierer fra kommune til kommune, og endog fra landsby til landsby. Enkelte steder er det, modsat af tendensen i Chichicastenango, en ære at blive udnævnt til titlen (feltnoter 2005).

praksis er dette ikke nødvendigvis tilfældet. I Chichicastenango er titlen forbundet med en form for straf, der gives til dem, der ikke er arbejdsomme, eller som drikker for meget. Flere af mine informanter fra de ikke-statslige udviklingsforeninger, svarede på spørgsmål om, hvorledes COCODE'en blev opfattet i landsbyerne, at en stor del af landsbybefolkningen opfattede COCODE'en som en pligt (interview Julian Chumil 2005; interview Alberto Villar 2005). At hjælpeborgmesteren udgør en så central rolle i rådet, kan bidrage til, at de opgaver, som opfattes som belastende for landsbybefolkningen, overføres til COCODE'en, og at den negative status, tilknyttet denne position, overføres til COCODE'en.

Status tilknyttet hjælpeborgmester-stillingen kan ændres over tid, men som udgangspunkt bidrager genbrugen af denne titel ikke nødvendigvis til rådernes legitimitet. Skal man tage udgangspunkt i lokale autoriteter, er det problematisk at gå ud fra, at disse autoriteter har spillet den samme rolle i alle landsbyer i alle afkroge af Guatemala.

Nogle af de autoriteter, jeg nu har præsenteret, bliver i dag set på som de traditionelle autoritetsformer i Chichicastenango, til trods for, at de fleste af dem i sin tid blev påtvunget befolkningen udefra. Disse autoritetsformer var tidligere, eller er stadig en del af statens administration og kan derfor ikke betragtes som befindende sig i et modsætningsforhold til staten. Af samme grund er det også problematisk at antage, at de traditionelle autoritetsformer er af en grundlæggende anden karakter end den vestlige, hierarkiske opbygning.

Den første halvdel af det 20 århundrede er beskrevet som en periode med relativt få ændringer i departementet el Quiche. På trods af, at Guatemala som land gennemgik store forandringer med den demokratiske revolution i 1944 og en voldelig tilbagevenden til autoritært styre i 1954, har det ikke haft de store konsekvenser for kichemayaerne (Carmack 1988). Til gengæld fik de store omvæltninger de sidste 30-40 år af det århundrede, store, og for det meste tragiske, konsekvenser for kichemayaernes levevis og organisering.

4.1.3 Katekister og oprørsbevægelser

Ifølge Alberto Villar (Interview 2005) var der en væsentlig ændring i landsbyernes organisering i 1960'erne og 1970'erne i Chichicastenango. Denne opfattelse støttes af blandt andre Barrios (1998) og Carmack (1988). Hovedårsagerne til forandringerne skal ifølge Carmack findes i specielt to årsager: økonomisk fremgang og fremvæksten af katolske

katekistgrupper. Disse begyndte deres arbejde i Chichicastenango i 40'erne, hvor bevægelsen Accion Catolica kom til kommunen og blev udvidet i 1955, da missionærerne fra menigheden Sagrado Corazon (Helligt Hjerte) etablerede sig her (PDM 1995). Katekisterne havde først og fremmest til formål at rense op i den katolske tro, som i Chichicastenango var godt sammenblandet med elementer af maya-spiritualitet og de tilhørende ritualer. Mest kendt blev katekisterne imidlertid for deres solidaritet med den oprindelige befolkning. En solidaritet, der blev omsat i socialt arbejde, alfabetisering og bevidstgørelse af befolkningen. Carmack (1988) som fulgte fremvæksten af katekist-grupperne i landsbyer rundt omkring i Chichicastenango og Santa Cruz Quiche, nabokommunen til Chichicastenango, citerer et kvindeligt medlems beretning om gruppernes arbejde i 60'erne:

I learned why there are rich people and poor people, why we have to struggle [...] In those days a priest began to come to the village with some Indian and Ladino youths. They thought us how to read and write and how to fertilize the earth for planting [...] With these talks many of us in the village began to "open our eyes and our ears" (Cristina fra landsbyen La Estancia i Santa Cruz Quiche, citeret fra Carmack 1988, 49).

Jeg har ikke noget tal på, hvor stor tilslutning, katekisterne fik i Chichicastenango, men en indikation på bevægelsens omfang er, at den, i kommunens udviklingsplan fra 1995, nævnes som en af fire store begivenheder, som har bidraget til at forme samfundet i kommunen som det er i dag. Her står der, at bevægelsen førte til

en vidtgående forandring af det traditionelle landbrugssamfund, ved udbredt konvertering til en mere ortodoks katolicisme, oprettelsen af kooperativer og bondeorganisationer, indføring af moderne landbrugsteknologi, og, generelt bevidstgørelse og social organisering (PDM 1995, 8).

Et andet tegn på, at bevægelsen bidrog til forandring, er, at kichemayaerne i 60'erne og 70'erne begyndte at blande sig mere i partipolitik og valg, og i 1974 blev den første kichemaya valgt til borgmester i Chichicastenango. Dette førte ifølge Barrios til, at kichemayaerne drejede interessen væk fra autoritetssystemet med mayaborgmestre og principales og interesserede sig mere for partipolitik (Barrios 1998). I disse år fik mayaborgmester-systemet og helgenbroderskaberne problemer med at fylde alle posterne

(Barrios 1998), fordi dette system var forbundet med maya-spirituelle aktiviteter. Sympatisørerne med katekisterne tog afstand fra ”brænding af stearinlys og offerritualer med spiritus” (Barrios, 1998, 127) som var nogle af de ritualer, systemet udførte. Maya-borgmestersystemet og helgenbroderskaberne havde udspillet noget af sin politiske rolle og blev efterhånden en mere religiøs institution (Barrios, 1998). I stedet promoverede katekisterne komiteer, kooperativer og bondeorganisationer. Katekisterne var dermed de første til at indføre komiteer i landsbyerne. Disse komiteer, som planlagde samlet finansiering og udførte projekter i landsbyerne, kan i Cornwalls terminologi betragtes som ”popular spaces”, idet de udsprang fra frivillig organisering. Præsterne oprettede forbindelser mellem komiteerne og nationale organisationer, herunder partiet Kristelig Demokraterne.

Efter flere år som undergrundsbevægelse blev den landsdækkende organisation *Comite de Unidad Campesina* (Komite for forenede bønder), CUC etableret i 1978. Mange katekister engagerede sig i bevægelsen. Biblen blev nu lagt til side, de kæmpede for adgang til jord, bedre arbejdsforhold og højere løn på plantagerne ved kysten. De strejkede og demonstrerede. Medlemmerne var fra den oprindelige befolkning, men også ladinoer var med. CUC fik med disse budskaber stor tilslutning i departementet Quiche (Cartmack 1988).

Partiet Kristelig Demokraterne vandt præsidentvalget i 1974 med kandidaten Efraim Rios Montt²⁴, hvilket formodentlig skabte store forhåbninger blandt katekist-tilhængerne, men den nye regering blev inden længe sat ud af spil af hæren, som indsatte general Kjell Laugerud Garcia i hans sted. Et forsøg på at danne et parti med udgangspunkt i den oprindelige befolkning under navnet ”Frente Integración Nacional” blev slået til jorden af regeringen Romeo Lucas (1978-82) og mange af grundlæggerne blev forfulgt af militæret. Katekistbevægelserne og bondeorganisationerne kom efterhånden i hærens søgelys, og Kristelig Demokraterne og andre nationale organisationer, der som udgangspunkt havde været

²⁴ Rios Montt genopstod i guatemalansk politik efter nogle år i eksil i Spanien, og tog magten ved statskup i 1982 som nyudsprunget protestant og regerede i den blodigste periode af borgerkrigen. Senere dannede han partiet Frente Republicano Guatemalteco (FRG), var formand i kongressen fra 2000-2004, og har forsøgt at stille op til præsidentvalg flere gange, men fik for første gang lov til at stille op i 2003, da det ellers er grundlovsstridigt for kupmagere at opstille til præsidentvalg. Rios Montt, blev ikke præsident i 2003, men har stadig betydelig magt i guatemalansk politik, og er kendt for sit slogan ”Jeg er Guatemala”. Dette slogan har fået en af hans modstandere til at bemærke, at hvis ”Rios Montt er Guatemala”, må Guatemala betyde folkemord, militærdiktatur og retsløshed (Fonseca 2004, 1 ff.).

positivt indstillet over for katekisterne, markerede afstand til dem. Således blev kanalerne til officiel politik brudt, og den sammenhæng giver muligvis begrebet ”blocked spaces” mening, fordi det lokale engagement ikke kunne omsættes til national politik.

60’erne og 70’erne skabte nye skillelinjer i landsbyerne, på grund af nye forskelle i religiøsitet, økonomi og uddannelse. De lokale organisationer multipliceredes, og interessen for national politik voksede. Mayalandsbyerne var med andre ord ved indgangen til 1980’erne i høj grad præget af de nationale politiske og økonomiske forhold. De traditionelle autoriteters rolle var ændret, og nye organisationer overtog nogle af de funktioner, disse tidligere havde haft. Perioden 1950-80 giver indblik i hvorledes legitim og demokratisk landsbyorganisering ikke nødvendigvis er harmonisk, men i lighed med anden politik også kan være konfliktfyldt i det de nye organisationers krav, kunne komme i konflikt med de tidligere.

4.1.4 Krigen kommer til højlandet

Den næste fase af kichemayaernes historie er der, som nævnt i det historiografiske afsnit, megen diskussion omkring. Det er udenfor dette projekts rækkevidde at forsøge at afdække, hvilken historie, som ligger tættest på borgerkrigens virkelige forløb i det vestlige højland i Guatemala. Jeg vil blot se, om der er nogle fællestræk i fremstillingerne af, hvorledes kichemayaernes organisationer blev påvirket af oprørsbevægelsen og hæren.

Den guatemalanske borgerkrig omtales ofte som en ”kold-krigs-borgerkrig”, fordi oprørerne lod sig inspirere af revolutionerne på Cuba og i Nicaragua, medens de kontrarevolutionære fik støtte fra USA i deres kamp mod alle dem, der med eller uden berettigelse blev kaldt kommunister. Efter at de knapt ti år med ”demokratisk forår” blev stoppet af et CIA-støttet kup i 1954, begyndte, ifølge Bethel, en ny politisk æra i guatemalansk politik, ”in which almost any effort at reform was stalled by ruling class, determined to protect its economic and social interest at any cost” (Bethel 1990, 228). Ifølge Jonas gennemgik den guatemalanske stat fra det tidspunkt en udvikling, som kulminerede i perioden 1979-83, hvor stadig flere af statens kræfter koncentrerede sig om at bekæmpe oprørerne (Jonas 2000)²⁵. Borgerkrigens egentlige startskud sættes ofte til 1960, hvor nogle udbrydere fra hæren gjorde oprør og senere

²⁵ For oversigtlige beskrivelser af borgerkrigen og påvirkning fra USA, se for eksempel Bethel 1990 og Jonas 2000.

dannede FAR²⁶. Det var imidlertid først fra midten af 70'erne, at kichemayaerne blev involveret i krigen. I 1972 etablerede EGP²⁷ sig i de nordlige dele af Quiche. Oprørsbevægelserne i Quiche havde stor fremgang mod slutningen af 1970'erne, EGP havde en egen afdeling i Chichicastenango med tilnavnet "Augusto Sandino". Carmack antager, at de fleste afsidesliggende landsbyer i Chichicastenango husede guerillasoldater, og at de frem til 1982 udførte mange aktioner og blandt andet kontrollerede vejnettet og bombede politistationer i Chichicastenango (Carmack 1988).

Der er mange bud på, hvorfor den oprindelige befolkning blev involveret i konflikten. Blandt andre hævder Carmack (1988), at blokeringen af mulighederne for medbestemmelse i officiel politik radikaliserede kichemayaerne. Andre mener, at guerillaerne med magt truede befolkningen til sig (Stoll 1993; 1999), eller at hærens stadigt øgede brug af vold fik befolkningen til at tage stilling. Andre igen hævder, at guerillaerne kopierede katekisternes sociale arbejde, og organiserede tilsvarende komiteer og således fik indpas i landsbyerne (Stepputat 2001). Ingen af disse forklaringer kan alene fortælle, hvorledes kichemayaerne fik en central rolle i krigen, men tilsammen giver de et billede af alle de forskellige måder, hvorpå denne befolkning blev indblandet i konflikten. I forhold til dette projekt skal jeg se nærmere på to aspekter ved denne periode: For det første vil jeg se på, hvorledes volden bidrog til at ødelægge det "sociale bindevæv" i landsbyerne, og for det andet se på, hvorledes guerillaer og hæren med magt tog kontrol over eller erstattede landsbyernes organisationer med nye.

4.1.5 Det sociale bindevæv opløses

Godt 20 år efter de blodige år fra 1979-83, er der stadig megen stilhed omkring disse begivenheder i Chichicastenango. Begivenhederne er dog ikke glemt. I uformelle samtaler og interviews fortæller de lokale om forsvundne ægtemænd og børn, og om landsbyer, der er blevet bombet med granater fra helikoptere. Enkelte har bevaret et håb om, at deres forsvundne familiemedlemmer en dag vil dukke op igen (feltnoter 2005). De af informanterne, der arbejder i lokale udviklingsorganisationer, fortalte, hvorledes alle former for organisationer kom under mistanke og blev sat i forbindelse med guerillaen i løbet af borgerkrigen, men specielt i perioden 1979-1984 (Interview Alberto Villar 2005). Det var i denne periode, at hæren og de dominerende politiske kræfter i Guatemala skabte billedet af

²⁶ Fuerzas Armadas Rebeledes/ De Bevæbnede Oprørsstyrker.

²⁷ Ejercito Guatemalteco de los Pobres/ De fattige guatemalaneres hær.

den indre fjende som havende indiansk identitet (CEH 1999). Ifølge Julian Chumil førte krigen og volden i Chichicastenango til ”total opløsning af landsbyernes organisationer” (Interview Julian Chumil 2005).

Sandhedskommissionens statistikker tegner både direkte og indirekte et billede af det omfang, overgrebene fik i begyndelsen af 80’erne i Chichicastenango. Rapporten fastslår, at der i perioden 1960-1996 i hele Guatemala blev dræbt og bortført cirka 200.000 mennesker, og at over en million blev tvunget i eksil. Dertil kommer en række andre menneskerettighedsovergreb som trusler og tortur. Langt de fleste af disse overgreb foregik i perioden 1981-1983. Af alle overgrebene gennem hele perioden foregik 45 % i departementet El Quiche. Mere specifikt rangeres Chichicastenango som den tiende mest udsatte kommune af i alt 330, for menneskerettighedsbrud under hele krigen. Efter Carmacks beregninger blev der alene i Chichicastenango myrdet flere end fire tusinde voksne og børn (Carmack 1988, 57). I sandhedskommissionens rapport er der flere øjenvidnebeskrivelser af overgreb i Chichicastenango, både fra landsbyer og fra byen Chichicastenango. Rapporten beskriver for eksempel følgende tilfælde af overgreb mod civilbefolkningen:

I maj 1982, omringede styrker fra Rios Montts regime landsbyen Saquilla 2, i Chichicastenango, Quiche. Da militæret ankom, befandt der sig få mænd i landsbyen, så styrkerne dræbte dem, der var tilbage. Denne dag, den 8. maj 1982, døde 23 børn, 15 kvinder og 6 mænd under en militæroperation. Ti dage senere vendte militæret tilbage med en elitetrop, ransagede flere huse og myrdede 25 børn, 15 kvinder og 3 mænd (CEH 1999).

Et andet eksempel er hentet fra Chichicastenangos bykerne, hvor militæret i tre omgange, i løbet af maj måned 1981 bortførte tilsammen 300 personer. Der var både mænd, kvinder og børn blandt disse, som blev ført bort af militære lastbiler. Nogle blev mishandlet i Chichicastenangos fængsel, hvorfra de herefter undslap, medens resten blev bortført, og deres videre skæbne er ukendt. Et vidne har fortalt, at fangerne blev ført til den militære base i nærheden af landsbyen Chupol, hvor de blev mishandlet. Derfor er der mistanke om, at der eksisterer en massegrav i denne militærbase, hvor ofre skulle være begravet. Den angivelige massegrav i Chupol er aldrig officielt blevet undersøgt, fordi militærbasen stadig eksisterer. (CEH 1999).

I Adams og Bastos studie "Etniske relationer i Guatemala 1944-2000" har de undersøgt borgerkrigens påvirkning på etniske relationer i udvalgte kommuner og landsbyer i Guatemala. De fastslår, at det, borgerkrigen først og fremmest førte til, ikke bare i mayalandsbyer, men i hele Guatemala, var "fremvæksten af stilhed og mistænksomhed mellem naboer, som før havde levet fredeligt sammen, men som herefter mistænkte hverandre for at være "ører" for en af de to parter i konflikten og deres lokale undergrupper" (Adams & Bastos 2003, 254). Dette var i sig selv nok til at ødelægge "den daglige kontakt, som "følelsen af samhørighed til lokalsamfundet baseredes på" (smst. 254). Landsbyernes komiteer, katekistgrupper, bondeorganisationer og kooperativer, som i løbet af 1960'erne og 70'erne var vokset i landsbyerne, samt maya-borgmestersystemet og helgenbroderskaberne kom under mistanke (Adams & Bastos 2003, 254). Lederskikkelser fra alle de forskellige typer af organisationer blev forfulgt, truet og bortført. De katolske præster blev også truet, så den katolske kirke evakuerede sine præster en periode. Det var denne kombination af systematisk forfølgelse af alle landsbyledere og den vilkårlige vold, som førte til "opløsningen af det sociale bindevæv" i kichemayaernes landsbyer (CEH 1999).

4.1.6 Militær kontrol

Frem til 1981-82 fik altså en koalition af guerillaorganisationer delvis opbakning af mayalandsbybefolkningen til deres kontrahegemoniske projekt. Hæren svarede med en disproportional respons med utallige drab af landsbyledere, massakre af hele landsbyer, og organiserede befolkningen i "Civilpatruljer for Selvforsvar"²⁸ med op mod 1 million medlemmer (Stepputat 1998).

Dette blev vendepunktet i krigen. Militæret fastholdt, at disse civilpatruljer, som fik våben og skulle patruljere i landsbyen for at "beskytte den mod oprørere", var baseret på frivillighed, men dette afvises af Sandhedskommissionen. "Frivillighed" betød i så fald, at hvis du nægtede, blev du beskyldt for at stå i ledtog med oprørerne, og dit liv var i fare. Patruljernes funktion var at rapportere alle uregelmæssigheder til militæret, og Sandhedskommissionen har dokumenteret, at de i stor udstrækning blev tvunget til at deltage i voldelige aktioner i landsbyerne (CEH 1999). Rios Montt udvidede Civilpatruljerne yderligere, efter at han blev statsleder i 1982, under sit program "våben og bønner": Budskabet var, at de, som samarbejder, skal blive belønnet (Se kapitel 3). Religiøse ledere, såvel gamle som nye

²⁸ PAC: Patrullas de Autodefensa Civil

katolikker blev forfulgt, medens de nye protestantiske menigheder blev forskånet, da Rios Montt og kredsen omkring ham var nyudsprungne protestanter. Antallet af protestanter i kommunen forøgedes derfor voldsomt i denne periode. Først i 1996 blev civilpatruljerne opløst.

Generationer af komiteer

Den mest indflydelsesrige aktør i dag i Chichicastenangos landsbyer er, ifølge mine informanter, en form for komite, som kaldes ”forbedringskomiteer” (Comités de promejoramiento). Disse eksisterer i næsten alle landsbyer, og har i dag større indflydelse end både ”Asambleas” og ”Principales” og andre foreninger. De personer, jeg interviewede, kunne ikke give mig noget klart svar på, hvorfor og hvornår befolkningen var begyndt at organisere sig i disse komiteer. Dog var der en, der mente, at 1970’erne var det årti, hvor komiteerne opstod (interview Alberto Villar 2005). I kommunens udviklingsplan fra 1995 står det beskrevet, at forbedringskomiteerne eksisterer i 85 % af kommunerne, og at de er ”15 år eller ældre”, hvilket således rammer 1980 eller slutningen af 1970’erne (PDM 1995). Disse oplysninger bragte mig dog ikke nærmere det, jeg ville have klarhed over: Blev forbedringskomiteerne indført af katekister, bondebevægelsen, guerillasoldater, hæren eller af en helt anden gruppe? Var dette de ”Interinstitutionelle Koordniatorer” som militæret indførte i begyndelsen af 1980’erne?

Det var svært at få oplysninger om dette under feltarbejdet, så problemstillingen dukkede først op igen nogle måneder senere, da jeg læste en artikel af Finn Stepputat (2001). Her beskriver han, hvorledes oprørsbevægelsen kopierede katekisternes organisering, og hvorledes hæren igen kopierede oprørernes organisering, og at deres institutioner næsten havde de samme navne, således at en ”udviklingskomite” eksempelvis kunne erstattes af en ”forbedringskomite” (Stepputat 2001). Således blev katekisternes ”popular spaces” genskabt i en påtvungen form, først i et begrænset omfang af oprørsbevægelser, og senere i et meget omfattende omfang af hæren som et led i den ovennævnte ”våben og bønner”-strategi. Dette kunne forklare, hvorfor de lokale havde svært ved at afgøre, hvor disse komiteer kom fra. Stepputats artikel er rigtignok hentet fra et andet departement i Guatemala, men det giver god mening i forhold til Chichicastenango. Antagelsen af, at forbedringskomiteerne i deres sidste udgave er et levn fra krigen, støttes af Snodgrass Godoys (2002) undersøgelser af forekomsten af lynchninger i Chichicastenango. Hun hævder, at der er en forbindelse mellem forbedringskomiteer, de forhenværende civilpatruljer og partiet FRG, og at disse er knyttet sammen i en lyssky organisation med tilnavnet ”kæden” (La Cadena). Flere af informanterne

bekræftede, at der var en forbindelse mellem mange af forbedringskomiteerne, borgmesteren og hans parti, FRG (interview Julian Chumil 2005; interview Lucia Xirum Equila 2005), hvilket støtter op om denne antagelse.

Det ser ud til, at denne forbindelse har eksisteret mange steder i Guatemala, hvis man ser på en af konklusionerne til sandhedskommissionen:

Efter at de omtalte Civilpatruljer blev opløst, har en del af medlemmerne organiseret sig i lokale udviklingskomiteer, organisationer, som har fået en betydelig magt udenom de officielle institutioner(CEH 1999).

Julian Chumil fra landsbyen Sacbichol forklarer forholdet mellem forbedringskomiteerne og borgmesteren på følgende måde:

Det, som betyder noget [for borgmesteren] er, hvem giver mig flest stemmer, støtter de mig eller ikke, den komite, eller den person? Og så siger han [borgmesteren], hvis komite x støtter os [partiet FRG], skal vi give dem flere penge, og til de andre giver vi ikke noget. Komiteer, som repræsenterer hele landsbyen, får måske ikke noget. Så bliver det en konfrontation mellem komiteer og grupper internt i landsbyen, og ikke en konfrontation mellem komiteen og borgmesteren. Og problemet er, at når ”forbedringskomiteen” indkasserer penge af borgmesteren til hele landsbyen, så siger de til nogle dele af landsbyen, at de ikke kan deltage i projektet, fordi de ikke støtter os [FRG]. Og problemet er jo, at det i hver landsby bare er en skole, en vej og fælles el-net. Alle må være med, ellers er der grupper, som ikke får adgang til uddannelse, sundhed, elektricitet, vand og vej. Dette er sådan, komiteerne har fungeret, dette er problemet, det er megen splittelse og konfrontation. (interview Julian Chumil 2005).

Det billede, Julian Chumil her tegner af landsbyerne i Chichicastenango, er lokalsamfund præget af splittelser og alliancer, som går langt ud over det lokale niveau. De lokale forbedringskomiteers magt er baseret på deres fortid som civilpatruljer under krigen og en forbindelse til partiet FRG, som har fået flest stemmer ved de tre sidste kommunalvalg, og som inden sidste præsidentvalg lovede, at alle forhenværende civilpatrulje-medlemmer skulle få belønning for deres indsats under krigen, hvis de vandt valget. På sæt og vis fastholder

FRG således sin position i landsbyerne ved at spille på Rios Montts famøse borgerkrigsprogram, ”bønner og våben”, længe efter, at våbnerne er blevet lagt til side.

Dette forhold er nok en del af forklaringen på, hvorfor FRG og Rios Montt fik mange stemmer i Chichicastenango ved sidste valg. Så længe disse forbedringskomiteer støtter FRG, er de sikret forfordeling fra borgmesterens side. Forbedringskomiteerne er et eksempel på lokale organisationer, hvis virke i landsbyen bidrager til de overordnede udemokratiske og ekskluderende praksisser i Guatemala. Ligesom de fattige vælgere nogle gange bruger deres stemmeret til at støtte undertrykkende præsidenter, kan lokale organisationer, statslige eller ikke-statslige, kan bidrage til at opretholde marginaliserende praksisser (Mohan & Stokke 2000). Når lokalsamfundene i tillæg er ”inficeret med en voldelig historie”, skriver Snodgrass Godoy (2002), er det ekstra vigtigt at være opmærksom på at undertrykkelse og brud på menneskerettigheder ikke nødvendigvis kommer fra statslig hold, men lige så vel kan praktiseres af lokale aktører.

Visionen om det harmoniske maya-fællesskab i landsbyerne i Chichicastenango kan synes langt væk. Maya-borgmesteren, principalerne og helgenbrødrene eksisterer stadig i landsbyerne og spiller en rolle i det ceremonielle og religiøse liv, på samme måde som de protestantiske menigheder gør det for deres tilhængere. Det politiske liv er domineret af forbedringskomiteerne og de nye ikke-statslige ”udviklingsforeninger”, som efter borgerkrigen har etableret sig overalt i Guatemala, med støtte fra internationale organisationer. Disse organisationer, som Julian Chumil og flere andre af de informanter, jeg interviewede, arbejder for, er præget af tendenserne i den internationale udviklingspolitik²⁹.

Landsbyerne er med andre ord præget af de tendenser og konflikter, som ellers er i samfundet, og deres organisationer har ændret karakter over tid. SDOCUR-loven fra 2002 er præget af åbenhed i forhold til sammensætningen af de lokale råd, med den begrundelse, at der skal være rum for traditioner, normer og regler i landsbyerne. Holder man dette op mod den organisering, som i dag præger Chichicastenango, bliver det klart, at der er stor forskel mellem ide og realitet. Særbehandlingen af det lokale niveau i lovgivningen, kan mod sin hensigt komme til at mindske rådernes mulighed for at blive repræsentative organer, da den

²⁹ De tre mest betydningsfulde er ASDECO (Asociacion de Desarrollo Comunitario Chichicastenango), FUNDADESE (Fundacion para el Desarrollo Educativo, Social y Economico) og CASODI (Coordinadora de Asociaciones y Organizaciones de Desarrollo Integral).

ikke sætter noget i vejen for, at forbedringskomiteernes medlemmer blot overfører sit medlemskab til COCODE'en og fortsætter sit udemokratiske samarbejde med borgmesteren og FRG derfra. Dette ville i så fald betyde, at de nye råd ikke har så meget nyt at tilbyde landsbybefolkningen i Chichicastenango.

”Det spørgsmål, de stiller i landsbyerne”, siger Julian Chumil, ”er: ”Hvad skal vi med endnu en komité?”[...] De fleste føler ikke, at COCODE'en er en mulighed, men snarere en pligt”, fortsætter han (interview 2005). Set i lyset af landsbyernes historie og dagens situation, og den måde, SDOCUR er opbygget på, virker landsbybefolkningens undren ikke så paradoksal, som den umiddelbart fremstod.

Det følgende afsnit viderefører denne diskussion og drøfter, hvorledes SDOCUR foreløbig er blevet implementeret og praktiseret i Chichicastenango.

4.2 SDOCUR i praksis 2002-2005

Med udgangspunkt i Longs (1992; 2001) tese om, at det er nødvendigt at studere *praksis* i forhold til, hvorledes en udviklingsintervention bliver implementeret og fungerer, for at kunne vurdere dens udfald, vil jeg afslutningsvis i analysen sætte fokus på netop praksis.

4.2.1 Hvorledes når loven ud til landsbyerne?

I juni måned 2005, cirka to og et halvt år efter, at SDOCUR-lovgivningen trådte i kraft, er processen med implementeringerne af landsbyrådene (COCODE'erne) i gang, men der er fortsat en del landsbyer i Chichicastenango, som ikke er kommet igennem alt papirarbejdet, og nogle få, der ikke engang er startet med denne proces. Ikke desto mindre fortæller Alberto Villar fra organisationen SERJUS, at Chichicastenango ligger langt foran andre kommuner i implementeringsprocessen, takket være de stærke ikke-statslige organisationers engagement (interview 2005). Der er med andre ord ingen automatik i, hvorledes love finder vejen fra Kongressen i Guatemala City ud til landsbyerne i Chichicastenango. Rigtignok er det kommunens ansvar at viderebringe de nye love til landsbyerne og sørge for, at de bliver implementeret, men at dette ikke sker i praksis, har sine gode grunde, ifølge mine informanter. Det årlige fastsatte beløb (ca. 20.000 danske kroner) som det kommunale udviklingsråd har besluttet, at hvert landsbyråd skal have til at bruge til udviklingsprojekter, fryses indtil landsbyrådet er blevet legaliseret. Hvis de ikke når at fuldføre denne proces inden årsskiftet, mister de retten til beløbet, og da kan pengene bruges til andre formål i kommunen. I denne sammenhæng siger medlemmerne af COCODE'erne, at de møder megen modstand i

legaliseringsarbejdet.³⁰ De møder op hos kommunen for at få de nødvendige papirer, men de kommunalt ansatte siger, at der er noget, som mangler, eksempelvis et personnummer, som ikke eksisterer, fordi personen aldrig er blevet indskrevet i noget register. Der fremsættes også nogle gange krav om, at medlemmerne skal kunne læse og skrive, hvilket de sjældent kan. Julian Chumil fortæller, at dette er noget, de kommunale og departementale myndigheder gør for at bremse implementeringsprocessen og som ikke har hjemmel i lovgivningen (interview 2005). Men når de fleste af medlemmerne i COCODE'erne ikke kan læse eller skrive, kan de ikke så let finde ud af, hvad der har hjemmel i loven, og hvad der er bluff. Den version af COCODE'en, som kommer ud til de forskellige landsbyer, er derfor meget forskellig, afhængigt af, hvem det er, som introducerer loven til befolkningen (interview Julian Chumil, 2005).

Lokale aktører konkurrerer om rådene

De ikke-statslige organisationer i Chichicastenango, som er positive over for SDOCUR, bidrager til at påskynde legaliseringsprocessen og arrangerer møder, hvor de informerer om indholdet i loven, og hvad landsbyerne kan få ud af den. Til dette arbejde bidrager også Catalina Ventura, der arbejder for FN's Udviklingsprogram, og Alberto Villar, der kommer fra SERJUS, en national organisation, som særlig har kæmpet for at få SDOCUR-loven vedtaget. Catalina, som har været rundt i de fleste landsbyer med sit foredrag om SDOCUR, siger, at der er store forskelle fra landsby til landsby i forhold til, hvor langt rådene er nået i implementeringsprocessen. Meget afhænger af, om landsbyen har forbindelser til ikke-statslige organisationer, som faciliterer implementeringsprocessen. Den afgørende forskel er, siger hun, "om landsbyerne er medlemmer af ASDECO eller ikke" (Interview Catalina Ventura, 2005). 14 af kommunens 82 landsbyer er medlemmer af denne organisation, som med finansiering fra udenlandske udviklingsorganisationer hovedsagelig udfører projekter i sine medlemslandsbyer. Det er, som tidligere nævnt, denne organisation, Julian Chumil arbejder i. I de landsbyråd, hvor ASDECO har haft en finger med i spillet, er mange flere grupper repræsenteret i rådet, ifølge Catalina. Dette bekræftes af Julian Chumil (interview 2005). De COCODE-medlemmer, jeg interviewede i løbet af mit feltarbejde, var udelukkende fra ASDECO's medlemslandsbyer, og de fleste af disse råd fortalte, at de havde medlemmer fra en række forskellige komiteer og grupper, forskellige trossamfund og "gamle" autoriteter som Principales. 6 ud af 11 grupper havde endog kvindelige medlemmer i COCODE'en,

³⁰ Interview med COCODE-medlemmer fra Chujulimul 2; Chucalibal 1; Chucalibal 2; Sacbichol.

hvilket ellers næsten ikke forekommer (interview Julian Chumil 2005). ASDECO gør meget ud af at forklare befolkningen, at COCODE'erne ikke er som de gamle komiteer, men at de skal samle alle autoriteter i landsbyen i et råd. Dette er principper, som ikke direkte findes i lovgivningen. Julian Chumil forklarer:

Det vigtige er, der er to ting, som sammenføres: Det, som er i landsbyen, og det, staten siger. Og således, på sæt og vis, komplementeres tingene. Det er ikke bare det, som står i loven, som udføres, ej heller det, som landsbyen siger, men begge parter tilpasses til hinanden, for ikke at forkaste det ene eller det andet Det er som om de udfylder hinanden (interview Julian Chumil, 2005).

Åbenheden i lovgivningen gør, at rådernes sammensætning præges af "det som er i landsbyen". Chumil henviser til de landsbyer, hvor implementeringsprocessen guides af ASDECO. I disse landsbyer er "det som er i landsbyen", først og fremmest ASDECO. Hvorimod "det som er i landsbyen" i de fleste andre landsbyer er splittelser, og som den stærkeste aktør, forbedringskomiteen, med alliancer til borgmesteren og partiet FRG, som uden modvægten fra en organisation som ASDECO, vil kunne overføre sit medlemskab til COCODE'en. Dette er Julian Chumil bevidst om, og han siger:

Det er for tidligt at sige, hvad udfaldet bliver, men hvis komiteerne indtræder i COCODE'en, og komiteerne tilhører specielle partier, hvordan skal vi så forholde os til det? (interview Julian Chumil 2005).

Borgmesteren gør ikke så meget for at viderebringe den nye lov, og de lokale udviklingsorganisationer beskylder ham for at være inkompetent og at fortsætte det gamle samarbejde med forbedringskomiteerne, på trods af, at al støtte til landsbyerne nu skal gå igennem COCODE'en: Julian Chumil, som sidder i det kommunale udviklingsråd (COMUDE'en) kunne fortælle, at dette blev påtalt over for borgmesteren under et møde i COMUDE'en:

Under et møde [i COMUDE'en] i år er jeg overbevist om, at [borgmesteren] opererede med modstridende informationer. Borgmesteren gav en information i COMUDE'en, men i praksis til komiteerne [i landsbyerne], sagde han: "Hør her drenge, hvis I har projekter, giv dem til mig, det er ikke noget problem, jeg hjælper

jer.” Dette kom frem i lyset på mødet, og der blev spurgt til: “Hør borgmester, hvad er det, der foregår? Hvis vi opererer med en praksis her på mødet, er det den praksis, som skal følges i landsbyerne.” Borgmesteren blev konfronteret med et tilfælde, hvor han havde givet penge til projekter uden at de havde passeret gennem COCODE’en. Og borgmesteren svarede: ”Nej, hvornår drenge? Kan I fortælle mig det? Vi kan rejse til landsbyen og interviewe folk.” Efter dette blev folk lidt bange. Men den dårlige praksis kom frem. Det gik op for borgmesteren, at dette [SDOCUR] er noget meget anderledes” (Interview Julian Chumil, 2005).

Citatet giver indblik i flere sider af, hvorledes SDOCUR nu praktiseres i Chichicastenango. Det kommunale råd, hvis opbygning kræver deltagelse fra både statslige og ikke-statslige organisationer (Se figur 4, kapitel 3), holder jævnlige møder, hvor også borgmesteren er til stede. Presset fra de ikke-statslige organisationer og blandt andet tilstedeværelsen af UNDP’s repræsentant bidrager til, at møderne bliver afholdt. Mange af repræsentanterne er, som Julian Chumil, godt orienteret om loven og har et ønske om, at systemet skal fungere. Omvendt holder borgmesteren fast i sin gamle praksis, med den direkte kontakt til komiteerne i landsbyen og uddeling af projektstøtte til disse på baggrund af det, Julian Chumil kalder ”politisk farve”. At kritikken i det hele taget bliver rejst mod borgmesteren på mødet, og kommer frem i lyset, fremhæver Julian Chumil som et tegn på, at SDOCUR bringer forandringer til Chichicastenango. Samtidig viser borgmesterens reaktion, hvor han kommer med en form for trussel mod dem, der fremfører kritikken, hvor begrænset et demokratisk ”space”, COMUDEN er, og hvorledes borgmesteren kan bruge sin autoritet til at lukke en diskussion ved trusler.

Det er endnu for tidligt at kunne sige med sikkerhed, hvilken rolle COCODE’erne og SDOCUR kommer til at spille for landsbybefolkningen i Chichicastenango. Long peger med sit social-aktør-perspektiv på hvorledes en udviklingsintervention formes i forhandlingen mellem de sociale aktører som har interesse i den.

I Chichicastenango er de centrale aktører, på den ene side, forbedringskomiteerne, borgmesteren og lokale FRG-sympatisører, som underminerer COCODE’erne som demokratiske ”spaces”. På den anden side kæmper de ikke-statslig udviklingsorganisationer for at COCODE’en skal blive et ”legitimt” space. Hvilken af disse aktører som i fremtiden får den største indflydelse over COCODE’erne er for tidligt at afgøre. Sammenholdt med

SDOCURs institutionelle mangler, virker dog systemets potentiale, til at fremme lokalbefolkningens demokratisk deltagelse i udviklingspolitik, begrænset.

5 Konklusion

Specialet har forsøgt at svare på, hvorvidt systemet af Rurale og Urbane Udviklingsråd (SDOCUR), som det lover, er et egnet virkemiddel til at fremme deltagende demokrati i Chichicastenango. Spørgsmålet er blevet belyst gennem to analysekapitler. Det første fokuserer på lovgivning og systemets oprindelse, og ser på hvilke muligheder og begrænsninger for demokratisk deltagelse som ligger heri.

Det andet analysekapitel holder lovgivningen op mod de politiske og sociale forhold i landsbyerne i Chichicastenango. Afslutningsvis drøftes hvorledes SDOCUR er blevet praktiseret i Chichicastenango under implementeringsperioden.

5.1 Forbedrede Institutionelle rammer for deltagelse?

Det første analysekapitel viser at koblingen mellem decentralisering og udvikling har været til stede i guatemalansk politik siden 1960erne. I perioden 1960 til 1980 blev decentralisering kædet sammen med effektivisering af statsapparatet.

Forbedring af infrastruktur og sociale forhold i de rurale områder skulle forøge statens kontrol over territoriet, hvilket var ønskeligt for den autoritære statsmagt i en borgerkrigssituation.

Med grundloven af 1985 og overgangen til civilt styre i denne periode, blev folkelig deltagelse og decentralisering for første gang koblet sammen. De tre øverste led af SDOCUR blev introduceret, hvor deltagelse af civilsamfundet i planlægningen af udviklingspolitik blev inddraget. Med SDOCUR loven af 1987, blev systemet i en kort periode udvidet til et kommunalt og et lokalt niveau, men disse blev fundet grundlovsstridige og derfor ophævet i 1988.

Systemet var mere korporativistisk end egentlig demokratisk, fordi præsidenten udpegede koordinatorene for de regionale og departementale råd. Herved bevaredes magten centralt i systemet. Det gav regeringen en forøget magt over lokalpolitik, fordi kommunernes udviklingspolitik kunne overstyres af regeringen.

Trods megen kritik af SDOCUR, blev systemet under fredsforhandlingerne i 1996 fremhævet som et virkemiddel til at sikre en folkelig deltagelse i Guatemalas fremtidige udviklingspolitik. Fredsaftalen fastslår at SDOCUR skal reformeres: De lokale råd skal genindføres, en bredere deltagelse i alle niveauer skal sikres, og den nødvendige finansiering garanteres.

I 2002 vedtages den nye lov om SDOCUR. Lovgivningen lægger op til et system som har meget til fælles med det foregående, dog med flere repræsentanter fra civilsamfundet og øremærkede pladser til kvindeorganisationer og oprindelige folks organisationer i de øverste fire niveauer. De lokale råd genindføres, og det er i udformningen af disse åbenhed for kulturel variation. Der er dog enkelte retningslinier, som at ”hjælpeborgmesteren” præsiderer i de lokale råd.

SDOCUR er i sit nuværende institutionelle design præget af indbyggede modsætninger. Lovgivningen har til formål at fremme deltagende demokrati ved at give landsbybefolkningen medbestemmelse i kommunen og statens politik. Systemet er samtidig præget af sin autoritære oprindelse, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved at regeringen har en betydelig magt i udvælgelsen af koordinatore. Susanne Jonas (2000) har brugt begrebet ”kentauro” om dualistiske tendenser i den guatemalanske stat, og dette begreb kan også illustrere SDOCURs blanding af demokratiske og korporativistiske tendenser.

SDOCUR kan også, med et begreb lånt fra Kristian Stokke (2004) betragtes som et ”Choiceless Democracy”. De beslutninger som fattes i systemet har ikke indflydelse på statens overordnede økonomiske politik. Kontroversielle temaer for udviklingspolitik, som økonomisk omfordeling og jordreform, holdes udenfor.

Ud fra denne analyse af SDOCURs institutionelle design, konkluderer jeg med at systemet på væsentlige punkter ikke giver tilstrækkelige formelle betingelser for befolkningens demokratisk deltagelse i udviklingspolitik.

5.2 SDOCUR i Chichicastenango

Det andet analysekapitel griber fat i det lokale niveau af SDOCUR, og spørger til hvorledes de lokale udviklingsråd (COCODE'erne) kan bidrage til landsbybefolkningens demokratiske deltagelse i lokalpolitik i Chichicastenango. COCODE'erne behandles anderledes i lovgivningen end de fire øvrige niveauer, på den måde at der stilles få krav til sammensætningen af rådene. Rådene skal sammensættes i henhold til *traditioner, normer* og *regler* i landsbyerne, og præsidenten i COCODE'en skal være "hjælpe-borgmesteren", en titel som har eksisteret i landsbyerne siden 1825. Medlemmer af lokale ikke-statslige udviklingsorganisationer i Chichicastenango støtter særbehandlingen af COCODE'en i lovgivningen. Det begrundes med, at der i landsbyen er en særlig tradition for en konsensuspræget styreform, og at lovgivningen indebærer en anerkendelse af det.

"The dangers of localism"

Med udgangspunkt i blandt andet Stokkes (2000; 2004) kritik af tendensen til at romantisere "det lokale" i udviklingsstudier og udviklingsprojekter, undersøges de organisationsformer som gennem de sidste 70 år har præget landsbyerne i Chichicastenango. Formålet er at give et indtryk af det rum SDOCUR indtræder i, og at se om lovgivningen er hensigtsmæssig for at fremme den demokratiske deltagelse. Analysen søger bevidst at undgå at bruge de kategorier som man traditionelt har brugt i tolkningen af guatemalansk historie, eksempelvis stat vs. civilsamfund, indianer vs. ladino, vestlig vs. oprindelig.

"Traditionelle" autoriteter

De organisationsformer som betragtes som "traditionelle" i Chichicastenango, har i al hovedsag kolonial oprindelse. De kan derfor ikke karakteriseres som befindende sig i et modsætningsforhold til "vestlige" autoritetsformer. Det giver mere mening at karakterisere autoritetsformer som "spaces" (Cornwall 2004), som kan være mere eller mindre repræsentative og legitime i lokalbefolkningen. En analyse af Ruth Bunzels (1981) beskrivelser af 1930'ernes Chichicastenango taler for at det, af kolonimagten indførte, civile og religiøse hierarki blev opfattet som både legitimt og repræsentativt i landsbyerne.

Analysen af de autoriteter som opfattes som traditionelle, af informanterne, viser at indføringen af hjælpeborgmesteren som præsident i COCODE'erne er problematisk. Denne titel, indført af staten i 1825, anses i landsbyerne i Chichicastenango som en form for straf til "dovne og drukkenbolter". At hjælpeborgmesteren udgør en så central rolle i rådet, kan

bidrage til, at de opgaver, som opfattes som belastende for landsbybefolkningen, overføres til COCODE'en, og at den negative status, tilknyttet denne position, overføres til COCODE'en.

Landsbyorganisering 1960-2005

I perioden 1950'erne til 1970'erne bidrog økonomisk vækst og katolske katekistgrupper til fremvæksten af nye organisationer, konflikter og alliancer på tværs af landsbytilhørighed. Interesse for partipolitik forøgedes i landsbyerne i Chichicastenango. De nye organisationer som opstod kan betragtes som "popular spaces" som befolkningen selv tog initiativ til at danne. Analysen af perioden 1950-70 giver indblik i hvorledes legitim og demokratisk landsbyorganisering ikke nødvendigvis er harmonisk, men i lighed med anden politik også kan være konfliktfyldt i det de nye organisationers krav, kunne komme i konflikt med de tidligere.

Med oprørsbevægelsens og senere militærets tilstedeværelse, kom de påtvungne organisationer til landsbyerne. De organisationer og autoriteter som eksisterede i landsbyerne i forvejen kom under mistanke af militæret, og ledere blev truet, forfulgt og i mange tilfælde dræbt. Landsbyernes "sociale bindevæv" gik ifølge Sandhedskommissionen (CEH 1999) i opløsning og al organisering og ledelse blev overtaget af bevæbnede "Civilpatruljer til selvforsvar" (PAC) under ledelse af militæret. Størstedelen af alle voksne mænd i landsbyerne i Chichicastenango blev presset til at indgå i civilpatruljer og disse var indblandet i blodige krigshandlinger.

Efter at Civilpatruljerne blev opløst og militæret ændret, som følge af fredsaftalerne, opstod en ny situation. De gamle organisationer var svækkede, og militærets kontrol løsnet. Mange tidligere PACs fortsatte sin magtposition i "forbedringskomiteer". Disse komiteer betragtes nu som en af de mest magtfulde aktører i landsbyerne grundet sit forhold til partiet FRG. FRG har fået flest stemmer ved de sidste tre kommunalvalg i Chichicastenango.

Forbedringskomiteerne skaffer finansiering til projekter i landsbyerne, men afskærer de dele af landsbyen som ikke støtter FRG i at tage del i projekterne. Komiteerne står også ifølge Snodgrass Godoy (2002) bag nogle af de lynchninger af "forbrydere" som i de senere år har forekommet i Chichicastenango.

En ny type organisation som har vokset frem i enkelte landsbyer efter fredsslutningen, er ikke-statslige udviklingsorganisationer. De har visioner om landsbyorganisering baseret på

principper om konsensus og ”cosmovison maya”. I Chichicastenango præger særlig en af disse, ASDECO, organiseringen i sine 14 medlemslandsbyer.

Åbenheden i SDOCUR-lovgivningen med henblik på sammensætningen af COCODE’erne er problematisk når man sammenholder den med de autoriteter og organisationsformer som præger landsbyerne i dag. I de fleste landsbyer er forbedringskomiteerne den mægtigste aktør, og det er en fare for at disse organisationer blot overfører sit medlemskab til COCODE’en og fortsætter sin udemokratiske og ekskluderende praksis herfra. Dette kan være en af forklaringerne på at indføringen af COCODE’erne opfattes som en byrde i mange landsbyer. Da implementeringsprocessen ikke er tilendebragt, er det for tidligt at konkludere herom, dog udtrykker interview-personerne denne bekymring.

Borgmesteren i kommunen og kommunestyrets medlemmer forsinker implementeringen af rådene, og borgmesteren fortsætter sin gamle praksis med direkte kontakt til forbedringskomiteerne. Denne praksis underminerer de kanaler som udviklingsplanlægning og administration nu skal følge i henhold til SDOCUR.

På den anden side bidrager ikke-statslige organisationer som ASDECO til at COCODE’erne sammensættes i henhold til organisationens egne principper i medlemslandsbyerne. De sørger for at COCODE’erne sammensættes af et bredt spekter af landsbyorganisationer, herunder kvindelige repræsentation. Således forsøger ASDECO at indføre den ”traditionelle” konsensusprægede styreform som de mener at COCODE’erne bør være. I disse landsbyer opfattes COCODE’erne i højere grad som legitime og repræsentative ”spaces”. Dette gælder dog mindretallet af landsbyerne.

Demokratisk deltagelse?

Long peger med sit social-aktør-perspektiv på hvorledes en udviklingsintervention formes i forhandlingen mellem de sociale aktører som har interesse i den.

I Chichicastenango er de centrale aktører, på den ene side, forbedringskomiteerne, borgmesteren og lokale FRG-sympatisører, som underminerer COCODE’erne som demokratiske ”spaces”. Den samme affekt kan erfaringer tilknyttet titlen ”hjelpeborgmester” give. På den anden side kæmper de ikke-statslig udviklingsorganisationer for at COCODE’en skal blive et ”legitimt” space. Hvilken af disse aktører som i fremtiden får den største indflydelse over COCODE’erne er for tidligt at afgøre. Sammenholdt med SDOCURs

institutionelle mangler, virker dog systemets potentiale, til at fremme lokalbefolkningens demokratiske deltagelse i udviklingspolitik, begrænset.

Isoleret sæt, kan SDOCUR-systemet måske fremstå som et lovende virkemiddel til at fremme deltagende demokrati for den marginaliserede oprindelige befolkning i Chichicastenango. Men som dette specialet viser, kan en analyse af det sociale og politiske landskab, reformen opstår og implementeres i, give et mere nuanceret billede, og i dette tilfælde, et mindre optimistisk billede af reformen.

English Summary

The purpose of this master's thesis is to analyse "the System of Urban and Rural Development Councils" (SDOCUR) in Guatemala, as presented through legislation of 2002. The system has existed in Guatemala since 1987, but as suggested in the Peace Agreements after the civil war (1960-1996), the system has been reformed in order to integrate a wider spectrum of civil society organisations in development planning, and most importantly, to include a fifth level of councils, namely the village/community level.

The SDOCUR legislation claims to promote "democratic participation of all citizens regardless of ethnicity and gender" in local politics and administration. Due to the authoritarian origin of the system and mixed reactions to the reform, I question whether the system offers the appropriate means for promoting democratic participation in politics for the marginalised indigenous population of the rural villages in the municipality of Chichicastenango, located in the western highlands of Guatemala.

The focus on "decentralized spaces" for citizen participation, and their ability to reduce poverty and promote democracy, has during the last decade become one of the most powerful discourses in development studies and in the making of development policies. The thesis draws upon three scholars' critiques of the discourse. They warn against "the dangers of localism" (Stokke 2000; 2004) and emphasise the need to focus on the historical, cultural and political embeddedness of institutions and social actors, in order to get a clear view of the benefits of the "new democratic spaces" (Cornwall 2004; Long 2001).

Based upon these arguments I discuss the reform, its origins and institutional design, and the conceptualization of "the local" and community authorities within the reform – compared to the social and political context of the villages of Chichicastenango. Finally I take a look at the local actors' practices towards the implementation of SDOCUR.

The empirical material is a combination of legislative material, interviews and field notes gathered during brief fieldwork in June- July 2005.

Concerning the institutional design of the system, I suggest that it is heavily influenced by its corporativistic and authoritarian past, and that the decisions made by the councils have no

influence on the overall economic politics of the government. The system thus offers limited room for democratic participation in development planning, as matters such as redistribution of income, access to land, and other controversial topics are decided upon elsewhere.

The villages of Chichicastenango were deeply marked by the high levels of violence during the civil war, and groups of ex-militants are among the most powerful social actors in the villages. The legislation places “local traditions and norms” in the centre of the making of development councils at village level, with few guidelines concerning the formation of the councils. I argue that the legislation treats the local level as inherently different and less affected by internal conflicts of power. This threatens the democratic nature of the councils as powerful local groups can easily take power in the councils.

The practices of the implementation of the system in Chichicastenango, still not fully accomplished in July 2005, reveal a slow process, with limited interest from the municipal mayor and the rest of the local government. On the other hand local non governmental organisations backed by international development agencies guide the implementation in some villages and promote democratic principals, as well as inserting high expectations to the councils. Further studies are needed to conclude upon the consequences of the reform in the villages, but I suggest there is a widening gap between those villages that receive attention from development agencies and the rest.

My overall conclusion is thus that SDOCUR, contrary to its promises, offers limited room for democratic participation in the politics of development for the indigenous population in Chichicastenango.

Forkortelser

AIDPI: Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, México, D.F. a 31 de marzo de 1995 /Fredsaftale vedrørende den oprindelige befolknings identitet og rettigheder.

ASDECO: Asociacion de desarrollo comunitario Chichicastenango (lokal ikke statslig udviklingsforening).

ASA: Acuerdo sobre aspectos Socioeconomicos y situacion agraria., México, D.F., 6 de mayo de 1996/ Fredsaftale vedrørende socioøkonomiske forhold og situationen i landbruget.

CASODI: Coordinadora de Asociaciones y Organizaciones de Desarrollo integral (lokal ikke statslig udviklingsforening)

CEH 1999: Comision Para el Esclarecimiento Historico/ Kommission for Historisk Opklaring (efter borgerkrigen), populært kaldt: Sandhedskommissionen.

COCODE: Consejo Comunitario de Desarrollo/ Landsbyens udviklingsråd

COMUDE: Consejo Municipal de Desarrollo/ Kommunens udviklingsråd

CODEDE: Consejo Departamental de Desarrollo/ Departementets udviklingsråd

CODENADUR: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural /nationalt udviklingsråd

EGP: Ejercito Guatemalteco de los Pobres / De fattige guatemalaneres hær (oprørsbevægelse fra 1972)

FAR: Fuerzas Armadas Rebeldes/ De Bevæbnede oprørsstyrker (oprørsbevægelse fra 1960)

FRG: Frente Republicano Guatemalteco / Guatemalas Republikanske Front (Politisk parti dannet 1988)

FUNDADESE: Fundacion para el desarrollo educativo, social y economico (lokal ikke statslig udviklingsforening)

OPM: Oficina de Planificacion Municipal, Kommunens planlægningskontor

PDCG Partido de la Democracia Cristiana de Guatemala / Guatemalas Kristelig demokratiske parti (politisk parti dannet 1955)

PDM 1995: Plan de Desarrollo Municipal 1995-1998, Kommunens udviklingsplan

PDM 2003: Plan de Desarrollo Municipal 2003-2013, Kommunens udviklingsplan

SDOCUR: Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural/ systemet af urbane og rurale udviklingsråd

SERJUS. Servicios Juridicos y Sociales (National organisation)

URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Politisk parti siden 1998, tidligere sammenslutning af oprørsbevægelser stiftet i 1982)

Kilder

- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 con reformas de 1993 (Grundloven).
- Acuerdos de paz firme y duradera Guatemala, 29 de diciembre de 1996 (Fredsaftalerne). herunder:
 - Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, México, D.F. a 31 de marzo de 1995
 - Acuerdo sobre aspectos Socioeconomicos y situacion agraria., México, D.F., 6 de mayo de 1996
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 52-1987 (Lov om SDOCUR).
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 11-2002 (Lov om SDOCUR).
- Código Municipal 12-2002 (Kommunallov).
- Ley General de Decentralización 14-2002 (Lov om decentralisering).
- MINUGUA's (U.N. Verification Mission) 9th and Final Report on Fulfillment of the Peace Accords in Guatemala August 30, 2004, http://www.tula.ca/health/guatemala_issues/MINUGUA.htm (17.06.2006)
- Linares, Luis; Puente Jesus: A General View of the Institutional State of Decentralization in Guatemala, the Woodrow Wilson Centre, 2004.

Interviews

- Lucia Xirum Equila CASODI
- Miguel Morales FUNDADESE
- Julian Chumil ASDECO
- Alberto Villar SERJUS
- Catalina Ventura OPM/UNDP
- Korte interviewer med medlemmer af 11 forskellige landsbyråd (COCODES)

- Feltnoter nedskrevet under feltarbejde i Chichicastenango i juni og juli 2005.

Litteraturliste

Adams, Richard; Bastos, Santiago: **Las Relaciones Étnicas en Guatemala**. Antigua Guatemala, CIRMA, 2003.

Amaro, Nelson: Guatemala: **Descentralización fiscal, gobernabilidad y transparencia desde abajo, 1985 – 2003**. I Revista Probidad, ubekendt udgivelsestidspunkt. (http://www.revistaprobidad.info/25/art_1a.php, 06.06.2005.)

Amaro, Nelson; Chase Dunn, Christopher; Jonas, Susanne: **Globalization on the Ground. Postbellum Guatemalan Democracy and Development**. Lanham, Roman & Littlefield Publishers, 2001.

Barrios, Lina: **La Alcaldía Indígena en Guatemala: De 1944 al presente**. Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Economicas y Sociales, 1998.

Bethel, Leslie: **Latin America Since 1930: Mexico, Central America and the Caribbean**. New York, Cambridge University Press, 1990.

Bunzel, Ruth: **Chichicastenango**. 2. udg. Guatemala, Ministerio de Educación, 1981.

Cornwall, Andrea; Brock, Karen: **Beyond Buzzwords “Poverty Reduction”, “Participation” and “Empowerment” in Development Policy**. I *Overarching Concerns Programme Paper*, Number 10, United Nations Research Institute for Social Development, 2005.

Cornwall, Andrea: **New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of institutionalised Participation**. I *IDS Bulletin*, Vol. 35. No.2, 2004.

de Ferranti, David M: **Inequality in Latin America and the Caribbean : Breaking with History?**. Herndon, USA, The World Bank, 2004. (<http://site.ebrary.com.molly.ruc.dk/lib/rubruc/Doc?id=10058809&ppg=3> 06.06.2005)

de Vries, Pieter: **A resarch journey**. I: *Long, Norman; Long, Ann ed: Battlefields of knowledge: The interlocking of theory and practice in social research and development*. London and New York, Routledge, S: 47- 85, 1992.

Ekern, Stener: **MAKING GOVERNMENT. The Indigenous Mayoralty of Totonicapán: Between the Need for a Balanced Order and the Exigencies of Development**. I *Accommodating Difference Seminar* April 29, Guatemala, 2002.

Engberg-Pedersen, Poul; Degnbol-Martinussen, John: **Bistand - udvikling eller afvikling. En analyse af internationalt udviklingsamarbejde**. København, Mellempøbelig Samvirke, 1999.

Fonseca, Marco: **Entre la comunidad y la republica: Ciudadanía y sociedad civil en Guatemala**. Guatemala, F&G Editores, 2004.

Fuentes y Guzman, Don Francisco Antonio: **Obras Historicas 1.-3.** Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1969-72.

Gálvez Borrell, Victor: **Avances, estancamientos y retrocesos: El proceso de descentralización y desconcentración en Guatemala 1986-1996.** I: Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica, San Salvador, El Salvador, FLACSO, 1997.

Gálvez Borrell, Victor; Esquit Choy, Alberto: **The Mayan Movement Today: Issues of Indigenous Culture and Development in Guatemala.** Guatemala, FLACSO, 1997.

Gálvez Borrell, Victor; Gellert, Gisela: **Guatemala: Exclusión social y estrategias para enfrentarla.** Guatemala, FLACSO, 2000.

Gálvez Borrell, Victor red: **Participación social y poder local en Guatemala.** Guatemala, FLACSO, 2002.

Jenkins, Keith: **On “What is History?”.** London and New York, Routledge, 1995.

Jonas, Susanne: **De Centauros y Palomas: El Proceso de Paz Guatemalteco.** Guatemala, FLACSO, 2000.

Jonas, Susanne: **Democratization through Peace: The Difficult Case of Guatemala. I:** *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 4, Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala, s. v+9-38, 2000.

Jonas, Susanne: **The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads, and U.S. Power.** United States of America, Westview Press, 1991.

Long, Norman: **Development Sociology : Actor Perspectives.**

Florence, KY, USA: Routledge, 2001.

<http://site.ebrary.com.molly.ruc.dk/lib/rubruc/Doc?id=5004252&ppg=18>

Long, Norman; Arce Alberto ed: **Anthropology, Development and Modernities. Exploring discourses, counter tendencies and violence.** London and New York, Routledge, 2000.

Long, Norman; Long, Ann ed: **Battlefields of knowledge: The interlocking of theory and practice in social research and development.** London and New York, Routledge, 1992.

Lutz; Christopher; Lovell, George: **Core and Periphery in Colonial Guatemala. I** Smith, Carol ed: **Guatemalan Indian and the State: 1540 to 1988.** Austin, University of Texas Press, 1990.

Macleod, Morna: **Poder Local: Reflexiones sobre Guatemala.** Guatemala, Oxfam U.K. & Ireland, 1997.

Mohan, Giles; Stokke, Kristian: **Participatory development and empowerment: the dangers of localism.** I *Third World Quarterly*, Vol. 21, No 2, 2000.

Rasmussen, Rune: **Statsborgerskab og kulturel anerkendelse.** Speciale Internationale Udviklingsstudier og Offentlig Administration, Roskilde Universitets Center, 2003.

Rocío, Mónica; Rodas, Mazariegos: **La Institucionalización de la Participación Comunitaria**. Guatemala, SERJUS, 2001.

Sano, Hans Otto: **Menneskerettighed og Udvikling**. I: *Den Ny Verden*, No 2, 31. Årg, s. 57-33, 1998.

Snodgrass Godoy, Angelina: **Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala: Implications for Human Rights**, I *Human Rights Quarterly* 24.3, 2002.

Smith, Carol A, ed: **Guatemalan Indians and the State: 1540 to 1988**. Austin, University of Texas Press, 1990.

Stepputat, Finn: **Urbanizing the countryside: Armed Conflict, State Formation and the Politics of Place in Contemporary Guatemala**. I: Blom Hansen, Thomas; Stepputat, Finn ed: *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the postcolonial State*. Durham and London, Duke University Press, 2001.

Stepputat, Finn: **Rettigheder og lokale hegemonier. Erfaringer fra FNs mission i Guatemala**. I: *Den Ny Verden*, No 2, 31. Årg, s. 37-53, 1998.

Stokke, Kristian; Harriss John; Törnquist, Olle: **Politicising Democracy. The New Local Politics of Democratisation**. England, Palgrave Macmillan, 2004.

Stoll, David: **Between two Armies in the Ixil Towns of Guatemala**, New York, Columbia University Press, 1993.

Stoll, David: **Rigoberta Menchú and the Story of All Poor Guatemalans**. Boulder, Westview Press, 1999.

Tavico, Valentín; Velasquez, Alvaro: **”Consejos de Desarrollo Urbano y Rural” Oportunidad o mas de lo mismo?** Guatemala, Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas AGAAI, 2003.

Tax, Sol: **The Municipios of the Midwestern Highlands of Guatemala**. I *American Anthropologist*, Vol. 39, No. 3, s. 423-444, 1937.

Warren, Kay B: **Indigenous movements and their critics: Pan-Maya activism in Guatemala**. New Jersey, Princeton University Press, 1998.

Webster, Neil: **Lokale organisationer og de fattiges handlekraft**. I: *Den Ny Verden* 2, S: 5-15, 2001.

Webster, Neil: **Politisk rum i de vestbengalske skove**. I: *Den Ny Verden* 2, S: 111-124, 2001.

Wolf, Eric: **Closed corporate communities in Mesoamerica and Central Java**. I *Southwestern Journal of Anthropology* 13 (1), s.1-18, 1957.

Yashar, Deborah J: **Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America.** I *World Politics* 52.1, s. 76-104, 1999.